



Universitat Autònoma  
de Barcelona

**TESIS DOCTORAL EN  
CIENCIA POLÍTICA**

Departamento de Ciencia Política y Derecho  
Público

---

**DESIGUALDAD TERRITORIAL DE  
OPORTUNIDADES, COHESIÓN  
COMUNITARIA Y CAPTURA DEL  
ESTADO**

Democracia y desarrollo a escala humana en el Perú

---

**JOSE CARLOS LAMA**

Directores | Joan Botella i Carme Miralles-Guasch

Barcelona, 2015

*A Luciana, mi inspiración absoluta.*

*Viniste al mundo a mitad del trabajo de campo -en Perú- para darle absoluto sentido a cada párrafo aquí escrito. Gracias, porque las circunstancias arbitrariamente favorables con las que naciste terminaron de comprometerme con la tarea pendiente en nuestro país, de miles de niñas y niños que nacieron contigo, pero sin tanta suerte.*

*Te amo.*

## RESUMEN

La presente investigación emplea el paradigma de enfoque territorial para abordar el problema de la *significativa desigualdad de oportunidades de desarrollo humano en el Perú* y sus efectos negativos sobre su sistema democrático y su población infantil. En particular, se identifican factores que explicarían por qué a pesar del importante crecimiento económico de las últimas décadas, y de acciones descentralizadoras por parte del Estado y de otros actores, la reducción del nivel de desigualdad ha sido insignificante o insuficiente. Se propone como hipótesis que dichos resultados son causados principalmente por dos factores: un *elevado grado de captura del Estado* por intereses ajenos a la población desfavorecida y una *discontinuidad territorial* que se presenta con intensidad a nivel comunal. Se verificó dicha hipótesis de manera territorialmente diferenciada estudiando un grupo de oportunidades asociadas a los servicios básicos de provisión de agua potable, servicios de salud y educación en unidades territoriales a nivel comunal (barrios urbanos, centros poblados periurbanos y comunidades rurales) del distrito de Andahuaylas, provincia de Andahuaylas, región Apurímac, Perú.

En particular, se verificó que la *cohesión comunitaria* de las familias de unidades territoriales de tipo rural tiene mayor influencia sobre la cobertura y calidad de servicios básicos que las familias residentes en zonas urbanas y periurbanas. Esta situación se explica por el mayor acceso a los tomadores de decisión por parte de las familias que habitan las zonas rurales, lo que tiene implicancias fundamentales para la concepción de democracia expuesta en esta tesis. En el caso de la variable *captura estatal*, se verificó lo contrario, es decir, que su impacto mayor es sobre el ámbito urbano debido al incremento de actos de corrupción y/o de incapacidad técnica, especialmente cuando la escala del servicio a proveer es mayor y mayores son los intereses en juego por capturar. A la luz de estas observaciones, se recomienda implementar una reforma descentralizadora que minimice las discontinuidades territoriales a través de la institucionalización del nivel comunal. Esta recomendación se implementaría a través de la transferencia desde el gobierno central de competencias y recursos relacionados con los servicios básicos en el marco de procesos de concertación y de una reforma territorial que contrarreste eficazmente la captura estatal.

Se sugiere como posibles extensiones de la presente investigación la aplicación de la metodología propuesta a otros distritos del país con el fin de construir una caracterización tipológica nacional de unidades territoriales de nivel comunal, introduciendo en el análisis variables como el género o el nivel educativo de los padres y abordando servicios como el de *atención nutricional infantil* dados los niveles preocupantes de desnutrición crónica infantil que presenta el Perú.

## ABSTRACT

This research employs the territorial approach to address the *inequality of opportunities for human development* in Peru and the associated negative effects upon its democratic system and children. Specifically, this research identifies factors that would explain why, in spite of the significant economic growth in recent decades and the decentralization reforms carried out by the State and other stakeholders, the reduction in the level of inequality has been either negligible or insufficient. It is suggested that these results are primarily caused by two factors: a *high degree of State capture* by interests contrary to those of the affected population, and a *high degree of territorial discontinuity*, particularly at the commune level. This hypothesis was verified in a territorially differentiated manner by studying a group of opportunities associated with basic services including water supply, health and education in commune-level territorial units (i.e., urban and suburban neighborhoods and rural communities) in the district of Andahuaylas, Andahuaylas province, Apurimac region, Peru.

In particular, it was verified that the *communal cohesion* of families living in rural territorial units have a greater influence on the coverage and quality of basic services than families residing in urban and suburban areas do. This situation can be explained by the greater access to decision-makers by families living in rural areas, which has fundamental implications for the idea of democracy presented in this thesis. The opposite situation was verified in the case of the *State capture* variable, namely that its effect is more prominent on the urban sphere due to increased corruption and/or technical incompetence, especially when the service is to be provided at a greater scale and when the interests at stake to be captured are also greater. In light of these observations, a decentralization reform intended to minimize territorial discontinuities at the commune level is recommended. This recommendation would be implemented by transferring the central government's competencies and resources associated with basic services within the framework of consultation processes and a territorial reform capable of effectively countering State capture.

Among the potential extensions of this research, it is suggested that the proposed methodology be applied to other districts in the country with the intent to build a national typological characterization of territorial units at the commune-level that would incorporate into the analysis variables such as parental gender or level of parental education, and that would address services such as *child nutrition care* given the alarming chronic malnutrition of children in Peru.

# ÍNDICE

	Página
<b>1. CAPÍTULO 1: HIPÓTESIS DE INVESTIGACIÓN.....</b>	<b>13</b>
<b>1.1. Introducción.....</b>	<b>13</b>
1.1.1. Primeras reflexiones y especulaciones.....	13
1.1.2. Estructura de la investigación .....	22
<b>1.2. Hipótesis de investigación.....</b>	<b>23</b>
1.2.1. El escenario y algunas proposiciones.....	23
1.2.2. El problema, la pregunta y la hipótesis de investigación.....	32
1.2.3. Relevancia de la investigación.....	37
<b>2. CAPÍTULO 2: MARCO TEÓRICO-NORMATIVO.....</b>	<b>41</b>
<b>2.1. Base paradigmática.....</b>	<b>41</b>
2.1.1. Apuntes en relación a la generación de conocimiento científico-social.	42
2.1.2. Apuntes contextuales para el caso peruano.....	45
2.1.3. Apuntes sobre justicia y desigualdad.....	46
2.1.4. Apuntes sobre desarrollo, democracia y acción estatal.....	57
<b>2.2. Marco teórico.....</b>	<b>64</b>
2.2.1. Elementos teóricos.....	65
2.2.2. Enfoques teórico-normativos de relevancia para la tesis.....	74
2.2.3. Variable de hipótesis a explicar: Acción Externa Igualadora de Oportunidades Humanas (AEIOHU).....	81
2.2.4. Variable explicativa 1: Cohesión Comunitaria.....	85
2.2.5. Variable explicativa 2: Captura del Estado.....	89
<b>3. CAPÍTULO 3: PROPUESTA EMPÍRICA.....</b>	<b>94</b>
<b>3.1. Propuesta epistemológica.....</b>	<b>94</b>
3.1.1. Tipo metodológico general y descripción básica.....	94
3.1.2. Fuentes de información.....	95
3.1.3. Ámbito de estudio y selección de casos.....	96
<b>3.2. Secuencia metodológica.....</b>	<b>96</b>
3.2.1. Primera etapa de campo: etapa preliminar.....	97
3.2.2. Segunda etapa de campo: verificación de la hipótesis.....	99

3.2.3.	Tercera etapa: evaluación de datos.....	100
<b>3.3.</b>	<b>Propuesta de observación y medición de variables.....</b>	<b>100</b>
3.3.1.	Observación y medición de la primera variable independiente: cohesión comunitaria.....	100
3.3.2.	Observación y medición de la segunda variable independiente: captura estatal.....	102
3.3.3.	Observación y medición de la variable dependiente: eficiencia de la acción externa igualadora de oportunidades humanas.....	103
<b>4.</b>	<b>CAPÍTULO 4: TRABAJO DE CAMPO Y TRATAMIENTO DE RESULTADOS.....</b>	<b>104</b>
<b>4.1.</b>	<b>Introducción.....</b>	<b>104</b>
<b>4.2.</b>	<b>Caracterización del ámbito de estudio.....</b>	<b>105</b>
4.2.1.	Andahuaylas: algo de historia.....	105
4.2.2.	Andahuaylas: una caracterización territorial.....	107
4.2.3.	Tipología territorial de Centros Poblados o Unidades Territoriales....	111
<b>4.3.</b>	<b>Unidades territoriales estudiadas y entrevistas realizadas.....</b>	<b>113</b>
4.3.1.	Primera etapa de campo.....	113
4.3.2.	Segunda etapa de campo.....	114
4.3.3.	Aplicando la ficha de campo.....	118
4.3.4.	Acotando unidades territoriales.....	120
<b>4.4.</b>	<b>Necesidades básicas evaluadas.....</b>	<b>122</b>
4.4.1.	Acotando necesidades básicas.....	122
4.4.2.	Situación del servicio de provisión de agua potable.....	123
4.4.3.	Situación del servicio de atención de salud.....	125
4.4.4.	Situación del servicio educativo .....	127
<b>4.5.</b>	<b>Verificando Hipótesis 1: nivel de cohesión comunitaria explica nivel de eficiencia de acción estatal igualadora de oportunidades humanas.....</b>	<b>130</b>
4.5.1.	Pauta de verificación.....	130
4.5.2.	Verificando hipótesis para el servicio educativo.....	131
4.5.3.	Verificando hipótesis para el servicio de atención de salud.....	135
4.5.4.	Verificando hipótesis para el servicio de provisión de agua potable...	139
4.5.5.	Conclusiones preliminares.....	143

<b>4.6. Verificando Hipótesis 2: nivel de captura estatal explica nivel de eficiencia de acción estatal igualadora de oportunidades humanas.....</b>	<b>144</b>
4.6.1. Recuento histórico de la corrupción en el Perú.....	144
4.6.2. Pauta de verificación.....	157
4.6.3. Aspectos preliminares para la verificación de la hipótesis.....	157
4.6.4. Verificación de la hipótesis: aspectos metodológicos.....	158
4.6.5. En relación al servicio de abastecimiento de agua potable.....	159
4.6.6. En relación al servicio de atención de salud.....	161
4.6.7. En relación al servicio educativo.....	162
4.6.8. Conclusiones preliminares.....	164
<b>5. CAPÍTULO 5: CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....</b>	<b>165</b>
5.1. Conclusiones.....	165
5.2. Recomendaciones y posibles extensiones .....	169
<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>171</b>
<b>ANEXOS.....</b>	<b>188</b>
Anexo 1 – Formato de entrevistas preliminares.....	189
Anexo 2 – Formato de entrevistas a entidades.....	193
Anexo 3 – Transcripción de entrevistas preliminares.....	196
Anexo 4 – Formato de entrevista para la segunda etapa de campo.....	212
Anexo 5 – Resumen de resultados de trabajo y listados de campo.....	216
Anexo 6 – Seminario Internacional sobre comunidades – Andahuaylas 2013....	222
Anexo 7 – Periódico Comunitario sin fines de lucro – Wayka.....	248

## ÍNDICE DE TABLAS

	<b>Página</b>
<b>Tabla 1.</b> Matriz para la medición de Cohesión Comunitaria.....	100
<b>Tabla 2.</b> Unidades territoriales estudiadas.....	115
<b>Tabla 3.</b> Unidades territoriales seleccionadas.....	121
<b>Tabla 4.</b> Niveles de cohesión comunitaria y provisión de servicio educativo para unidades territoriales de tipo urbano.....	131
<b>Tabla 5.</b> Niveles de cohesión comunitaria y provisión de servicio educativo para unidades territoriales de tipo periurbano.....	133
<b>Tabla 6.</b> Niveles de cohesión comunitaria y provisión de servicio educativo para unidades territoriales de tipo rural.....	135
<b>Tabla 7.</b> Niveles de cohesión comunitaria y provisión de servicio de atención de salud para unidades territoriales de tipo urbano.....	136
<b>Tabla 8.</b> Niveles de cohesión comunitaria y provisión de servicio de atención de salud para unidades territoriales de tipo periurbano.....	137
<b>Tabla 9.</b> Niveles de cohesión comunitaria y provisión de servicio de atención de salud para unidades territoriales de tipo rural.....	137
<b>Tabla 10.</b> Niveles de cohesión comunitaria y provisión de servicio de agua potable para unidades territoriales de tipo urbano.....	139
<b>Tabla 11.</b> Niveles de cohesión comunitaria y provisión de servicio de agua potable para unidades territoriales de tipo periurbano.....	140
<b>Tabla 12.</b> Niveles de cohesión comunitaria y provisión de servicio de agua potable para unidades territoriales de tipo rural.....	141
<b>Tabla 13.</b> Resumen de series de regresión lineal por servicio y tipo de unidad territorial.....	143



## ÍNDICE DE GRÁFICAS

<b>Gráfica 1.</b> Correlación cohesión comunitaria / provisión de servicio educativo, para unidades territoriales de tipo urbano.....	132
<b>Gráfica 2.</b> Correlación cohesión comunitaria / provisión de servicio educativo, para unidades territoriales de tipo periurbano.....	133
<b>Gráfica 3.</b> Correlación cohesión comunitaria / provisión de servicio educativo, para unidades territoriales de tipo rural.....	134
<b>Gráfica 4.</b> Correlación cohesión comunitaria / provisión de servicio de atención de salud, para unidades territoriales de tipo urbano.....	136
<b>Gráfica 5.</b> Correlación cohesión comunitaria / provisión de servicio de atención de salud, para unidades territoriales de tipo periurbano.....	137
<b>Gráfica 6.</b> Correlación cohesión comunitaria / provisión de servicio de atención de salud, para unidades territoriales de tipo rural.....	138
<b>Gráfica 7.</b> Correlación cohesión comunitaria / provisión de servicio de provisión de agua potable, para unidades territoriales de tipo urbano.....	140
<b>Gráfica 8.</b> Correlación cohesión comunitaria / provisión de servicio de provisión de agua potable, para unidades territoriales de tipo periurbano.....	141
<b>Gráfica 9.</b> Correlación cohesión comunitaria / provisión de servicio de provisión de agua potable, para unidades territoriales de tipo rural.....	142

## ÍNDICE DE ESQUEMAS

	<b>Página</b>
<b>Esquema 1.</b> Factores determinantes del bienestar a lo largo de la vida: circunstancias versus decisiones.....	18
<b>Esquema 2.</b> Intervención externa que –por justicia- iguala oportunidades en el origen reduce niveles de desigualdad futura.....	21
<b>Esquema 3.</b> Secuencia proposicional generadora del problema de investigación.....	33
<b>Esquema 4.</b> Hipótesis de Investigación.....	39

## ÍNDICE DE PLANOS

	<b>Página</b>
<b>Plano 01.</b> Unidades territoriales visitadas del ámbito urbano, periurbano y rural – trabajo de campo.....	117

## ÍNDICE DE IMÁGENES

	<b>Página</b>
<b>Imagen 1.</b> Combate entre Incas y Chankas.....	106
<b>Imágenes 2, 3, 4.</b> Región Apurímac en el mapa político del Perú, composición provincial de región Apurímac y Provincia de Andahuaylas.....	108
<b>Imagen 5.</b> Río Chumbao (Andahuaylas).....	109
<b>Imágenes 6 y 7.</b> Municipalidad Provincial de Andahuaylas y Electro Sur Este.....	113
<b>Imagen 8.</b> Comité de Vaso de Leche Ccoñeccpuquio I.....	114
<b>Imagen 9.</b> Comité de Vaso de Leche CP Cruz Pata.....	116
<b>Imagen 10.</b> Comité de Vaso de Leche Los Ángeles.....	118
<b>Imagen 11.</b> Comité de Vaso de Leche Puca Puca.....	119
<b>Imagen 12.</b> Comité de Vaso de Leche Salinas.....	120
<b>Imagen 13.</b> Virrey Amat y Juniet, uno de los tantos virreyes que gestó la institucionalización de la corrupción estatal.....	145
<b>Imágenes 14 y 15.</b> Piérola y Leguía: caudillos de la corrupción republicana en su primer siglo.....	147
<b>Imágenes 16, 17 y 18.</b> La trama de la corrupción más grande de la historia la construyeron Fujimori y Montesinos en la última década del S.XX, ambos purgan prisión. Sin quedarse muy atrás, Alan García sigue sin responder serias acusaciones sobre corrupción y enriquecimiento ilícito que datan de hace tres décadas.....	155

## AGRADECIMIENTOS

A la Universitat Autònoma de Barcelona, en la persona de la directora del Programa de Doctorado de Ciencia Política, Eva Ostergaard por su inagotable comprensión y a Josep Palau por todo el apoyologístico que demandó el trabajo a distancia. A la Universidad Nacional José María Arguedas en la persona de su vicepresidente académico, Arrufo Alcántarapor el inestimable apoyo en el desarrollo del trabajo de campo y difusión académica durante la estancia en Andahuaylas.

A mis directores Joan Botella y Carne Miralles-Guasch, por su muy valiosa orientación y sobre todo por la motivadora confianza académica depositada en estos años repletos de vaivenes que lograron llegar a buen puerto con esta investigación. Investigación que no hubiera iniciado sin haber aprobado el Máster oficial que la precedió, por ello, también mi agradecimiento a Eva Anduiza por admitir la aplicación inicial -de este ingeniero- a dicho programa y a Nuria Font por el valioso asesoramiento en la elaboración de los textos embrionarios de este trabajo.

A mis entrañables hermanos latinoamericanos con quienes soñamos en estos años un mundo mejor, recorriéndolo por calles catalanas, andahuaylinas y limeñas mientras poníamos manos a la obra desde nuestros lugares, en especial a Adérito, Camilo -la Pom y Lorenzo-Matthias, Anna, Rodolfo, Sandra, Eduardo, Soledad, Gonzalo y Rael.

A mi Madre, inagotable fuerza de la naturaleza. A mi Padre, inagotable fuente de perspectiva. A mi hermano Ilich, inagotable referente humanista y científico. A mi abuelo Isaac, inagotable compañero por el Perú profundo. A mis hermanos y sobrinos queridos, en Montreal, Buenos Aires y Lima.

A Luciana, incomparable compañera de ruta en Barcelona, Lima y Andahuaylas, locaciones donde se gestó, escribió y trajinó este trabajo. Sin ti hubiera sido imposible mantenerme a flote **Negrita**.

Finalmente, a mi hija Luciana, mi inspiración absoluta. Viniste al mundo a mitad del trabajo de campo, en Perú, para darle sentido absoluto a cada párrafo aquí escrito. Gracias hija porque las circunstancias arbitrariamente favorables con las que naciste terminaron de comprometerme con la tarea pendiente en mi país, tu país y de miles de niñas y niños que nacieron como tú, en el Perú, pero sin tanta suerte. Te amo.

# HIPÓTESIS DE INVESTIGACIÓN

*“Este trabajo intenta una reflexión (...) [para] este subcontinente de opresión y despojo que es América Latina (...) que nace de esa experiencia compartida en el esfuerzo por la abolición de la actual situación de injusticia y por la construcción de una sociedad más libre y más humana” (Gustavo Gutiérrez, Teología de la Liberación, 1971)*

---

## 1.1. INTRODUCCIÓN

En este apartado se muestran los elementos observados por el investigador desde los cuales se configuran el problema, la pregunta y la hipótesis de investigación. También se sustenta la relevancia de dicha temática y se presenta la estructura de investigación.

### 1.1.1. Primeras reflexiones y especulaciones

Cuando se observa la realidad peruana, uno de sus elementos más saltantes es el nivel significativo de desigualdad social, por lo que se considera vale la pena abordarlo desde el ámbito académico con la clara intención normativa de coadyuvar a su reducción pues –como veremos más adelante– estos niveles afectan –en sentido amplio– el sistema democrático y el desarrollo humano de la población asentada en su territorio.

### **La desigualdad social en el Perú: un recuento preliminar**

La televisión, la prensa escrita y el internet muestran a diario numerosas manifestaciones de desigualdad social<sup>1</sup> en el mundo entero. Dichas manifestaciones en el Perú –uno de los países más desiguales de la región más desigual del mundo, América Latina– son groseras: en sus principales ciudades se puede apreciar haciendo piruetas bajo algún semáforo en rojo a niños explotados de seis o siete años –en su mayoría, hijos o nietos de migrantes quechuahablantes– mientras otros tantos, de la misma edad, lo cruzan a bordo de camionetas *cuatro por cuatro* de lunas polarizadas,

---

<sup>1</sup> Proponemos como primera aproximación al término desigualdad social la siguiente: “[es un] concepto sistémico que hace alusión a la estructura social y a sus mecanismos de reproducción (...) [suele ser] un problema (...) [si existen] diferencias [suficientes] que sirven como sustento para la explotación, pobreza y discriminación (...) [dichas] diferencia[s] entre personas y grupos al interior de una sociedad específica configura[n] su estructura social” (Toche, 2005: 233).

camino a sus colegios bilingües, donde se enseña como segundo idioma el inglés, francés o alemán, nunca el quechua. También puede visitar un pueblo altoandino en el que se filma -una semana cualquiera- un reportaje sobre productores agrícolas que forman parte del *boom* internacional de la gastronomía peruana y a la siguiente se filma otro, en el mismo lugar, contabilizando niños con anemia o fallecidos a causa del friaje<sup>2</sup>.

O disfrutar de una exótica convivencia con alguna etnia amazónica, mientras parientes suyos, a pocos kilómetros, luchan por proteger su hábitat de alguna empresa extractiva con serios antecedentes contaminantes que no cuenta con licencia social pero sí con la venia estatal para depredar sus recursos, al punto de contar con contingente policial remunerado protegiendo *supropiedad privada*<sup>3</sup>. Porque en el Perú no solo se depredan los recursos, también la dignidad y la vida: mientras que la venta de automóviles de lujo se incrementa en el cuarto país con más multimillonarios de la región<sup>4</sup>, la desnutrición infantil sigue en un vergonzoso 20% y la anemia cerca al 50%, asentada en zonas rurales (Roca, 2014), donde se produce cada vez más alimentos nutritivos que se priorizan para la exportación más que para el consumo interno, como la quinua<sup>5</sup>.

---

<sup>2</sup> "La directora regional de Salud de Puno (...) informó que en lo que va del año murieron 24 menores con neumonía a consecuencia de las bajas temperaturas" (La República, 2013a). Un reporte reciente de la Dirección Regional de Salud de Apurímac indica que la anemia en menores de tres años en dicha región ha subido 10% respecto al año pasado, llegando a 66,2%.

<sup>3</sup> "El mayor contratiempo surgido ayer en la fecha de inicio de la marcha nacional por el agua fue el bloqueo de la carretera que conduce a las lagunas Cortada y Mamacocha que efectuó la minera Yanacocha con el apoyo de fuerzas especiales de la Policía Nacional. Una tranquera con resguardo policial cierra la vía pública. Es propiedad privada. A 500 metros de una de las lagunas se encuentra la instalación del proyecto minero Conga (...)" (Servindi, 2012). La figura legal de "Servicios Extraordinarios Complementarios", amparado en un D.S. permite a la Policía ofrecer protección "a personas naturales o jurídicas a nivel nacional" (Echave, 2013).

<sup>4</sup> De acuerdo con un informe de Wealth-X, Perú tiene nueve multimillonarios -solamente Brasil, México y Chile- mientras -según Macroconsult- el 86 por ciento de las familias viven con menos de 350 dólares por mes. Mientras la macroeconomía ha crecido, la pobreza y desigualdad prevalecen. Javier Malpartida de la Asociación para la promoción de la Educación y el desarrollo de Apurímac, sostiene que "ha habido mejoras, pero no están sirviendo a la gente por igual, las desigualdades están creciendo y los grupos más poderosos son cada vez más ricos, mientras que en el otro lado un gran número de personas de provincias no son capaces de resolver sus principales problemas [de servicios básicos]" (Mora, 2014).

<sup>5</sup> El *boom* de la quinua, obedece al perfecto funcionamiento del mercado: "la mayor demanda del producto ha ocasionado el aumento espectacular de su precio y, como consecuencia

Lo comentado es una pequeña muestra de que el Perú, un país megadiverso en lo cultural y ecológico, sigue discurriendo por esnefasto sendero histórico de lotizar y vender su territorio<sup>6</sup> en lugar de transformarlo en adecuadas posibilidades de *desarrollo pleno* para su población. En este sentido a esta investigación le interesa abordar el desigual nivel de acceso a dichas posibilidades de *desarrollo pleno* de uno de los grupos más vulnerables de su población: la *infancia peruana*, un grupo en el que miles aún siguen muriendo por causas totalmente evitables<sup>7</sup>.

Como se discutirá más adelante, se propone como aproximación de medida de este desigual nivel de acceso a dichas posibilidades de desarrollo, el grado de satisfacción de necesidades básicas en la primera etapa de la vida de las personas (como la provisión de agua potable, educación básica de calidad o atención médica que elimine la mortalidad infantil evitable), el mismo que a lo largo del territorio peruano presenta rangos diferenciadores decrecientes que van desde lo urbano a lo rural, desde lo citadino a lo pueblerino, desde los cascos urbanos de las ciudades a los centros poblados periféricos y comunidades campesinas<sup>8</sup>. Como veremos luego, esta desigualdad *en el origen* redundará de modo significativo en los niveles de desigualdad *futura*, por ejemplo, en desiguales ingresos económicos para un mismo esfuerzo o en desiguales niveles de

---

inmediata, su consumo en nuestra región [Puno] ha descendido significativamente. El Ministerio de Agricultura y Riego ha estimado que antes del boom el consumo per cápita era de 5 kilos por año; el 2012 de kilo y medio y el 2013(...) entre los 800 gramos y el kilo" (Los Andes, 2014), "(...) [así] si bien los productores han incrementado su poder adquisitivo, esto no se ha traducido en mayor seguridad alimentaria nutricional, pues el consumo de quinua se viene desplazando por otros alimentos, más baratos y menos nutritivos como fideos y arroz. Antes la lógica del productor era priorizar la seguridad alimentaria; ahora primero es el mercado" (Mercado, 2014).

<sup>6</sup> Según el XI informe del observatorio de conflictos mineros en el Perú, el territorio nacional concesionado a la minería representa el 19,2% (Apurímac 57,7%). El 49,6% del territorio de comunidades campesinas tiene concesiones mineras, existiendo a nivel nacional 6855 pasivos ambientales mineros, de los cuales solo el 14,3% presenta responsable identificado (Servindi, 2012b). Las cifras en la región amazónica son más altas aún, llegando al 2010 al 75% para actividades extractivas (madereras y petroleras) 5 veces más que el 2004 (El Comercio, 2012).

<sup>7</sup> "La mortalidad infantil ha bajado pero sigue siendo el triple que en Costa Rica y eso significa que cada año 6 mil niños peruanos mueren pudiendo vivir, muertes concentradas por su puesto en zonas rurales del ande y la selva. No somos ni mínimamente iguales en el nacimiento, tampoco en el matrimonio ni en la muerte, cuando ni siquiera somos libres" (Francke, 2014b).

<sup>8</sup> Es notoria, por ejemplo, la diferencia entre la provisión de servicios de agua y alcantarillado en el ámbito urbano (89% en agua potable y 82% en alcantarillado) y en el rural (39% y 21% respectivamente) (datos del MEF de 2012).

acceso a oportunidades laborales entre hombres y mujeres o entre castellano-hablantes y quechuahablantes<sup>9</sup>. Este recuento preliminar sobre los elevados niveles de desigualdad social en el Perú, genera una primera interrogante acerca de cómo abordarla, de cómo acotarla, de cómo realizar la respectiva aproximación científico-social a una realidad que parecería desbordar cualquier intento académico por más esforzado que este sea.

### **La desigualdad, una noción amplia, pero... ¿desigualdad de qué?**

La *desigualdad* es una de esas nociones tipo paraguas en las que podría caber de todo, así que complementamos la definición de Toche con la de Plaza: “[la desigualdad es] una condición sistémica en la que a partir de la forma en que está organizada una sociedad se distribuyen los recursos [y] se establecen los patrones [de comportamiento] (...) [aceptándose como posible aunque usualmente limitada] la capacidad de acción de los agentes (...) [a la vez que se constituye en] un fenómeno multidimensional que abarca los ámbitos económico, político, cultural y social” (Plaza, 2005: 21).

De aquí se desprende que la noción *desigualdad* puede potencialmente referirse a diversas cosas por lo que se considera necesario especificar de qué *tipo de desigualdad* se está tratando, lo que en términos generales convertiría en más apropiado hablar de *desigualdades* que de *desigualdad*, requiriendo por tanto la especificación de la categoría referida —es decir, *desigualdad de-* en todos los casos. Esto propone un interesante ejercicio reflexivo sobre las diversas categorías posibles —teóricamente infinitas— y el criterio de selección a emplear; en nuestra perspectiva, dado que se habla de *desigualdad* se debe echar mano de la noción normativa más relevante que se considera asociársele: la *injusticia*. Es decir, el criterio de selección a emplear para la categoría de *desigualdad* será el *grado de injusticia* asociada a la misma, pero dado que, en términos generales, la mayoría de desigualdades son *injustas*, se debe seleccionar la desigualdad más *intrínsecamente injusta* entre estas.

Reflexionando al respecto, realizamos el ejercicio de pensar en el ser humano en las distintas etapas de su vida, específicamente, en el nivel de bienestar que va logrando a

---

<sup>9</sup> Para muestra un botón: según un estudio de Thorp y Paredes (2011), una mujer andina y —categorizada como— “no bonita” tiene que realizar un esfuerzo 4,5 veces mayor que un hombre blanco y “bonito” para conseguir el mismo tipo de trabajo para el que están igualmente calificados. A nivel latinoamericano “si aumentáramos el empleo de las mujeres hasta alcanzar el nivel de los hombres, el ingreso medio aumentaría el 14%” (Yong Kim, 2014)



lo largo de su vida y cuáles son sus posibles factores influyentes: así, en la primera etapa de sus vidas -digamos *infancia*- lo que más influirá en su bienestar presente y futuro será el conjunto de *circunstancias* que encontraron al nacer, mucho más que las *decisiones* tomadas cuando niños. En esa lógica, a medida que pasa el tiempo las decisiones que van tomando irán aumentando en influencia sobre su futuro, hasta llegar al momento de serlo más que las circunstancias iniciales al nacer (ver esquema 1).

Por tanto, el período en el que las personas experimentan la desigualdad desde que nacen hasta determinado momento de sus vidas en que logran ser *suficientemente autónomas*<sup>10</sup> es el que consideramos relevante de abordar por manifestar un tipo de desigualdad *intrínsecamente injusto* para las desfavorecidas: ellas carecen de responsabilidad alguna sobre dichas *circunstancias que encontraron al nacer*<sup>11</sup>. Dicha desigualdad –que en el Perú tiene elevados niveles- afectará arbitrariamente a un grupo de menores de edad comprometiendo en un grado significativo su probabilidad de alcanzar adecuados niveles futuros de bienestar y felicidad<sup>12</sup>, al menos tan adecuados como los *no arbitrariamente desfavorecidos* en dicha dotación inicial. Es esta la desigualdad sobre la que interesa profundizar en la presente investigación, la que se discute en la bibliografía como *desigualdad de oportunidades*.

### **La desigualdad de oportunidades genera y profundiza problemas sociales**

Diversos estudios que han abordado esta desigual repartición inicial de oportunidades para las personas al nacer, han podido demostrar que ésta estaría engendrando, además de desiguales resultados de bienestar a lo largo del tiempo, obstáculos para el crecimiento económico, para la cohesión social, para la sostenibilidad ecológica así

---

<sup>10</sup> A dicho momento Roemer (1998) le denomina *starting point* o *punto de inicio*. Esta noción se desarrollará con mayor profundidad en los siguientes capítulos.

<sup>11</sup> Se asume la inexistencia de vidas pasadas –o similares premisas- por las cuales dichos menores estarían recibiendo algún tipo de *castigo original*.

<sup>12</sup> La felicidad es un estado subjetivo difícil de medir con criterios objetivos: "hasta hace poco los estudios en ciencias sociales se concentraban en el bienestar y no tanto en la felicidad (...) en los últimos años esto ha cambiado al haberse puesto en contacto la filosofía con la psicología experimental y las neurociencias, las que intentan entender la naturaleza misma de dicha experiencia subjetiva" (Quintanilla, 2012). Un artículo de Di Tella, McCulloch y Oswald llamado "Macroeconomía de la felicidad" llegó a la conclusión de que no es el crecimiento económico de un país lo que más incidencia tiene en ella sino las vivencias de su población (viajar, cenar con los amigos), el realizar actividades solidarias, etc. (Litvinoff, 2014).

como obstaculizando aquello que se suele entender como democracia<sup>13</sup> (Przeworski, 1999; Adrianzén, 2005; Cotler, 2011). Se considera por ello que, además del criterio de *justicia* argumentado preliminarmente, estos efectos sociales negativos justifican tomar acción desde diferentes ámbitos, incluyendo el académico.



**Esquema 1. Factores determinantes del bienestar a lo largo de la vida: circunstancias versus decisiones**

En ese sentido, la presente investigación considera que *debe* hacerse *mucho* sobre el factor circunstancial, por lo menos en la primera etapa de la vida de las personas, cuando la dotación de oportunidades puede tratarse como un factor exógeno, mejorable

<sup>13</sup> "Elevados niveles de desigualdad estarían bloqueando (...) la movilidad social, además de reforzando las escisiones sociales, la fragmentación de las instituciones, la captura del Estado por grupos privados y agravando la desconfianza interpersonal (...) [por lo que] amplios sectores de la población (...) reclaman al Estado (...) suscribir un "nuevo contrato social" que propicie (...) relaciones sociales menos desiguales" (Cotler, 2011: 10). Przeworski (1999) y Adrianzén (2005: 102-3) coinciden en que, en sociedades muy desiguales, el Estado, cualquiera que sea su estructura institucional es demasiado pobre para hacer cumplir la ley a los ricos.

a partir de la implementación de políticas públicas –u otro tipo de iniciativas- de igualdad de oportunidades cuya población prioritaria es la conformada por niños y niñas con desigual acceso a oportunidades de desarrollo en el Perú<sup>14</sup>. La investigación se pregunta qué se ha venido haciendo respecto a este tipo de desigualdad en el Perú, con qué resultados, cuál es su tendencia y a qué se deben estos.

### **La tendencia incierta del nivel de desigualdad de oportunidades y su inadecuado abordaje por parte del Estado**

Aunque hay claridad sobre los niveles elevados actuales de desigualdad de oportunidades y a pesar de que se han venido realizando acciones desde diferentes sectores incluido el gubernamental, diversos estudios de la realidad peruana arrojan diferentes resultados respecto a la evolución de dichos niveles en las últimas décadas (López, 2012) arrojando algunos resultados negativos<sup>15</sup> y otros positivos<sup>16</sup>, sin lograr definir con suficiente certeza su tendencia<sup>17</sup> (DESCO, 2012).

Si evaluamos el desempeño del sector estatal -que desde la postura de la investigación *debería ser* el ente articulador e implementador de políticas públicas igualitarias- se propone que el mismo no habría sido suficientemente positivo<sup>18</sup> por una inadecuada visión de desarrollo gubernamental en la que se ha venido priorizando la continuidad de un modelo de gestión de gobierno<sup>19</sup> (DESCO, 2012) que hace prevalecer el abordaje de

---

<sup>14</sup>Sobre las desigualdades generadas por el factor decisional también *debería* intervenir pero con las restricciones que impone colisionar con el sentido de libre autonomía.

<sup>15</sup>De acuerdo a un informe reciente (Oxfam, 2012), el Perú es uno de los países donde más se incrementó la brecha entre niños con más y menos recursos económicos en los últimos 20 años.

<sup>16</sup> Por otro lado un reciente informe del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF, 2012) muestra el aumento de cobertura de servicios de agua potable de un 62% en el 2004 a un 76% al 2010 y de saneamiento del 30% al 66% en los mismos años. Sin embargo la diferencia entre la provisión urbana y rural es notoria, siendo esta última la más baja de todo Latinoamérica.

<sup>17</sup>Por más que en las últimas décadas el nivel de desigualdad de oportunidades habría bajado al haber aumentado la cobertura de servicios básicos, solo analizar esta aproximación sería reduccionista dado que hay mecanismos y elementos estructurales que podrían continuar y estar profundizando de cierta manera dicha desigualdad (DESCO, 2012).

<sup>18</sup> "Cada sector o nivel de gobierno tiene competencia en sus esferas específicas y las normas que permiten una efectiva coordinación entre entidades públicas son débiles o simplemente no existen" (Mendoza, 2014: 51)

<sup>19</sup> Con el paso de los meses luego de asumir la gestión Humala con las mayorías ubicadas al margen del "milagro económico peruano" llenas de esperanza, fue volviendo a las altas esferas

la problemática social desde el enfoque de *lucha contra la pobreza* en lugar de hacerlo desde uno de *lucha contra la desigualdad* que busque reducir brechas estructurales<sup>20</sup>.

Así, prácticamente no ha habido acción estatal explícita de implementación de políticas igualitarias de oportunidades y las acciones o programas que se han venido implementando desde el ámbito público, privado o tercer sector y que podrían relacionarse con los objetivos de las mismas son, en nuestra lectura, intervenciones no coincidentes, aisladas o desarticuladas<sup>21</sup>. Todo esto no permite vislumbrar a la fecha un enfoque gubernamental –tampoco colectivo– que aborde la temática de investigación como se considera debiera hacerse, de modo integral, articulado, humano y sostenible, de forma dialéctica entre el Estado y las familias, en –y para la– comunidad.

### **Lo que debiera hacerse, postura de la investigación**

La investigación considera fundamental complementar estos cuestionamientos de fondo con la discusión de lo que *debiera hacerse* dado el camino recorrido por la sociedad peruana al respecto dado que el recuento que acaba de presentarse deja pocas dudas acerca de las condiciones inaceptables en que viven millones de niños y niñas en el Perú. Por tanto se plantea la necesidad de intervenir *por razones de justicia* al generar esta desigualdad en el origen, efectos perversos en millones de infantes en el país que no

---

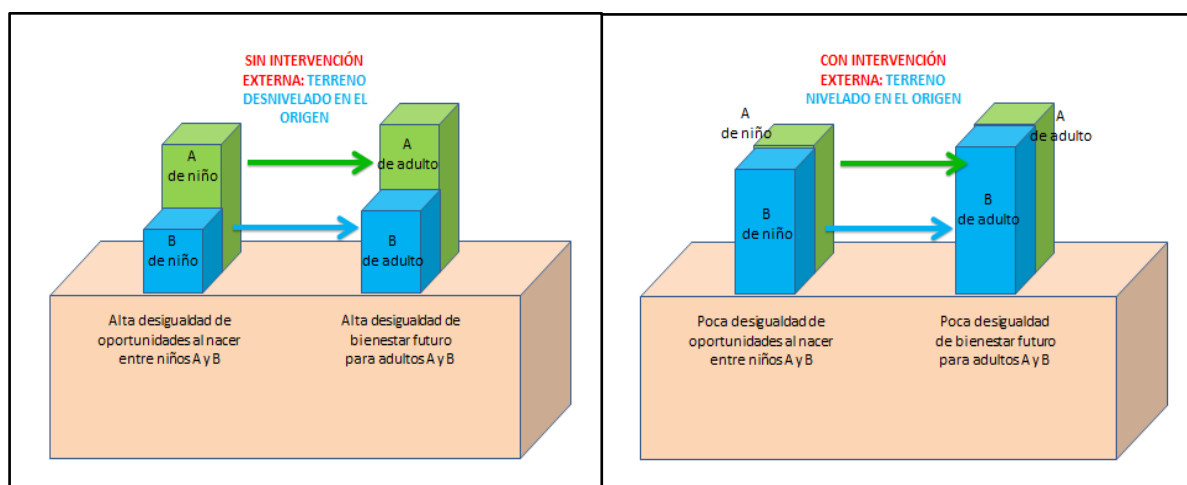
del gobierno una clase tecnocrática-política que no interioriza el tipo de sociedad fragmentada peruana, haciendo que la capacidad de decidir de este gobierno sea “mínima frente a actores (...) convencidos en que el crecimiento del país es resultado de su manera de hacer, antes que de los altos precios internacionales [de minerales] durante la última década” (DESCO, 2012: 11).

<sup>20</sup> Plaza (2005) propone cuatro posibles razones para este reemplazo: a) evidencia empírica (el abordaje desde el análisis de clases sociales habría perdido vigencia); b) razones teóricas (es más amigable abordar el concepto de pobreza en desmedro del de desigualdad); c) razones políticas (luchar “contra la pobreza” es más rentable políticamente en el corto plazo), y; d) razones técnicas (por los instrumentos de medición, lo *absoluto* por delante de lo *relativo*).

<sup>21</sup> El gobierno actual a través del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social viene promoviendo programas relacionados con la igualdad de oportunidades (Qali Warma, Cuna Más) pero de modo limitado en la articulación interinstitucional, pues se hace desde el ámbito regional, con una clara predisposición vertical (*top-down*) y no con oficinas locales o sublocales. Las intervenciones son básicamente asistencialistas, excepto algunas orientadas a la productividad (Agrorural o Agroideas del MINAGRI o, hace dos gobiernos, el programa Mejorando mi Pueblo del Ministerio de Vivienda). Desde otros frentes (académico, cooperación) se tienen experiencias interesantes (p.e. proyecto *Sierra Productiva*) de carácter sostenible pero cuyos éxitos y lecciones aprendidas no han sido recogidas por el Estado para su réplica nacional.

tienen responsabilidad alguna de su mala suerte. Así, cualquier intervención externa igualadora de oportunidades se justifica por constituirse en una suerte de nivelación del terreno de juego respecto a las *circunstancias encontradas al nacer*, permitiendo nivelar en lo posible el terreno de juego futuro (ver esquema -simplificado- 2).

**Esquema 2.- Intervención externa que –por justicia- iguala oportunidades en el origen reduce niveles de desigualdad futura**



En nuestra lectura, las propuestas de lo que “debería hacerse” deben tomar en cuenta los antecedentes ya que “las desigualdades nacen del tipo de relación que ha sido impuesta previamente” y que de alguna u otra forma se ha mantenido “con diversos mecanismos reproductores- a lo largo del tiempo (Gutiérrez, 2012: 90). En este sentido se propone desde la investigación que la principal forma de intervención externa debería ser la del Estado, dada su naturaleza normativa articuladora de todos los esfuerzos externos: de la sociedad civil, del sector privado y público, del tercer sector y del ámbito académico.

### ¿Cómo hacer esta articulación?

La presente investigación, a partir de la hipótesis “que se formula y discute más adelante- propone considerar algunos elementos y enfoques teórico-normativos que podrían aportar al abordaje de la problemática descrita en el reto de lo que significa igualar oportunidades por parte del Estado.

El elemento central -como veremos- gira alrededor de la noción amplia de *comunidad*, desarrollándose a partir de ella otras tantas como *cohesión comunitaria*, *discontinuidad territorial* o *captura estatal*, evaluándose aspectos institucionales y sociales de los

procesos de gestión estatal empleando para ello, enfoques como el territorial, el de desarrollo humano, el de desarrollo a escala humana, entre otros.

Finalizamos este prelude señalando algunas interrogantes que intentaremos responder con el desarrollo de la presente investigación: *¿qué diferencia a las nociones igualdad de oportunidades y equidad?, ¿cuáles son los límites de la acción estatal igualadora de oportunidades en un Estado en el que prevalecen intereses ajenos a los de los desfavorecidos?, ¿qué tanto puede impactar en la sociedad la implementación de políticas públicas cuyo eje central sea la igualdad de oportunidades?, ¿cuál es el enfoque de desarrollo que mejor aborda la problemática relacionada con la desigualdad de oportunidades?, ¿cuánta desigualdad tolera un sistema democrático?, ¿este sistema podría dejar de serlo a partir de cierto nivel de desigualdad?, ¿qué se ha hecho por la institucionalidad del nivel comunal en el Perú en el marco del proceso de descentralización?, ¿qué tan importante es dicha institucionalidad respecto al desempeño de las diversas acciones externas igualadoras de oportunidades?*

### **1.1.2. Estructura de la investigación**

La investigación se estructura en cinco capítulos. Este primero esboza el escenario que da razón de ser a la investigación -el significativo e intrínsecamente injusto nivel de desigualdad de oportunidades y sus potenciales efectos negativos en el grado de desarrollo y democracia peruana-, problematizando dicho escenario y configurando a partir de él, las respectivas pregunta e hipótesis de investigación. El segundo capítulo aborda el marco teórico-normativo sustentando la base paradigmática desde donde se formula los constructos teóricos que conforman la hipótesis propuesta -*cohesión comunitaria, captura estatal y acción estatal igualadora de oportunidades humanas*.

El tercer capítulo es el metodológico, presentándose la propuesta empírica de verificación de la hipótesis, que se pondrá en marcha en el cuarto, capítulo que incluye una caracterización inicial de oportunidades humanas para el ámbito de estudio (unidades territoriales equivalentes de nivel sublocal del distrito de Andahuaylas) y una discusión preliminar de resultados. El quinto es el capítulo final y presenta las conclusiones y recomendaciones con posibles extensiones investigativas, donde se considera una discusión acerca de probables diseños de política pública de igualdad de oportunidades empleando el paradigma de enfoque socioterritorial.

Cabe mencionar que la metodología que adopta la investigación de campo es mixta – cuantitativa y cualitativa- y se irá construyendo en base a encuestas y entrevistas semiestructuradas, análisis de documentación oficial estadística, discusión de noticias de actualidad y tratados politológicos de las últimas décadas para el ámbito de estudio, entre otras fuentes secundarias.

## **1.2. HIPÓTESIS DE INVESTIGACIÓN**

En esta segunda parte del capítulo empezamos con delinear el escenario observado empleando proposiciones<sup>22</sup>, las mismas que permitirán configurar el problema, la pregunta y finalmente la hipótesis de investigación. Complementariamente argumentaremos la relevancia de la investigación.

### **1.2.1. El escenario y algunas proposiciones**

A continuación se propone un ejercicio reflexivo secuencial, en el que se intercalan elementos de interés observables por el investigador, con proposiciones e inferencias normativas, todo esto con el objetivo de justificar normativamente el proceso de formulación de hipótesis de la presente investigación.

#### **Primer elemento del escenario: niveles significativos de desigualdad en el Perú**

En los últimos años, diversos estudios demuestran que la desigualdad -en términos generales, aunque se prioriza medir la de tipo económica- sigue en aumento o en el mejor de los casos mantiene su nivel –con tendencia incierta- en el mundo<sup>23</sup>, América Latina -con diferencia la región más desigual de todas<sup>24</sup> (PNUD, 2005; Lustig, 2011) y

---

<sup>22</sup> Las proposiciones del presente apartado son -como propone Bunge- “desde el punto de vista nominalista inescrutables y perfectamente prescindibles porque no son objetos concretos (...) [además requieren] mención explícita del contexto (...) [para] rastrear todos [sus] vínculos lógicos (...) y determinar así su sentido pleno (...)” (Bunge, 1981: 62-75).

<sup>23</sup> Hace pocos años, mil millones de personas controlaban el 80% del PBI mundial, mientras otros mil luchaban por vivir con menos de un dólar diario (Manrique, 2013). OXFAM (2013) consigna que los ingresos del 1% superior aumentaron en 60% en 20 años y más para el 0,01% superior.

<sup>24</sup> El 10% más rico de la población latinoamericana recibe el 32% de todos los ingresos, el 40% más pobre sólo 15% (El Comercio, 2012b). Además Latinoamérica es 19% más desigual que el África subsahariana, 37 que el este asiático y 65 que los países desarrollados (Lustig, 2011).

en el Perú, uno de los países más desiguales de dicha región<sup>25</sup>. Así, los niveles de desigualdad en los países latinoamericanos han evolucionado en los últimos treinta años de manera distinta en un contexto de implementación de procesos de descentralización del Estado<sup>26</sup> y de individualización estructural de las sociedades<sup>27</sup>.

Lo anterior configura el primer elemento de interés del escenario: la evidencia de niveles significativos de desigualdad en el Perú, un país que internacionalmente presenta ingresos medio-altos y de elevado crecimiento económico en la última década<sup>28</sup>, pero con una reducción de pobreza monetaria muy heterogénea<sup>29</sup>, es decir con elevada desigualdad (coeficiente de Gini de 0,6<sup>30</sup>) que hace que no sea la realidad para la mayoría de peruanos<sup>31</sup> (Francke, 2013).

---

<sup>25</sup> Distritos urbanos de Lima muestran niveles de desarrollo humano de países de "desarrollo muy alto" como Holanda; Ancash, una región de ámbito urbano-rural presenta los de "desarrollo medio" como Bolivia, y Huancavelica, una región andina y rural, los de "desarrollo bajo", como Togo (PNUD, 2010b). Si se toma en cuenta el coeficiente Gini se ve una mejora en los últimos diez años de solo 0,02 puntos (de 0,50 a 0,48), siendo este subestimado pues las encuestas no captan los estratos más ricos de la población, por lo que debe rondar el 0,60 (Mendoza, 2012).

<sup>26</sup> Con la crisis de la década del ochenta, los gobiernos nacionales empezaron a trasladar sus competencias a gobiernos sub-nacionales (Del Campo, 2006) implementando una serie de reformas político-administrativas y fiscales que intentaron romper con la fuerte tradición centralista proveniente de épocas de la colonia e independencia (Véliz, 1980).

<sup>27</sup> La tendencia mundial viene siendo la de "occidentalización" democrática de las sociedades, un distanciamiento de las formas tradicionales de participación social, ciudadanos cada vez menos representados y una cultura marcadamente individualista con efectos como reducción de movilidad social y capacidad colectiva (Fernández y López, 2008: 10).

<sup>28</sup> El PBI creció en promedio hasta 2012 en 5,5% anual, duplicándose entre 1990 y 2010 (LR, 2013b, D16, 2013). Había tal optimismo que por ejemplo se asumía positivo un nivel de reservas respecto al PBI del 33% cuando estudios indican que el nivel óptimo es de 10%, generando el exceso altos costos de oportunidad (Bedoya, 2013). Sin embargo, desde fin de 2013, el PBI desestacionalizado y el ritmo de la inversión privada han decrecido (Mendoza, 2014), siendo el crecimiento del 2014 menor al 3% (Ballón, 2014). Además, este crecimiento no hace mención de los efectos negativos relacionados con la contaminación y los desequilibrios ecológicos (Naredo, 1998).

<sup>29</sup> Por nivel de gasto se redujo dicha pobreza del 48,7% en 2005 a 31,3% en 2010 (INEI, 2010) y la pobreza extrema del 17,4% al 11,5% en el mismo período. La pobreza rural también de 71 a 54%. Pero un buen porcentaje de estos ex pobres "tienen carencias [serias] en educación, salud, seguridad, justicia y voz en las instituciones" (Cuba, 2013). La reducción de la pobreza en el ámbito rural es menos de la tercera parte de la de Lima (Aramburú, 2012).

<sup>30</sup> Por ello, el problema del elevado Gini del caso peruano, "radica en su nivel más que en si aumenta o disminuye tenuemente" (León e Iguíñiz, 2011).



Así, se acepta como válida la lectura de que el núcleo de los problemas que azota la región radica en la desigual –distribución de recursos y oportunidades sociales” (Cotler y Cuenca, 2011: 9) y que las desigualdades y los procesos de exclusión y discriminación son los que engendran significativamente la pobreza<sup>32</sup> (Servet, 2005). Por ello, y como vimos en el primer apartado, se afirma que la desigualdad en el Perú es estructural y está enraizada en otros aspectos, como los étnico-culturales<sup>33</sup> o los relacionados con la propiedad, siendo el crecimiento económico capaz de sacar de la pobreza sobre todo –a los sectores más conectados al mercado, con activos [educación, relaciones sociales, propiedades] que le permiten aprovechar las oportunidades derivadas de este crecimiento” (Aramburú, 2012: 102) no siendo éste proporcional a la distribución equitativa de la riqueza (Guerrero, 2012: 248).

Todo lo anterior, nos permite deducir que –el crecimiento económico en sociedades como la peruana permite reducir la pobreza en mayor medida que la desigualdad (...) [siendo] el tipo de crecimiento económico en el Perú pro-pobre (...) el mismo [que] se ha basado en una re-primarización de la economía” (Aramburú, 2012: 103-4), en un modelo económico atado a un extractivismo<sup>34</sup> trágico<sup>35</sup> que se soporta en ~~una~~

---

<sup>31</sup>La percepción de abandono por parte del Estado se manifiesta en la desigual distribución social y regional de los beneficios de dicho crecimiento, en la generalizada desaprobación de autoridades y en el cuestionamiento de poderes públicos y democracia (Cotler, 2011: 11-25).

<sup>32</sup> Como noción de pobreza no solo se considera la permanente sino la estacional (Servet, 2005: 56). Esto se demuestra porque la elasticidad de la reducción del crecimiento disminuye cuando la desigualdad del ingreso aumenta, por lo que la participación de los pobres en el crecimiento es más importante si esas desigualdades se eliminan (Nieto, 2005: 82).

<sup>33</sup> “Las ciencias sociales peruanas han desatendido este tema (...) diagnosticando los males de la sociedad con análisis básicamente economicistas (...)” (Carrillo, 2005: 165-71). Thorp y Paredes (2011) concluyen que si se eliminara el elemento étnico en el cálculo Gini, este se reduciría de 0,60 a 0,40, cifra similar a países más homogéneos étnicamente como Argentina o Costa Rica. Estudios del INEI muestran que “la exclusión económica, social, cultural y política, afectan sobre todo a los pueblos indígenas rurales andinos y amazónicos” (Aramburú, 2012: 105). Así, el gasto social *per cápita* es menor en los países con más población indígena (Cecchini, 2011) habiendo elevada concentración de pobreza extrema en ámbitos rurales (PNUD, 2010).

<sup>34</sup> La evidencia señala que las economías rentistas si bien pueden gozar de altas tasas de crecimiento, tienden a empeorar la distribución del ingreso (Webb, 1981).

<sup>35</sup> Recientemente asesinaron a líderes asháninkas un grupo de narcomadereros, “en esta tragedia hay un responsable directo e indirecto: el Estado cómplice de las multinacionales (...) que han paralizado la ley de Consulta Previa (...) un verdadero atentado político y legal contra los derechos territoriales de la población indígena amazónica” (Rumrill, 2014). Otro ejemplo fue

estructura institucional y jurídica que parece haber sido hecha para propiciar el conflicto social (...) con un Estado parcializado con el poder empresarial<sup>36</sup> (...) en un modelo que genera un crecimiento material que no redistribuye, ni comparte, que excluye, un estilo de desarrollo insustentable que deshumaniza, que no paga ni repone lo que contamina, que altera el paisaje cultural, que destruye el sitio sagrado” (Pajares, 2012: 356, 362).

Esta suma de políticas coincidimos con Monge en denominarla ~~ne~~“neextractivista light” pues sigue siendo un modelo dependiente de los *commodities* pero con más gasto social interno, siendo la ~~gran~~“gran transformación” prometida por el actual presidente en su plan de gobierno, una tarea pendiente<sup>37</sup> (Monge, 2012: 395). Así, el modelo margina *lo rural* donde se acumula el mayor número de pobres aun cuando en dicho ámbito se genera la mayor cantidad de productos alimenticios que mueven la economía nacional<sup>38</sup> construyéndose para ellos ~~políticas~~“políticas sociales más que políticas de impulso a la producción” (Guerrero, 2012: 249). Finalmente, hablar de desigualdad en el Perú también es hablar de identidad<sup>39</sup> pues tiene que ver con la posición que ocupan los sectores a los que pertenecen las personas dentro de la estructura de poder<sup>40</sup> de la sociedad (Chirif, 2012; Toche, 2005).

---

el denominado “baguazo”, matanza ocurrida durante el gobierno de García en el que perdieron la vida 23 policías y 10 indígenas; a pesar que el gobierno tuvo responsabilidad directa, actualmente los únicos detenidos y procesados son dirigentes indígenas.

<sup>36</sup> En julio del 2014 se aprobaron medidas económicas que no tendrían el impacto en el corto plazo que el gobierno dice buscar pues las causas de la desaceleración no estarían en la oferta sino en la demanda (Ballón, 2014: 30).

<sup>37</sup> El tránsito de *La Gran Transformación* (plan original de Humala) a *La Hoja de Ruta* (plan modificado para ganar en segunda vuelta) “muestra el cambio de objetivo del gobierno: se ha pasado de la fundación de un nuevo modelo de desarrollo, a mantener el crecimiento económico (...) [con un] modelo primario exportador y economía abierta en lugar de la economía nacional de mercado” (Postigo, 2012: 411).

<sup>38</sup> Siete de cada diez toneladas que consume el mercado nacional proviene de la pequeña agricultura, siendo estos agricultores en su mayoría pobres y excluidos de un crecimiento que prioriza políticas agrarias exportadoras (Baca, 2011).

<sup>39</sup> La identidad, según Vich “se funda en la construcción de una diferencia, en la imaginación del otro (...) las identidades culturales son construcciones sociales que responden a cómo una serie de sociedades han interactuado entre sí para producir una forma que como la vida misma, tiene como destino cambiar” (Chirif, 2012: 226, 230).

<sup>40</sup> “(...) el proceso de desigualdad cerraría un ciclo en el que la estructura de poder, que define una distribución desigual de capitales, reproduce, a su vez, las condiciones para que un grupo

En resumen, la desigualdad social en el Perú se presenta, desde hace varias décadas, con elevados niveles y tendencia incierta<sup>41</sup> (López, 2012) en diversos aspectos ligados a la población: educación, salud<sup>42</sup>, ingresos<sup>43</sup>, accesibilidad laboral<sup>44</sup>, poder, entre otros.

**Primera proposición: hay varios tipos de desigualdades, siendo la de oportunidades la más injusta**

Ya expusimos como criterio para seleccionar el tipo de desigualdad, la noción de *injusticia intrínseca* relacionada con los determinantes que configuran los niveles de bienestar a lo largo de la vida de las personas: se dijo que hay un *momento* de la vida de las personas –que Roemer (1998) denominó *starting point*- que permite distinguir el peso que tiene en el bienestar futuro, por un lado, la dotación de circunstancias iniciales u oportunidades –con mayor preponderancia desde el inicio de su vida hasta dicho *momento*- y, después del mismo, la adopción -suficientemente libre- de decisiones<sup>45</sup>.

---

esté en mejores condiciones para su uso y posesión (...) un círculo vicioso en el que las condiciones se tornan casi permanentes" (Toche, 2005: 236-7).

<sup>41</sup> Diversos trabajos sobre desigualdad sorprenden por sus diferentes resultados aunque existe consenso sobre su alto nivel. Los optimistas afirman que en las dos últimas décadas la desigualdad disminuyó (Gini de 0,4). Los pesimistas, que se ha mantenido cuando no incrementado (Gini 0,6). Los primeros prefieren las encuestas (ENNIV, ENAHO) pese a sus limitaciones de no encuestar a los ricos y no recoger bien el ingreso no laboral. Los segundos utilizan las cuentas nacionales para analizar la evolución de la distribución del ingreso: sostienen que la desigualdad y la pobreza provienen de relaciones sociales que tienen un carácter histórico y estructural estando los desempeños individuales enmarcados en ellas (López, 2012).

<sup>42</sup> Por ejemplo, la esperanza de vida es de 61 años en Huancavelica y 79 en Lima Metropolitana. La desnutrición crónica es 7,5% en Lima y 41% en las áreas rurales, mientras la mortalidad infantil es de 10 por mil en el estrato de mayores ingresos y 42 en el de menores ingresos (Francke, 2013).

<sup>43</sup> Webb (1975) encontró que en 1961 el 1% más rico concentraba el 25,4% del ingreso y que el decil más rico poseía el 49,2% del ingreso personal y el más pobre sólo el 1%. Otra medición reciente registra que el ingreso anual del 20% más rico del Perú es 11,4 veces el del 20% más pobre (Portafolio, 2013a). CEPAL ubica al Perú en el tercio superior en el mundo con peor distribución de la renta (Gamero, 2005).

<sup>44</sup> La brecha laboral más grande en el Perú es en empleos que requieren educación universitaria completa. Algo que no suena muy lógico pues mientras más calificaciones menos debería importar los rasgos o el sexo (Thorp y Paredes, 2011).

<sup>45</sup>El abordaje de *lo circunstancial* se justifica en este sentido por dos razones fundamentales, por la arbitrariedad de su distribución para los desfavorecidos (nadie merece circunstancias desfavorables originarias) y porque cabe la posibilidad de que algunas intervenciones externas – luego del *starting point*- puedan ser contraproducentes con la noción amplia de libertad.

La lógica indica que antes de dicho *momento*, niveles significativos de desigualdad de oportunidades –arbitrariamente recibidas- derivarán en niveles significativos de desigualdad de desarrollo humano<sup>46</sup>. Dado que esta situación afecta injustamente a población vulnerable –infancia- que no tiene responsabilidad alguna de su mala suerte y que vive con alta probabilidad de ser afectados en su bienestar y desarrollo humano futuro (PNUD, 1990) es que se justifica la decisión de abordarla académicamente.

### **Segundo elemento del escenario: niveles significativos de desigualdad de oportunidades en el Perú**

Diversas referencias indican que el nivel de desigualdad de oportunidades es significativo en el mundo<sup>47</sup>, América Latina<sup>48</sup> y específicamente en el Perú: así, recientes estudios -como el de OXFAM de 2012- demuestran que es uno de los países en el que más se incrementó la brecha entre niños más y menos favorecidos en los últimos veinte años<sup>49</sup>. Pero no solo hablamos de la brecha económica, sino de mejoras en el acceso a adecuadas condiciones de vida<sup>50</sup>, o lo que es lo mismo en la satisfacción de necesidades básicas asociadas a servicios públicos y sociales. Estas mermas en las condiciones iniciales que encuentran los niños incidirán sobre sus logros futuros pues está demostrado que ~~→~~ mayor acceso a oportunidades de una persona, mayor probabilidad de lograr un mayor nivel de desarrollo humano” (BM, 2008).

---

<sup>46</sup> El paradigma de desarrollo humano “es un proceso en el cual se amplían las capacidades del ser humano (...) permitiéndole hacer uso de estas conforme a sus intereses, necesidades y potencialidades” (PNUD, 1990).

<sup>47</sup> Por ejemplo, siete de cada mil bebés estadounidenses morirán antes de su primer año de vida, en Malí serán 126, y los que sobrevivan corren un riesgo nutricional mucho mayor, además de tener mínimas posibilidad de completar los estudios escolares que en la OCDE son en promedio 13,4 años pero en África subsahariana 5,4 años (BM, 2005: 7).

<sup>48</sup> Según el BM (2005) en Ecuador en cualquier grupo socioeconómico, los niños de tres años alcanzan resultados idénticos en reconocimiento del vocabulario (al nivel internacional) pero a los cinco presentan retrasos en relación a esta referencia si no pertenecen a los medios más pudientes y si el nivel de instrucción de sus padres no es muy elevado (Niño, 2005: 76).

<sup>49</sup> Luego de analizar la evolución de diversas variables en 32 países, *Save The Children* concluye que la brecha entre niños “ricos” y “pobres” creció 179% en las dos últimas décadas en el Perú, cinco veces más que el promedio de países analizados. Los niños acomodados peruanos viven en hogares con ingresos 66 veces superiores a los de los más pobres (Publimetro, 2012).

<sup>50</sup> Los grupos indígenas tienen menores oportunidades que sus contrapartes blancas/mestizas de mejorar la capacidad de aprendizaje de sus hijos mediante nutrición, salud o estimulación temprana: por ejemplo solo el 95% de hogares tienen agua potable contra el 57% indígena.

Luego, estos elevados niveles de desigualdad de oportunidades llevan a la promoción de crímenes sociales en nuestro país, por ejemplo, el trabajo infantil<sup>51</sup>, uno de los motores –para la reproducción de la pobreza (...) [pues] vuelve a los niños más vulnerables a los problemas educativos<sup>52</sup> y de salud que condicionan su desempeño futuro (...) [así] tendrán trabajos marginales y mal remunerados (...) [y como en el Perú] los índices más altos de pobreza se encuentran en zonas rurales, también [lo es] el mayor porcentaje de niños y niñas trabajadores/as<sup>53</sup>” (Guerrero, 2012: 251-252)

### **Segunda proposición: el nivel de desigualdad de oportunidades afecta negativamente los niveles de desarrollo y democracia**

Se propone que la desigualdad económica en niveles importantes, al no ser combatida por el sistema liberal económico, deriva en desigualdad social. Esta desigualdad social, de ser significativa, tiene plena capacidad de poner en jaque cualquier sistema democrático pues degenera en desigualdad significativa de poder<sup>54</sup> (Manrique, 2013), reduce a su mínima expresión la movilidad social<sup>55</sup>, y es económicamente ineficiente, políticamente corrosiva y ecológicamente destructiva (Oxfam, 2013).

Pero no sólo la desigualdad significativa afecta negativamente a la democracia; en el mediano y largo plazo también afecta lo que se entiende como noción de *desarrollo*, pues como se ha mencionado, la desigualdad de oportunidades es un factor explicativo

---

<sup>51</sup> Se estima que existe un millón 650 mil menores que trabajan, de estos un 70% lo hacen en actividades peligrosas y hay 184 mil niños y adolescentes que realizan trabajos domésticos, lo que se podría llamar “esclavitud moderna” (Diario UNO, 2014a). La ausencia de programas estatales de protección al menor y desarrollo infantil, mantiene esta explotación laboral.

<sup>52</sup>El sistema educativo no toma en cuenta las múltiples realidades del país: “(...) los niños de Huancavelica deben tomar vacaciones en temporada de lluvias, cuando los de Lima están en la playa, además (...) coincide con (...) el ciclo de las alpacas por lo que la suspensión de las obligaciones escolares se empalma con el período de mayor trabajo productivo. Y esos niños, ¿cuándo tendrán vacaciones?” (Carrillo, 2005: 178).

<sup>53</sup> Según la ENAHO (2010) el trabajo infantil afecta al 25% de niños y adolescentes peruanos. El 83% vive en el área rural y se dedica a la chacra familiar o al pastoreo (Alarcón, 2011).

<sup>54</sup> Ya desde el siglo XVIII pensadores del liberalismo político (como Rousseau) o del materialismo dialéctico (como Marx) consideraban que el liberalismo económico llevado al extremo (*librecambismo* antes, *neoliberalismo* hoy en día) impulsaba con ferocidad la desigualdad económica, decantando ella en desigualdad de poder (Manrique, 2013).

<sup>55</sup> En Estados Unidos “(...) es necesario cinco generaciones para que una familia con un nivel de ingreso que se sitúa en la mitad de la media nacional llegue a la media nacional” (BM, 2005: 7).

directo de la desigualdad de desarrollo humano en el tiempo (BM, 2008), es decir, menores oportunidades de desarrollo en el origen (menor cobertura de servicios básicos, educación, salud) redundarán en menores oportunidades de desarrollo futuro (menores ingresos económicos, bienestar físico, mental, capacidad académica, etc.).

**Inferencia normativa: se considera justificable toda intervención externa igualadora de oportunidades**

Habiendo discutido las proposiciones y evidencias preliminares, es decir, habiendo identificado niveles elevados de desigualdad de oportunidades -injustos y con efectos perversos para la democracia y desarrollo- se considera *justificable* la intervención externa sobre estas desigualdades pues estas asegurarían la accesibilidad de las personas –al menos al inicio de sus vidas- a estas oportunidades de desarrollo, en la idea de “nivelación de terreno de juego” o en poder acceder universalmente a un derecho<sup>56</sup>.

Por otra parte, teóricamente estas intervenciones externas igualadoras de oportunidades pueden ser tantas como entes externos existan y toda combinación posible entre estos, por lo que consideramos relevante notar una diferenciación de tipo normativa.

**Tercera proposición: entre las intervenciones externas posibles, la estatal es la más importante**

La investigación propone –se profundizará en el siguiente capítulo- que, por su alcance intrínsecamente territorial-jurisdiccional y potencialmente integrador y articulador, la intervención estatal es –*debe ser*- la intervención externa más importante<sup>57</sup>. Esto no quiere decir que el resto de actores territoriales deban dejar de realizar intervenciones relacionadas con la nivelación del terreno de juego. Así, se propone que dicha(s) intervención(es) presente(n) una naturaleza articulada, puesta(s) en marcha en el marco de la implementación de una política estatal igualadora de oportunidades que haga más inclusivos los beneficios del crecimiento económico.

---

<sup>56</sup>Dichos derechos existen antes que el Estado y sus normas jurídicas, por lo que no pueden crear derechos sino solo reconocerlos (Battaglia, 1955). La persona trasciende al Estado por tener un destino superior al tiempo (Maritain, 1982).

<sup>57</sup> El Estado debe intervenir por ser demandado por justicia por los desfavorecidos: “todo conflicto interpela al Estado, pero también a la sociedad y pone sobre la mesa las relaciones entre estos, por ello los conflictos tienen que ver con las políticas de Estado y resulta conveniente revisar algunas de ellas” (Pajares, 2012: 368-371).

Esto dependerá del tipo de inversión social que se haga pues aunque el gasto social ha pasado del 4 al 8% del PBI en los últimos veinte años, el mismo se ha destinado principalmente a programas sociales “protectores” (alimentarios)<sup>58</sup> antes que a “habilitadores” o “promotores” lo que no habría permitido contribuir a reducir la desigualdad pues esto supondría “mejorar la calidad educativa básica, promover la educación laboral, el microcrédito, la infraestructura productiva, la formalización de la propiedad y la promoción de empleo adecuado”(Aramburú, 2012: 105-108).

En este sentido, es indispensable que las políticas igualitarias que se implementen estén en sintonía con la política económica y con las características territoriales, por lo que el reto será igualar oportunidades compensando territorialmente ámbitos desnivelados. Esto, desde el accionar del Estado no será inmediato dada su ya conocida tradición sectorialista y desarticulada por lo que se tendrá que (re)definir responsabilidades en los niveles central, regional, local y sublocal o comunal.

### **Tercer elemento escenario: mediocre desempeño estatal igualando oportunidades**

Haciendo una revisión histórica del desempeño de la intervención estatal en el igualamiento de oportunidades, se concluye sin mucha discusión de que no ha sido muy exitosa. Este pobre desempeño incluye la poca capacidad de aprovechar la coyuntura macroeconómica positiva<sup>59</sup> así como aquellas interesantes intervenciones realizadas desde el mismo sector público, sector privado y tercer sector en las últimas décadas<sup>60</sup>.

---

<sup>58</sup> Aramburú (2012) propone diferenciar la inversión social “protectora”, dirigidos a grupos de mayor vulnerabilidad, de la inversión social “habilitadora” y “promotora” de oportunidades económicas, señalando que la primera debe ser anti-cíclica (crecer en períodos de recesión) y las otras dos pro-cíclicas (crecer en períodos de crecimiento económico).

<sup>59</sup> En la historiografía del Perú republicano se suele llamar “oportunidades perdidas” a aquellos períodos de súbita prosperidad económica -basada en la explotación de algún recurso natural- que no fueron aprovechados para llevar al país a un auténtico desarrollo, como el guano (en los 1840), el salitre (hacia 1860), el caucho (en 1870) o la anchoveta (tercer cuarto del siglo XX). Estos habrían generado una suerte de autocomplacencia estéril. Varios autores proponen que está pasando lo mismo con la exportación minera que en la última década permitió generar ingentes recursos fiscales gracias al alza de los precios internacionales -básicamente por la demanda china (Lerner Febres, “Política para el desarrollo”, La República, 2012).

<sup>60</sup> Entre estas valiosas experiencias tenemos *Sierra Productiva* una propuesta protagonizada por organizaciones campesinas donde se produce una sinergia entre conocimientos innovadores con implementación de tecnologías a escala de la economía familiar campesina. Sus recursos naturales (agua, tierra), recursos productivos (cultivos, crianzas menores y mayores,

La tesis cuestiona este mediocre desempeño estatal e intenta encontrar explicaciones causales, configurándose con este ejercicio la hipótesis de investigación que a continuación se formula.

### **1.2.2. El problema, la pregunta y la hipótesis de investigación**

#### **El problema de investigación**

El tercer elemento del escenario -que acaba de describirse- resultado de las reflexiones, proposiciones y elementos precedentes, constituye el problema de investigación, es decir, la identificación de un desempeño mediocre o insuficiente de la acción estatal igualadora de oportunidades cuyas causas no se logran identificar con claridad.

Entonces, el problema de investigación podría configurarse como:

*Una insuficiente claridad explicativa sobre los factores causales –y mecanismos- del desempeño de la acción estatal igualadora de oportunidades humanas (AEIOHU) en el Perú*

En el esquema 3 se muestra la formulación del problema de investigación.

#### **La pregunta de investigación**

El problema de investigación nos remite a una serie de interrogantes: ¿hay configuraciones estructurales que explicarían dicho desempeño estatal?, ¿por qué las reformas igualitarias planteadas recientemente –como la ley de educación, de estrategia nacional de seguridad alimentaria, de lucha contra la pobreza o de descentralización- no han logrado conseguir cambios significativos igualitarios?

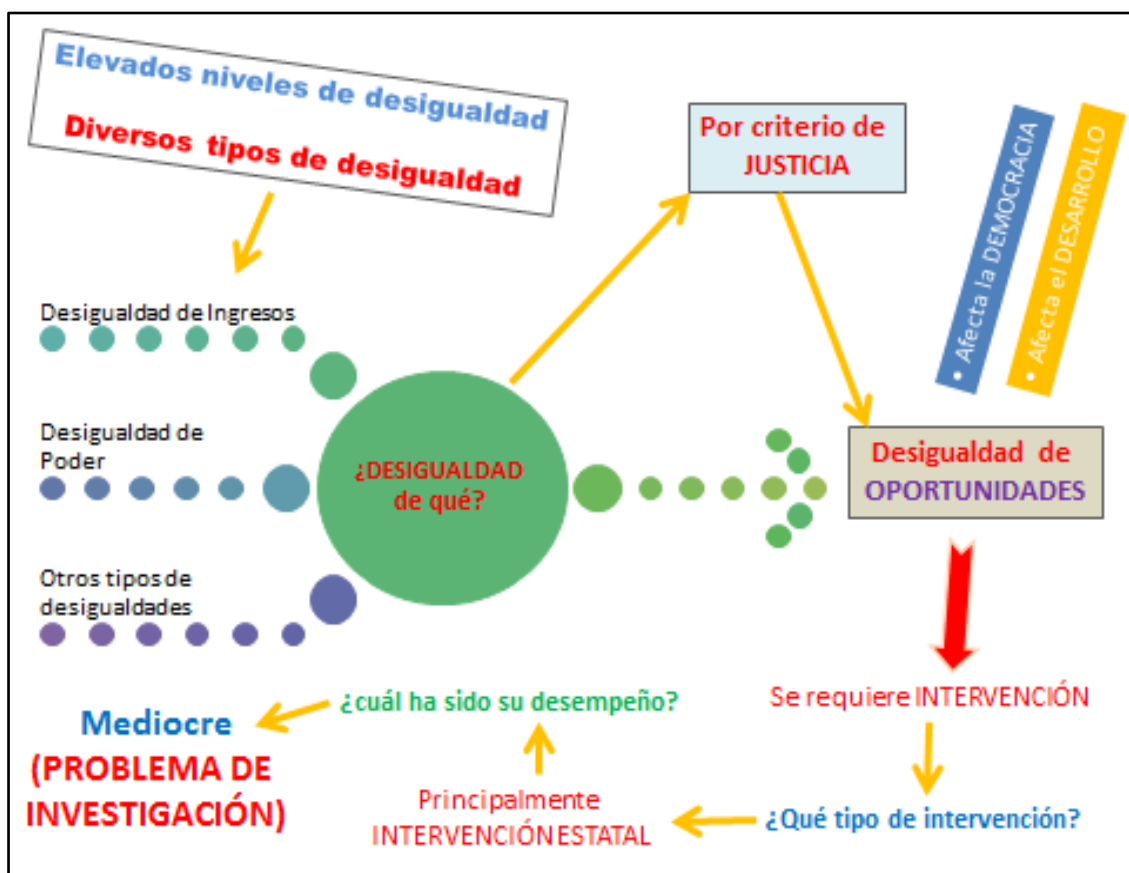
Estas preguntas salen a colación porque a pesar de que se han logrado algunos avances como la reducción en el porcentaje de peruanos que viven en condición de pobreza y con necesidades básicas insatisfechas (indicador de reducción de desigualdad de oportunidades), los índices de desarrollo humano –o algunos otros relacionados

---

herramientas) y recursos culturales con profundas raíces de saberes ancestrales, se convierten en fuentes generadoras de valor dando lugar a economías emprendedoras que dejan atrás las de sobrevivencia. La capacitación se hace de campesino a campesino por YACHACHIQ, campesinos líderes que capacitan con el método de "Aprender haciendo". Es un extraordinario ejemplo de educación no escolarizada, de adultos y productores, que adicionalmente revalora y reivindica los extraordinarios saberes de los hombres y mujeres del campo.



directamente con *oportunidades* como los índices de nutrición infantil- no se han modificado sustantivamente (Guerrero, 2012: 250; Trivelli, 2010).



Esquema 3.- Secuencia proposicional generadora del problema de investigación

De aquí, que la pregunta de investigación que se intentará responder tome la siguiente forma:

*¿Cuáles son los factores que explican el mediocre desempeño estatal igualador de oportunidades humanas?*

$\zeta X? \text{ =====> D-AEIOHU}$

Donde, D-AEIOHU es el desempeño de la acción estatal igualadora de oportunidades humanas y se constituye en la variable a explicar o dependiente y  $\zeta X?$  representa la(s) variable(s) (explicativa(s) o independiente(s)) territorial(es) significativa(s) –y oculta(s)- que busca la tesis identificar.

## La Hipótesis de Investigación

La pregunta de investigación propone un reto: la identificación de por lo menos un elemento que pueda explicar significativamente los desempeños mediocres del Estado en el igualamiento de oportunidades humanas a lo largo del tiempo -al menos en las últimas décadas. Intentar abordar dicho reto obliga a realizar un ejercicio analítico histórico-estructural de la realidad peruana.

En primer lugar partimos de reconocer la elevada complejidad de la estructura social peruana a lo largo de su historia; si lo era en épocas prehispánicas -con conflictos territoriales permanentes en los que terminó imponiéndose a fines del s.XV el imperio incaico- con más razón luego, durante el largo y traumático proceso de colonización español que continuó con la época republicana -luego de la independencia<sup>61</sup> a inicios del s. XIX- a partir de la cual se sucedieron innumerables gobiernos de base principalmente oligárquico, militar y neoliberal. Casi todos hicieron lo propio para mantener al Perú profundamente fracturado en lo social<sup>62</sup>, en buena parte ligado a lo étnico, lo que se mantiene hasta hoy con un aún arraigado racismo.

En segundo término, la estructura territorial en su acepción geográfica es también compleja: la franja costera, que mira al océano pacífico es la única territorialmente

---

<sup>61</sup> Algunos historiadores concluyen que fue un evento que benefició fundamentalmente a la población criolla o mestiza acomodada, resultante de diversas gestas libertarias andino-mestizas que no beneficiaron significativamente a estas poblaciones iniciadas entre 1536 y 1572 con la resistencia de los incas de Vilcabamba, luego Juan Santos Atahualpa (1742), Juana Moreno (1777), Túpac Amaru II (1780), Francisco de Zela (1811), Juan José Crespo y Castillo (1812), entre otros (Oré, 2013). Como planteó Mariátegui: "Para que la revolución demo liberal haya tenido efectos [liberadores], dos premisas eran necesarias, la existencia de una burguesía consciente de los fines e intereses de su acción y la existencia de un estado de ánimo revolucionario en la clase campesina y, sobre todo, su reivindicación del derecho a la tierra en términos incompatibles con el poder de la aristocracia terrateniente. En el Perú, menos que en otros países de América, la independencia no respondía a estas premisas (...)" (Mariátegui, 1976).

<sup>62</sup> Por ejemplo, un reporte de la CIA (EE.UU) de 1963 describía la realidad peruana como una en la que no existía una efectiva unidad nacional sino que había una oligarquía blanca que habitaba Lima y ciudades costeras ejerciendo el poder respaldada por las Fuerzas Armadas y la Iglesia, "más de la mitad de los 11 millones de habitantes eran indios analfabetos, pauperizados, que hablaban sus propias lenguas y vivían en una economía de subsistencia bajo un sistema semifeudal, apartados de la sociedad moderna. La mayoría de mestizos, que constituían la tercera parte de la población no vivían mucho mejor que los indios" (Pajares, 2012: 373).

integrada en relación a sus principales ciudades, a diferencia de las zonas andina y amazónica. La poca integración de estos territorios y la significativa desigualdad de bienestar de sus poblaciones –que incluyó el impacto negativo de movimientos terroristas en las últimas décadas del s. XX- en relación a las costeras explican en buena cuenta los intensos procesos migratorios que se dieron durante el siglo pasado<sup>63</sup>.

En tercer lugar, se propone que el Estado –sus autoridades electas y funcionarios públicos- históricamente ha venido siendo objeto de *captura*<sup>64</sup> por parte de poderes fácticos, lo que no ha permitido adoptar enfoques de largo aliento que prioricen a las personas injustamente desfavorecidas, porque quienes lo tienen capturado no los representan (Durand, 2013). Esta *captura* se puede entender como una desviación peligrosa del camino correcto del desarrollo debido a la gran influencia del poder económico y se facilita –en la medida en que se omite, soslaya o margina el planeamiento, se ignoran los procesos específicos de las políticas públicas y se olvida la capacidad de mediación de las organizaciones burocráticas que son parte del Estado” (Alarco, 2012: 60-61). Esta corrupción de miembros clave del sistema plantea la necesidad de comprender como fluye y se distribuye el poder<sup>65</sup>, pues suele ser mediante su distribución desigual que se materializa (Castiglione, 2012: 116-7).

---

<sup>63</sup> La forma de migración más importante en el Perú fue la interna (“éxodo rural”): el desplazamiento masivo de habitantes desde el ámbito rural-andino al urbano en busca de mejores condiciones de vida. Matos Mar (2012) demuestra que en los últimos 70 años, el Perú ha vivido una gran revolución cultural protagonizada por millones de provincianos del *Otro Perú* quienes al trasladarse a Lima originaron el mayor cambio estructural contemporáneo, que contribuyó a forjar una sociedad nacional que no existía en el país. Lo original de este proceso radica en que no se produce de manera violenta y que se plasma en el surgimiento de “nuevas” Lima en donde también está presente la impronta del mundo andino. El autor sostiene que el desborde popular se ha convertido en un modelo de relación de las bases con el poder político, capaz de convertirse en la fuerza motriz de cambios estructurales.

<sup>64</sup> Dicha noción inicia su abordaje académico con el estudio de la realidad: “los políticos y los hacedores de políticas son seducidos por la posibilidad de generar rentas en un contexto de arbitrariedad decisional (...) [los mismos con] capacidad de tener un impacto en la formulación de las reglas de juego básicas recurren al extremo de pagos privados para la obtención de privilegios haciendo que los funcionarios cedan a la presión y defiendan los intereses privados a costa del interés público ((Hellman, Jones & Kaufmann, 2000; Durand, 2012: 21-23).

<sup>65</sup> Las relaciones de poder se dan en todo espacio de interacción humana, en la esfera privada y pública (Habermas, 1999). Para Castells (2009), poder es la capacidad relacional que permite a un actor social influir de forma asimétrica en las decisiones de otros actores sociales,

Como resultado, la democracia se ha vuelto vulnerable a la influencia de los intereses económicos y ha probado ser ineficaz en controlar a las grandes corporaciones, entre ellas a la prensa, cada vez más concentrada económicamente<sup>66</sup>, además la institucionalidad centralista -en todos los niveles estatales- hace que la toma de decisiones sobre lo público suele ser inaccesible para las familias. Esta tendencia se ha intentado minimizar con diversas decisiones gubernamentales, siendo la más reciente la reforma descentralista, pero en la misma solo se llega como nivel mínimo de Estado al de municipio menor –el mismo que prácticamente carece de presupuesto- pero no al comunal, nivel que la tesis considera fundamental para garantizar una mínima cohesión social que soporte cualquier sistema democrático. Es por ello que identificamos como factores relevantes intervinientes en los procesos de desarrollo, los grados de *continuidad territorial* y de *captura estatal*.

Estos permitirán al Estado, en mayor o menor medida -dependiendo del grado- impactar sobre los habitantes más vulnerables –infantes- de los diferentes territorios a través de sus acciones y políticas públicas en relación a la igualdad de oportunidades. Así, se proponen dos hipótesis explicativas que están relacionadas pero que podrían intentar verificarse de modo separado:

a) *Que el Estado está suficientemente capturado por grupos de poder que no representan los intereses de los grupos desfavorecidos en el acceso igualitario a oportunidades;*

b) *Que existe un elevado grado de discontinuidad territorial en el nivel intermedio entre el familiar y estatal (el comunal) que no favorece la igualdad de oportunidades.*

Ambas hipótesis participarían en la manifestación de una escasa autonomía estatal así como de una insuficiente cohesión socioterritorial<sup>67</sup> que estaría haciendo poco eficiente

---

favoreciéndose la voluntad, intereses y valores del actor que tiene poder. Para Mann (1991), el poder es la capacidad para lograr objetivos mediante el dominio de lo que nos rodea.

<sup>66</sup> Comulgamos con la versión de que la prensa peruana es la “que está condicionando la política de los últimos veinte años (...) basta entenderse con cuatro personas para orientar la prensa nacional peruana” (Wiener, 2012: 89-90).

<sup>67</sup> Se propone que el desempeño de cualquier AEIOHU estará en función del nivel existente de *continuidad organizacional multinivel*, es decir, mientras más continua sea la estructura organizacional entre el Estado y la familia es más probable que se asegure que la AEIOHU tenga

cualquier intervención externa. A esta cohesión en el nivel clave le denominaremos comunitaria, en su acepción normativa<sup>68</sup>. Por tanto, la hipótesis en términos generales quedaría de la siguiente forma:

*“Mientras más cohesionada sea la estructura territorial en el nivel comunal y menos capturado esté el Estado, mejor será el desempeño de intervenciones a favor de desarrollo humano, dada una determinada acción estatal”*

En términos más específicos lo que se intentará verificar en la presente investigación es lo siguiente:

*“A mayor cohesión comunitaria y menor captura del Estado, mayor será la eficiencia de la acción estatal igualadora de oportunidades humanas”*

Esta hipótesis se intentará contrastar con información obtenida de familias del ámbito andino, contextualizadas en el presente con perspectivas a corto y mediano plazo. Se aprecia el esquema de formulación de la hipótesis en el esquema 4.

### **1.2.3. Relevancia de la investigación**

Se considera que la presente investigación es relevante para los procesos peruanos de desarrollo humano en el marco de la implementación del proceso de

---

mayor *fluidez territorial*, y con esto, mejores desempeños para con la población expectante. Esta fluidez territorial, podría conceptualizarse como una característica de estructuras socio-territoriales determinadas, una suerte de *cohesión socio-territorial* de tipo comunitario o *cohesión comunitaria* que permitiría a ciertos territorios obtener resultados más satisfactorios con una misma política estatal igualadora de oportunidades humanas por presentar una *configuración socio-territorial* que aseguraría mayor *continuidad* de lo colectivamente favorable.

<sup>68</sup> El ser humano, social y vulnerable (Pérez, 2005) al nacer encuentra una dotación de oportunidades –proveída por sus diferentes entornos, desde el familiar hasta el supraestatal– que determinará su logro futuro. A esta provisión multinivel de oportunidades se denomina AEIOHU, la misma que está conformada por las acciones que llevan a cabo las familias, organizaciones barriales o el Estado. Cualquiera de estos niveles de organización puede concebirse –en un sentido amplio– como algún tipo de *comunidad*. En esta noción amplia de comunidad, se propone que, en caso la comunidad inmediata no *podiera* asegurar la satisfacción de una suficiente dotación de oportunidades, las sucesivamente mayores *debieran* hacerlo.

descentralización<sup>69</sup> y de lucha contra la captura del Estado<sup>70</sup> como estrategias para democratizar la democracia<sup>71</sup>. La expectativa pasa por poder demostrar que un empoderamiento humano en el nivel comunal y una reducción de los niveles de captura estatal pueden reducir significativamente los niveles de desigualdad territorial de oportunidades, al menos más de lo que se ha venido haciendo hasta hoy.

Asimismo se aspira proponer una variante del enfoque territorial (ET) -el enfoque socioterritorial (EST)- como paradigma válido para la formulación de políticas públicas de desarrollo humano sostenible, en democracia. El EST se orienta en similar dirección que el ET pero haciéndolo a escala humana, poniendo mayor énfasis en la capacidad de aprehensión de los procesos de desarrollo desde el nivel familiar-comunal promoviendo la posibilidad de integrar eficientemente la actuación del Estado, la sociedad y la iniciativa privada en dichos procesos.

Con el desarrollo de la tesis interesa también –en la línea de lo que propone Durand (2012: 191)- –echar luces sobre la interacción establecida entre los actores sociales y el Estado (...) en un contexto donde hacer *más de lo mismo* fortalece a los poderes fácticos (...) [acumulándose] *asuntos pendientes* que al no resolverse tienen costos nocivos para profundizar la democracia y garantizar condiciones de vida digna para la mayoría de peruanos y peruanas”.

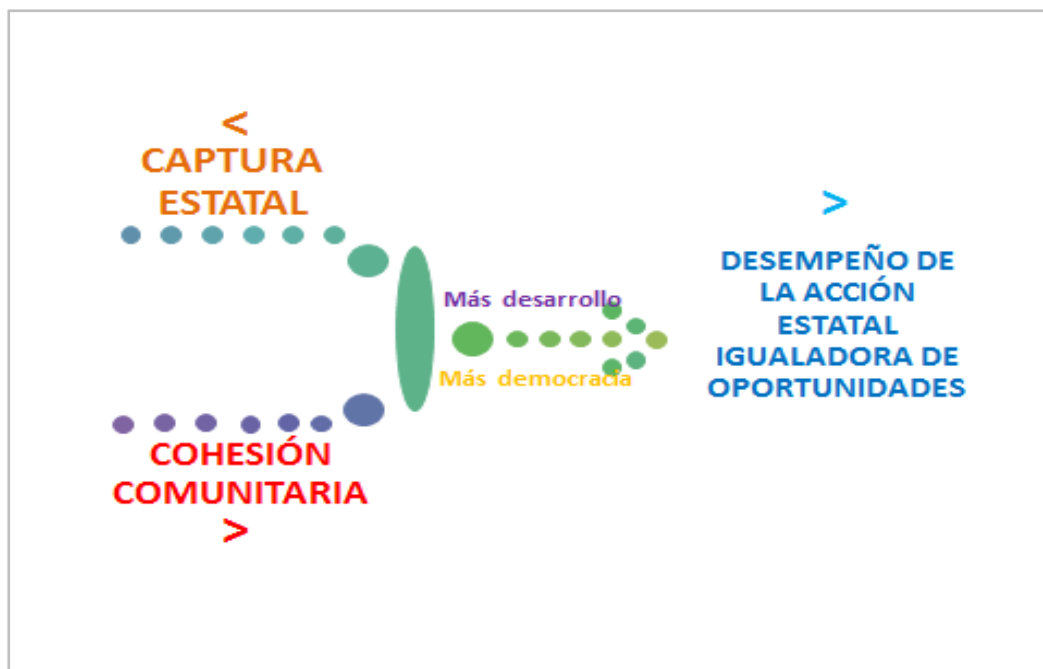
---

<sup>69</sup>El inicio del proceso hace más de una década aunque auspicioso, se fue diluyendo en la implementación, avanzándose en la transferencia de funciones sin un enfoque territorial que permita crear un sistema de gestión descentralizada por lo que se estaría manteniendo la histórica discontinuidad territorial entre el nivel familiar y estatal. Actualmente dicho proceso ha entrado en franco cuestionamiento por las innumerables denuncias a autoridades regionales y municipales (Ballón, 2014: 35).

<sup>70</sup> De acuerdo a una encuesta de Ipsos Perú quienes desaprueban la gestión Humala lo hacen en un 45% porque creen que hay corrupción en su gobierno (Ballón, 2014a: 21). Cabe mencionar que algunos estudiosos del proceso de descentralización peruana, dudan mucho que esta pueda ser exitosa dado el nivel estructural de corrupción existente: “(...) todo eso es el Estado nacional, y si tenemos un Estado nacional corrupto y lo descentralizamos, vamos a descentralizar la corrupción, no cabe duda” (Ballón, 2014b).

<sup>71</sup> Para Boaventura Dos Santos, “democratizar la democracia” es articular la democracia representativa y la democracia participativa, “una tarea ambiciosa porque implica superar el fundamentalismo de los partidos que piensan que tienen el monopolio de la organización política de los intereses y el fundamentalismo anti-partidos de la sociedad civil y movimientos sociales que piensan que tienen que ser totalmente autónomos” (Revesz, 2007).

Así, intentar ensayar alternativas explicativas al problema y pregunta de investigación planteados en nuestro ámbito de interés exige adoptar un enfoque que parte de la premisa de que un trabajo de investigación en ciencias sociales debe ser contextualizado tanto en el aspecto teórico-normativo como en el epistemológico-aplicativo.



**Esquema 4. Hipótesis de Investigación**

Finalmente, y en adición a lo dicho hasta aquí, realizar la presente investigación se considera relevante y plenamente justificado por las siguientes aportaciones:

**En lo teórico**, por la discusión de nociones relacionadas con los conceptos de desarrollo, cohesión social y democracia; específicamente las de *acción externa igualadora de oportunidades humanas*, *cohesión comunitaria* y *captura estatal*. La primera como acción significativa del paradigma propuesto de desarrollo, la segunda que no llega a comprenderse del todo con lo discutido en la literatura a partir de la noción de *capital social* y la tercera como aporte de lo observado en la institucionalidad real, ligada a lo que algunos autores denominan *farsa democrática*.

**En lo normativo**, recogiendo contextualizadamente el debate paradigmático sobre las nociones de *justicia*, *democracia*, *desarrollo*, *acción estatal* y *generación de conocimiento científico-social*. Esto se considera necesario dado el explícito enfoque normativo de la tesis sustentado en la observación de un escenario significativamente desigual. Recogiendo a Cuenca (2011) se considera que intentar responder por qué

existe la desigualdad social, dónde se genera, en qué grado es aceptable y cómo se enfrenta son tareas que las ciencias sociales deben atender.

**En lo epistemológico**, con aportaciones metodológicas relacionadas con la medición de las variables estudiadas, principalmente con las explicativas (*cohesión comunitaria* y *captura estatal*) empleando entrevistas semiestructuradas colectivas e individuales, como principal instrumento de campo. Su aplicación podría sugerir su extensión a otros ámbitos territoriales y servicios básicos y sociales.

**En relación a realidades concretas**, con el abordaje de un escenario cuya descripción sustenta por sí misma su relevancia: los países latinoamericanos –entre ellos el Perú– se encuentran explícita o implícitamente implementando políticas públicas de *igualdad de oportunidades* con distintos resultados intra e inter-territoriales. La tesis explora alternativas explicativas sobre esta diversidad de resultados, alternativas relacionadas con las familias y comunidades, con la interacción entre ellas y, entre ellas y el Estado.

La verificación de la hipótesis propuesta podría recomendar poner en el centro del debate la necesidad de profundizar la institucionalidad del nivel comunal, una propuesta en la línea de una democracia solidaria, a escala humana, además de promover un debate de fondo acerca de los mecanismos causales y posibles soluciones para los significativos y sistémicos niveles de captura estatal.

Se espera contribuir al necesario debate sobre las causas de los elevados niveles de desigualdad de oportunidades del país, sus consecuencias y alternativas para reducirlos de manera significativa. Finalmente también se espera, en la línea de lo propuesto por Cotler, “ilustrar a los formadores de opinión pública, y advertir a los responsables políticos de las alternativas que existen para erradicar las desigualdades que sofocan las relaciones sociales y políticas y que amenazan la precaria cohesión social” (Cotler y Cuenca, 2011: 28-29).



# MARCO TEÓRICO-NORMATIVO

*“Mi sangre aunque plebeya, también tiñe de rojo, el alma en que se anida mi incomparable amor, ella de noble cuna y yo humilde plebeyo, no es distinta la sangre ni es otro el corazón. ¡Señor por qué los seres no son de igual valor!”*

*(Felipe Pinglo, vals peruano “El Plebeyo”)*

---

Toda explicación de los fenómenos fácticos, como sostiene la epistemología, significa [aspirar a] tener una teoría (Figueroa, 2002: 9). Pero construir la teoría requiere, desde nuestro punto de vista –siguiendo a Myrdal<sup>72</sup>- hacer explícita, de manera previa, una determinada base normativa -en la primera parte del capítulo-, para luego exponer con claridad qué significado tienen para la investigación los constructos teóricos propuestos en la hipótesis –materia de la segunda parte del capítulo.

### 2.1. BASE PARADIGMÁTICA<sup>73</sup>

La tesis, como toda propuesta académica adopta una determinada postura normativa en la pretensión de generar conocimiento científico-social desde ahí. Por ello, se considera necesario, antes de entrar en definiciones teóricas, hacer explícita dicha postura. El presente apartado tiene esto por finalidad respecto a las nociones que más se emplean en la investigación, tan debatibles como *justicia, desarrollo, democracia o acción estatal* así como del propio proceso de generación de *conocimiento científico-social*. Es importante dejar en claro al lector a qué nos referimos cuando empleamos dichas nociones a lo largo del texto, es importante dejar en claro nuestra propia convención.

---

<sup>72</sup> “La creencia (...) en la existencia de un cuerpo de conocimiento científico, adquirido independientemente de toda valoración, es (...) un empirismo ingenuo (...). En todo trabajo científico hay un elemento apriorístico que no puede escapársenos” (Myrdal, 1953: 9).

<sup>73</sup> Kuhn (1995) encontró que debajo de los postulados y métodos que generaban teoría científica existía un “núcleo de axiomas ocultos”, dados por “supuestos imperativos” que regían y controlaban todo el campo cognitivo. A este núcleo le llamó paradigma. Como resultado de la reflexión acerca de la necesidad de cambiar dichos paradigmas, Foucault (1968) concluyó que no era posible hacerlo sin un desmantelamiento completo del *marco epistemológico* que sustentaba todos o cualquiera de los paradigmas científicos modernos; por lo que no se puede plantear una *revolución* sino una *ruptura* (Pajares y Loret de Mola, 2014: 301-2).

### **2.1.1. Apuntes en relación a la generación de conocimiento científico-social**

Cuando se piensa en los problemas sociales contemporáneos cuesta no sentirse desbordado. El mundo está lleno de problemas que lejos de ir resolviéndose, empeoran: el hambre, la migración forzada, la mercantilización de la información, la desigualdad social. Pero estos problemas no suelen visibilizarse del todo, por lo que la investigación propone inscribirse en el cambio de “estructuras mentales que conforman nuestro modo de ver el mundo” (Lakoff, 2007: 17) además de hacer propio “solidariamente” el reconocimiento del valor del pensamiento crítico en las ciencias sociales (Santos, 2003), coincidiendo con Quijano (2000: 225) en que para la experiencia latinoamericana, la perspectiva convencional de conocimiento opera como “un espejo que distorsiona lo que refleja” -por lo menos parcialmente.

Por ello, si las ciencias sociales -antes ninguneadas por la ciencia convencional- hoy se enfrascan en el estudio de diversa problemática social para intentar proponer soluciones elaborando conceptos aprehensibles que puedan contextualizarse con teorías profundas y comprobables acerca de los hechos sociales (Bunge, 1981: 156-157), consideramos relevante preguntarnos -antes de seguir con la investigación- qué se debe entender por generar conocimiento científico-social en un país con realidades sociales tan complejas como el Perú. Para responder esto, ensayamos la identificación de algunos rasgos de lo que *debe ser* el conocimiento científico-social, que a continuación exponemos.

#### **El conocimiento científico-social es convención, requiere contexto y argumentación normativa y debe sustentarse ética e ideológicamente**

Es decir, se requiere, además de sanear el vocabulario, contextualizar la generación de conocimiento empleando los constructos teóricos propuestos, sobre una malla normativa en un espacio específico, por lo que todo conocimiento creado no pasa de ser una propuesta conceptual que aspira a ser convención en un determinado contexto<sup>74</sup>. El conocimiento científico-social entonces es un conjunto de creaciones mentales que nace

---

<sup>74</sup> Adoptamos como noción de constructo teórico la que propone Bunge (1981) en su tesis filosófica de *materialismo conceptualista y ficcionista*: son elementos de naturaleza irreductible, que existen en la medida que pertenecen a determinado contexto, dicha existencia conceptual lejos de ser ideal (platonismo), material (nominalismo) o mental (empirismo) es fingida o convencional (tesis ficcionista) existiendo conceptualmente en el cerebro de algún ser racional, por lo que es suficiente y necesario que un objeto sea *pensable* (tesis materialista).

de convenciones preliminares, de enlazar nociones y constructos teóricos de determinada forma aunque con suficiente margen para poder ser re-definidos o empleados con cierta orientación normativa en base a la lectura de la realidad.

Por su parte, la ciencia en términos generales y la generación de conocimiento científico-social en términos específicos no puede ser ni ética ni ideológicamente neutra<sup>75</sup>. Es decir, si bien un dato o una teoría pueden ser verdaderos o falsos más allá de consideraciones ideológicas, el planteamiento de problemas científicos, el diseño de planes de investigación y la evaluación de resultados tiene lugar en un marco conceptual que incluye elementos ideológicos que deben explicitarse y argumentarse.

### **El conocimiento científico social creado debe anclarse a la realidad y requiere método ad-hoc**

El conocimiento que se genere debe poder servir a realidades existentes, más si son complejas como la peruana así como intentar tener el mayor alcance posible, entenderse en el lenguaje común, tener un vocabulario claro. Y si no pretende demostrar causalidad al menos debe caracterizar mecanismos causales con una aproximada probabilidad<sup>76</sup> en la idea de que la verificación de la hipótesis propuesta permita considerarla conocimiento científico al ser contrastable y compatible con el grueso de conocimiento.

Además, entendiendo que un método es ~~un~~ "procedimiento regular, explícito y repetible para lograr algo, sea material, sea conceptual" (Bunge, 1981: 28) y reconociendo la existencia de métodos científicos convencionales, se considera que habrá siempre margen para la creación de nuevos métodos, más en culturas como la andina que originariamente contaba con sus propios métodos de generación de conocimiento<sup>77</sup>.

---

<sup>75</sup> No se puede negar la interdependencia ciencia-ideología: "las ciencias sociales están ubicadas entre la filosofía y la ideología (...) es natural que [ideas sociopolíticas] influyan en las ciencias sociales. La cuestión es [que sea] ideología ilustrada y al servicio del pueblo, una que lejos de imponer soluciones prefabricadas a problemas no estudiados, acepte la tesis de que los problemas sociales deben estudiarse antes de interferir con ellos. Por ejemplo una ideología que preconice medios viables para incrementar la participación popular (...) puede considerarse científica porque la sociología nos enseña que la participación múltiple y constante es garantía de cohesión social y por tanto de estabilidad y evolución" (Bunge, 1981: 155-56, 163-65)

<sup>76</sup> Muchos filósofos piensan que se debe reemplazar la causalidad por la posibilidad excepto cuando se den todas las condiciones necesarias y suficientes para que se produzca un hecho.

<sup>77</sup>Santos (2005) diría "una forma alternativa de pensar alternativas" al método convencional.

En relación al fondo metodológico, coincidimos con Lopez-Segrera (2000: 179) cuando propone que “las ciencias sociales no deben ser ni mero recuento de los hechos del pasado ni la simple búsqueda de regularidades con una visión ahistórica” y con Lander (2000) que sugiere “cuestionar las pretensiones de objetividad, universalidad y neutralidad de sus principales instrumentos: el conjunto de saberes que conocemos globalmente como ciencias sociales” cuidando que la naturaleza universalista de estos *saberes*<sup>78</sup> no se erija como excluyente para nuestro ámbito de interés (Clavero, 1994).

### ¿Cómo se genera conocimiento científico-social en (y sobre) América Latina?

Muchos de los enfoques conceptuales que permiten analizar el funcionamiento económico-político de los países en desarrollo fueron planteados hace mucho en América Latina<sup>79</sup> “pero no fueron asumidos como parte de nuestro imaginario ni como base para la formulación de políticas” (Plaza, 2005: 40) por lo que la mayoría de autores apela a una *objetividad universal* promoviendo superar los rasgos pre-modernos que han obstaculizado el progreso y la transformación de las sociedades latinoamericanas a imagen y semejanza de las sociedades liberal-industriales (Coronil, 1997) colocando cualquier cosmovisión alternativa como expresión de pasado y con ello negando la posibilidad de su contemporaneidad con la cosmovisión académicamente aceptada<sup>80</sup> (Escobar, 1991). Por tanto se propone beber de distintas fuentes de conocimiento, que permitan la existencia de políticas públicas elaboradas con nuevos paradigmas<sup>81</sup>; como diría Giddens, “si existen ideas importantes y esclarecedoras, mucho más que su origen interesa poder depurarlas para poner de manifiesto su fecundidad” (2006: 22).

---

<sup>78</sup> En este sentido, Leff (2005) propone que “la valorización de los saberes locales desplaza la supremacía del conocimiento científico y su pretensión de universalidad hacia los saberes arraigados en las condiciones ecológicas del desarrollo de las culturas”.

<sup>79</sup> Como los de Mariátegui o teorías como la dependencia o centro-periferia (desde CEPAL con Raúl Prebisch, Celso Furtado), la del sistema-mundo de Wallerstein (Plaza, 2005: 40), entre otros.

<sup>80</sup> Por ejemplo, en el ámbito andino se tiene poca “información cuantitativa” climática útil para enfrentar el cambio climático global a nivel local. Sin embargo, las comunidades campesinas disponen de conocimientos tradicionales cualitativos relevantes para la gestión de los recursos o paisajes bioculturales, en un escenario de cambio global” (Pajares y Loret de Mola, 2014: 294).

<sup>81</sup> Tales políticas “deberán encontrar el soporte necesario en el pensamiento transdisciplinar (...) en la ecología profunda y en el diálogo de saberes, o en la conversación de dos epistemes distintos en condiciones de equivalencia: la ciencia formal y los sistemas de conocimiento tradicional” (Pajares y Loret de Mola, 2014: 294; United Nations University, 2009).

### 2.1.2. Apuntes contextuales para el caso peruano

A partir de lo descrito se plantea la necesidad de contextualizar, para el caso peruano, las nociones de desigualdad, desarrollo o democracia. En primer lugar, debemos decir que el Perú presenta una estructura socio-histórica compleja. Antes de la llegada española hubo una sociedad, una cultura, una base de conocimiento<sup>82</sup>, una cosmovisión. Desde aquel momento, lo que hubo además de aspectos propios resultantes del encuentro de dos culturas, fue una colonización represiva sobre demandas válidas de justicia e igualdad y una permanente asimilación a *lo occidental* que incluyó –e incluye– abusos de diverso tipo<sup>83</sup>. Lo anterior da como resultado la existencia de un país históricamente fracturado con –por lo menos– dos grupos de peruanos, de uno se podría decir que vive en el *Perú* –occidentalizado, moderno– del otro, que vive en el *Perú profundo*, aquel considerado “atrasado”, “pre-moderno” y que tiene como rasgos principales, indicadores altos de pobreza, discriminación cultural y carencia significativa de oportunidades<sup>84</sup>.

En segundo término, el Perú presenta una estructura geográfica compleja, que sumado a lo anterior podría conceptualizarse como una estructura territorial compleja: ya se indicó que el Perú cuenta con una franja costera bastante integrada a lo largo de sí misma, así como territorios andino y amazónico que presentan limitada accesibilidad y potencial de integración geográfica convencional. Un tercer aspecto es que en la última década y media se vive un período de bonanza macroeconómica sin que ello logre visualizar mayor integración social –distribución más equitativa de los beneficios económicos– lo que se manifiesta en un índice muy alto de conflictividad social<sup>85</sup>.

---

<sup>82</sup> “Los andes sudamericanos constituyen un sistema territorialmente complejo, siendo el escenario en el que se asentó una de las culturas más antiguas de América y de la Humanidad; uno de los centros de origen de la hidráulica, la agricultura” (Pajares y Loret de Mola, 2014: 295).

<sup>83</sup> Entre otros: trata de menores en minería ilegal, abuso laboral de trabajadoras del hogar o de personal poco calificado en tiendas por departamento de comida rápida; condiciones injustas de intercambio comercial con pequeños productores agrícolas y ganaderos, etc.

<sup>84</sup> Se aspira a que –al menos en el mediano plazo– el *Perú* a secas considere al *Perú profundo* sin que este sea resultado de un proceso de asimilación sino de integración e interacción real.

<sup>85</sup> Según el Reporte de conflictos sociales de la Defensoría del Pueblo (abril 2014), se registran 212 conflictos sociales (161 activos y 51 latentes), uno más en relación al mes anterior. Apurímac encabeza la lista con 25, seguido de Áncash y Puno con 23 y 18 respectivamente. Los conflictos de carácter socio ambiental son los más numerosos con 136 casos.

Finalmente se debe recordar que el Perú, como la mayoría de países latinoamericanos tiene una estructura económica actual que es producto de la implementación de profundas reformas neoliberales realizadas durante la década del noventa luego de otras tantas semi-industrializadoras estatales en las décadas de los setenta y ochenta, y, antes de ello, sólo gobiernos oligárquicos de lógica desarrollista periférica y/o elitista-discriminadora. Y en todos los casos, desde la época virreinal, con presencia recurrente – y con el tiempo estructural- de elevados niveles de corrupción estatal.

### 2.1.3. Apuntes sobre justicia y desigualdad

Dado el carácter normativo de la investigación, fundamentado en una percepción de injusticia relacionada con niveles significativos de desigualdad<sup>86</sup>, y más específicamente, en la observación de un escenario de injusta dotación territorial de oportunidades disponibles para las personas al nacer, requerimos especificar a qué nos referimos cuando empleamos ambas nociones.

Iniciamos comentando que la postura adoptada por la investigación -al proponer que este escenario justifica todo tipo de intervención externa, principalmente la estatal- aunque parecería contraponerse al clásico planteamiento liberal que identifica una aparente incompatibilidad entre la búsqueda por reducir desigualdades y el disfrute pleno de libertades individuales<sup>87</sup>, no lo hace. Sen, abordando esta polémica, propone que no es tan importante argumentar en uno u otro sentido, pues, dada la diferencia inherente de los seres humanos, no es posible “simplemente igualar” sin especificar de qué igualdad se está hablando<sup>88</sup>: “tratar a todos igualitariamente respecto de una *variable focal* produciría alguna desigualdad en otras dimensiones” (Sen, 1979b).

---

<sup>86</sup> “La desigualdad es el nombre moderno que se le da a la demanda por una justicia distributiva. Es raro que se hable de las desigualdades en la vida social en un tono neutro (...) lleva implícita una exigencia de justicia (...)” (Nugent, 2005: 205).

<sup>87</sup> El debate gira en torno a la defensa de la intervención estatal en el mercado y su regulación en interés de la *justicia social igualitaria* por un lado (con autores como Keynes, Rawls o Sen), y a la defensa de la *desigualdad*, anteponiendo la *libertad* como máxima por el otro (con Nozick, o Von Hayek): es así, por ejemplo, que Rawls (1971) argumenta “desde el punto de vista moral” a favor de la *compensación* por las diferencias arbitrarias entre las personas, mientras Nozick está a favor de aprovechar estas “ventajas arbitrarias” con arreglo al derecho a la libertad individual.

<sup>88</sup>Nozick (1971) propone *igualar* la *libertad individual*, Dworkin (1981) la *igualdad de recursos*, Anderson (1999: 308) la *igualdad de respeto para las víctimas de mala suerte*; Nagel (1991: 88) la

En este sentido, el enfoque relacionado con la *justicia distributiva* de la presente investigación adopta el criterio igualitario de Roemer (1998), considerándose justo igualar las oportunidades, hasta antes del *starting point* y, luego del mismo, pudiendo complementarlo con la propuesta normativa de Marx (1875): “de cada quien según sus necesidades a cada quien según sus capacidades”, es decir, se propone como prioritaria una igualdad de tipo *formal*<sup>89</sup> (Crossland, 1956), en la línea de los derechos universales y del enfoque de las necesidades (Hammarskjöld, 1975). Por tanto, no existe incompatibilidad entre la búsqueda -vía intervención estatal- de reducción de desigualdades de oportunidades y el disfrute pleno de libertades individuales o colectivas. Dicha intervención externa se constituye en una aplicación de *justicia* ante la observación de una realidad arbitrariamente desigual.

### **Tipología elegida por la investigación sobre la idea de justicia**

Amartya Sen (2010) realizó una tipología bastante simple en función a *lo que se debiera aspirar* como idea de justicia. El primer tipo sería el de *justicia ideal o trascendentalista*, el segundo, el de una *evitación suficiente de injusticias*. La presente investigación huye del sentido trascendentalista, es decir, no aspira a una justicia perfecta, pues considera que ésta no existe y aspira a un escenario de *evitación suficiente de injusticias* representado por el acceso desigual a oportunidades de desarrollo, no la desigualdad per se. Esto obliga normativamente a tomar acción ante la realidad; en poner énfasis en la libertad y vidas reales de las personas sin dejar de conceder importancia a las instituciones en la búsqueda de justicia (Sen, 2010: 14, 36).

Ello no quita la posibilidad de reconocer la validez de otras *ideas* de justicia como la *justicia como equidad* de Rawls, que parte del supuesto de que en una sociedad democrática los principios de justicia requieren de un *consenso entrecruzado*

---

igualdad por esfuerzo realizado (no por la productividad), y; Roemer (1998) la igualdad *del nivel del terreno de juego* durante la formación de una persona hasta cierto momento de su vida.

<sup>89</sup> La literatura recoge una tipología igualitaria: una *formal* (Crossland, 1956), en línea con los derechos universales y el enfoque de las necesidades (p.e. igual acceso al agua potable) y; una *sustantiva* (Dworkin, 1981), tomando la igualdad del bienestar como *resultado* (p.e. iguales ingresos). Las limitaciones de la *igualdad sustantiva* están en dilucidar qué parte de los *resultados* fueron producto de las decisiones individuales, mérito o esfuerzo (Sterba, 1974) y qué de la *igualdad formal* u oportunidades recibidas (Clark, 1983). De existir igualdad formal y esta arrojará desigualdad sustantiva, esto se podría explicar por las decisiones personales (Hay, 1994).

razonable” que perdure<sup>90</sup> (Rawls, 2004: 59) o la idea de *justicia poética* (1995: 123) de Nussbaum en la que “la verdadera justicia solo puede alcanzarse en tanto los individuos son vistos en sus circunstancias de vida y apreciados en las particularidades que deben enfrentar”, o la de Höffe (2003) que dice que la justicia es un acto esencialmente político afecto a la moral<sup>91</sup> o aquellas donde el factor identitario es clave<sup>92</sup>.

### **La noción de desigualdad que adopta la tesis: antecedentes y posibles causas**

La noción *desigualdad* se constituyó en antagónica al axioma básico de la Ilustración que decía que “todos los hombres eran naturalmente iguales”. Es decir, al menos desde Rousseau<sup>93</sup> se reflexiona académicamente sobre dicha noción (Huber, 2011: 97) por varias razones: por ser intrínsecamente injusta (PNUD, 2005), por consideraciones economicistas (Stanton, 2007), por engendrar inestabilidad social<sup>94</sup> (Coronil 2000), por producir pérdida de capital social (Putnam 2003) o porque los índices agregados podrían esconder “cíclicas desigualdades nacionales” (Max-Neef, 1993).

Como se indicó, la desigualdad se entiende como una condición sistémica en la que a partir de la forma en que está organizada una sociedad se distribuyen los

---

<sup>90</sup> Cada persona tiene el mismo derecho a libertades básicas compatibles con todos los demás. Así, las desigualdades sociales y económicas tienen que satisfacer dos principios: condiciones de igualdad equitativa de oportunidades y desigualdades más favorables a miembros menos aventajados de la sociedad, lo que Rawls llama “justicia procedimental pura de trasfondo”.

<sup>91</sup> “Durante el siglo XIX, la filosofía moral del derecho se interrumpe, se pierde el discurso ético (...) se pasó de una concepción normativa a una descriptiva, perteneciente al mundo de la ciencia jurídica antes que al de la filosofía moral” (Höffe, 2003).

<sup>92</sup> A este grupo pertenecen las propuestas de diversos filósofos, como los multiculturalistas Charles Taylor y Will Kymlicka, de las intelectuales feministas Marion Young, Nancy Fraser y Judith Butler y de los filósofos culturales Seyla Benhabib y Kwame Anthony Appiah (Cuenca, 2011: 42-8).

<sup>93</sup> “¿Cómo podría meditar sobre la igualdad que la naturaleza ha puesto entre los hombres y la desigualdad que ellos han instituido sin pensar en la profunda sabiduría con la cual la una y la otra, felizmente combinadas en este Estado, concurren del modo más próximo (...) al mantenimiento del orden público y al bienestar de los particulares?” (Rousseau 1977: 127-128).

<sup>94</sup> Por ejemplo, Smith aseguraba que el sobregasto de los ricos y el subconsumo de los pobres amenazaban la eficiencia social, Bentham propuso fuertes cobros de impuestos a los ricos y asistencia social a los pobres con argumentos utilitaristas; John Stuart Mill, buscando la eficiencia social apoyaba la creación de sindicatos y educación pública de calidad (Schuldt, 2012).



recursos<sup>95</sup>estableciéndose los patrones de apropiación de excedentes, siendo un fenómeno multidimensional que abarca los ámbitos económico<sup>96</sup>, político, cultural y social. Por otro lado, diversos estudios –como el de Veckemans- sugieren distinguir dos tipos de sociedad, una tradicional y otra moderna<sup>97</sup>; cuestionamos –con Quijano- esta postura considerando que los rasgos descritos coexisten en prácticamente todos los grupos territoriales, aunque lógicamente algunos grupos manifiestan un rasgo tipológico más que de otro<sup>98</sup>. Así, los individuos nos hacemos como tal porque somos parte de estos grupos; en este sentido la ciencia social debería prestar más atención a los procesos, las desigualdades, el poder, la cultura, la agencia y la estructura (...) la desigualdad, por lo tanto, expresa la intersección entre la condición y situación individual de los sujetos y la dimensión estructural que estos reproducen y soportan” (Plaza, 2005: 38).

Es así que todo intento por abordar la desigualdad -como esta investigación- debe traer consigo propuestas de cómo combatirla; y aunque la filosofía política no ha podido armonizar las múltiples salidas al problema de la desigualdad, se reconoce que la justicia es –en términos generales- la oposición normativa por excelencia a la

---

<sup>95</sup> “Los capitales sociales son recursos tangibles o intangibles (...) [Por ello] la desigualdad puede ser vista (...) como resultado de la distribución de estos capitales, al posicionar a cada persona en la estructura social según la cantidad que posee de cada uno de estos” (Toche, 2005: 234).

<sup>96</sup> Kuznets decía que el crecimiento económico genera con el tiempo mejoras en la distribución, lo que pudo demostrarse hasta la década del cincuenta del siglo pasado, pero a fines de siglo Deininger y Squire (1996) recolectaron información de 108 países y no se encontró ningún patrón sistemático al respecto. Al contrario, Birdsall y Londoño (1997) y Szekely (1997) afirmaban que mientras más equitativa sea la distribución de los activos (como tierra y educación) se tenderá a observar mayores tasas de crecimiento económico (Gameró, 2005: 120).

<sup>97</sup> En la primera sus miembros comparten un mundo común de valores desdibujando la individualidad personal. En la segunda predomina el poder sobre la autoridad actuando sus miembros en función de intereses individuales. Veckemans planteaba que América Latina se caracterizaba porque sus sociedades estaban divididas en un sector tradicional y otro moderno, por lo que la marginalidad sucedía porque el sector tradicional no incorporaba beneficios del sector moderno. Quijano cuestionó ello proponiendo que en una sociedad no pueden coexistir dos sectores separados pues sino serían dos sociedades distintas, siendo dicha marginalidad producto del desarrollo capitalista dependiente que la caracteriza (Plaza, 2005: 23-32).

<sup>98</sup> Aplicando dicha propuesta tipológica al caso peruano las aglomeraciones urbanas tendrían mayor presencia de rasgos modernos, las rurales más tradicionales y las periurbanas intermedios.

desigualdad”<sup>99</sup> (Cuenca, 2011). Desde el análisis de lo político es posible intentar acercarse a la respuesta de dónde se origina la desigualdad; de cómo el Estado, la sociedad y los individuos usan el poder y cómo es que el uso de este poder generaría -o no- exclusiones: es así que mientras que para el pensamiento político liberal la desigualdad es un estado propio o inherente a los individuos y estimulante del desarrollo, para el pensamiento marxista, la desigualdad es el producto de asimétricas relaciones socioeconómicas asociadas con la explotación. Ambas propuestas tienen validez en relación a la postura normativa de la tesis<sup>100</sup>.

La comprensión de la desigualdad también supone una posición política frente al Estado, su participación en la vida social y el rol que juegan individuos en el uso del poder. Fraser (1997) explica que las preocupaciones por la redistribución y el reconocimiento sientan las bases de paradigmas distintos de justicia, aunque lo suficientemente interconectados. Así, coincidimos con Plaza cuando concluye que ~~ni~~ teórica ni empíricamente, si se quiere analizar y comprender fundadamente [la desigualdad], se pueden separar pobreza, riqueza y distribución del modo en que el país está organizado. Si se separa desigualdad de pobreza, no logramos explicar ni combatir la pobreza, pues la convertiremos en un campo específico y aislado (...) sobre la cual seguiremos perfeccionando técnicas de medición que poco ayudarán a resolverla”.

Finalmente recogemos el planteamiento de Cuenca (2011) que propone que la tarea intelectual tiene que ver con desarrollar una teoría crítica del reconocimiento que defienda la política cultural de la diferencia con la política social de la igualdad<sup>101</sup>.

### **Desigualdad, inequidad y desarrollo**

En la lectura de la tesis, la contraparte positiva de la desigualdad –más allá de la gran noción de justicia- es la equidad, que es también una noción sistémica (Plaza, 2005: 39).

---

<sup>99</sup> “La justicia es, para la filosofía política contemporánea una virtud política y moral de un valor supremo (...)” (Cuenca, 2011: 41-42).

<sup>100</sup> El Estado grande y redistributivo al que aspira el pensamiento marxista debe garantizar, a partir de distintos niveles de intervención, una *igualdad en los resultados*: “la discusión gira en torno a que la desigualdad se refleja en la mayor o menor oportunidad que los individuos tienen para funcionar en sociedad” (Sen 2000) o en cuán determinantes son las interacciones sociales en la aparición y reproducción de las desigualdades (Mouffe, 1999).

<sup>101</sup> Honneth (1997, 2006) sostiene que el reconocimiento es una categoría moral fundamental por lo que la mala distribución de recursos obedece a negación del otro como sujeto de derechos.

Por ello vale la pena hacer la distinción entre igualdad y equidad; así, coincidimos con el Banco Mundial en entender la equidad como la pugna por lograr una situación en que las oportunidades sean iguales, es decir, en el que el esfuerzo, la iniciativa y las preferencias personales expliquen las diferencias –por ejemplo entre los logros económicos- de las personas (Nieto, 2005: 87): “por equidad, queremos decir que los individuos deberán tener posibilidades iguales para manejar la vida que ellos han escogido y que sus futuros no estén totalmente cerrados” (BM, 2005).

Por tanto la distinción entre desigualdad e inequidad tiene que ver con que la inequidad es un estado en el que confluyen diferentes tipos de desigualdades y que se manifiesta en una situación de falta de oportunidades determinada por factores circunstanciales iniciales (como la raza, el lugar de nacimiento o el género) y la desigualdad es un término genérico que requiere una categoría para existir (política, social, cultural, etc.) (Nieto, 2005: 87-88), por lo que las nociones de equidad e igualdad de oportunidades, para efectos de la investigación las asumiremos equivalentes.

Por otro lado coincidimos con la idea de la existencia de *correas de transmisión* entre *desigualdad* y *desarrollo* pues los mercados significativamente imperfectos promueven desigualdades de poder y riqueza las que degeneran en desigualdad de oportunidades, fuente de despilfarro de potencial productivo y de ineficiencia en la distribución de recursos (BM, 2005: 8), lo que se derivaría en desigualdad de desarrollo. Otra correa de transmisión tiene que ver con la institucionalidad: “el poder desigual conduce a la formación de instituciones que perpetúan las desigualdades de poder, de condición social y riqueza (...) [porque, por ejemplo] las distribuciones de presupuestos sirven esencialmente a aquellos que son políticamente influyentes” (Nieto, 2005: 80).

### **¿Es la desigualdad inevitable?**

Amartya Sen (2000) propone que la diversidad de las personas hace algo complicado que dos o más disfruten de las mismas oportunidades aun si contaran con la misma *cesta de bienes* iniciales o niveles de renta. En ese sentido, Fitoussi y Rosanvallon (1997) sostienen que algunos supuestos básicos como la homogeneidad de las categorías sociales y ciertas trayectorias preestablecidas, han sido deconstruidos y han aparecido nuevas desigualdades de carácter dinámico; y que además se tendría que tomar en cuenta la acumulación y el aprovechamiento de capitales sociales, económicos y políticos que diferenciarían las distintas posiciones sociales de los sujetos y que

finalmente, la conjunción entre esta estructura y la toma de postura -desde la agencia- es la que simboliza la posición del agente dentro del espacio y a la vez la que reproduce o transforma la estructura social y su desigualdad intrínseca (Bourdieu 2000).

Entonces, la desigualdad inevitable se estaría jugando en tres dimensiones, económica, cultural y política: –cualquier forma de exclusión desencadena formas de desigualdad, que, sin duda, implican situaciones de injusticia (...) esta aceptación supone organizar la idea de –justicia” sobre la base de una triada compuesta por la redistribución, el reconocimiento y la representación<sup>102</sup>” (Cuenca, 2011: 51-52). Por su parte, Piketty (2014), recientemente ha demostrado la estructural prevalencia de la desigualdad en el sistema capitalista mundial por un rendimiento de capital mayor a la tasa de crecimiento, –el capitalismo automáticamente genera desigualdades arbitrarias e insostenibles que socavan radicalmente los valores meritocráticos sobre los cuales se basan las sociedades democráticas (...) la tendencia a la desigualdad se hace más pronunciada a medida que los mercados funcionan mejor”.

Por tanto, concluimos preliminarmente que la desigualdad es inevitable en términos generales, pero debe y puede ser evitable en el origen, es decir, la *desigualdad de oportunidades* es evitable.

### **La desigualdad en el Perú de hoy y sus orígenes**

Coincidimos con Ferreira y Walton (2006) cuando apuntan que independientemente del tipo de régimen político, la causa y la persistencia de la desigualdad en América Latina, se atribuye en buena medida a que las instituciones han respondido desde la época colonial a los intereses de las élites<sup>103</sup>, responsables hasta hoy –junto a la tecnocracia liberal- de mantener la exclusión social, económica y cultural (Adrianzén, 2014). Veamos.

El virrey Toledo fue el primer promotor de la desigualdad como fundamento de la división social en dos estamentos jerarquizados: la república de indios y la república de

---

<sup>102</sup> “El reto mayor de los tiempos actuales es (...) redistribuir riqueza teniendo en consideración las diferencias culturales y la participación política de los sujetos” (Cuenca, 2011: 51).

<sup>103</sup> “La desigualdad secular [se basa en] la negación de derechos en función de categorías raciales (...)el desigual acceso a la propiedad de la tierra (...) la discriminación racial (...) la estructura productiva y las oportunidades educativas (...) [todo esto] consagró patrones de reproducción de la desigualdad y lo siguen haciendo” (CEPAL, 2011).

españoles, destinando para los primeros las labores manuales y el pago de tributos a los segundos. Esta desigualdad se basaba en una noción de superioridad –cultural y religiosa- en la que los habitantes blancos se sentían representantes de un orden superior al de los indios, que debían someterse<sup>104</sup>, mientras los intelectuales criollos independentistas reivindicaban la igualdad de América ante Europa (Zapata y Rojas, 2014; Flores-Galindo, 1987). Con la llegada de la independencia se abrió un período excepcional de sentimientos nacionalistas en el que se reivindicaba al indio planteándose reformas como la abolición del tributo indígena y la extensión de la educación a los sectores populares; pero ese estado de ánimo fue fugaz, careció de profundidad, fue un asunto de intelectuales y no expresaba una verdadera comunión espiritual entre criollos y andinos<sup>105</sup>; así, el siglo XIX decantó en una suerte de “discreto pero efectivo *apartheid*” (Zapata y Rojas, 2014: 44; Vargas Llosa, 1999), con alguna que otra excepción<sup>106</sup>.

Con el boom del guano a mediados del s. XIX el índice de desigualdad creció pues la riqueza generada produjo inflación afectando a las clases populares urbanas (Bonilla, 1984). Es desde esta época que las desigualdades regionales –entre la costa y la sierra- empiezan a ser notorias abordándose por primera vez a fines de siglo, la noción de igualdad de oportunidades relacionándola con la corrupción: lo hizo Mercedes Cabello, denunciando que la corrupción<sup>107</sup> era culpable de la degradación del Estado, lo que no permitía ofrecer un piso básico común de oportunidades a sus ciudadanos. Manuel González Prada fue la última voz disidente que defendió al indio con pasión y sin eco

---

<sup>104</sup> Primero fue Ginés de Sepúlveda –en su histórico debate con De las Casas- luego naturalistas europeos como Leclerc (1739) y De Pauw (1768) los que argumentaban “científicamente” acerca de la inferioridad de la naturaleza indígena-americana. Estos fueron rebatidos por criollos como Francisco Clavijero, José Manuel Dávalos e Hipólito Unánue (Zapata y Rojas, 2014).

<sup>105</sup> Ni los liberales ni los conservadores decimonónicos valoraban profundamente la cultura indígena, entendiendo que una nación moderna haría borrar las diferencias culturales a través de una educación occidentalizada homogeneizadora culturalmente (Zapata y Rojas, 2014).

<sup>106</sup> Francisco Laso escribió a mediados de 1850 un texto titulado “La paleta y los colores”, que constituye el primer manifiesto multicultural de la historia peruana (Zapata y Rojas, 2014).

<sup>107</sup> La corrupción en la esfera pública no se entiende solo como el ofrecimiento o recepción de sobornos o la apropiación privada de recursos públicos de manera ilícita, sino la mala asignación de gastos públicos, la interesada aplicación errada de políticas, el fraude electoral, el financiamiento condicionado de partidos políticos, en general todo aquel “mal uso del poder político-burocrático por parte de funcionarios coludidos con mezquinos intereses privados, con el fin de obtener ventajas contrarias a las metas del desarrollo social” (Quiroz, 2013: 30).

exponiendo con claridad que la variable socioeconómica era la clave para entender la desigualdad, en desmedro de la raza (Zapata y Rojas, 2014).

Con la llegada del siglo XX, los indigenistas criticaron las desigualdades denunciando el sistema de explotación contra los indios, aunque algunos de ellos –como Clorinda Matto de Turner- los concebían asimilados a la civilización occidental; en cambio otros –como Luis Valcárcel y José María Arguedas- defendían la conservación de lo indio<sup>108</sup>. Con esta base, durante la década de 1920, se desarrollaron los dos planteamientos con mayores pretensiones políticas que cuestionaban la desigualdad existente: el marxismo y el aprismo, con José Carlos Mariátegui y Víctor Raúl Haya de la Torre, respectivamente. Sus reflexiones incluían reformas estructurales como la cancelación de la hacienda andina y reivindicación de los derechos de los trabajadores, apoyada en valores como el cooperativismo ancestral campesino<sup>109</sup>. Así, por un período que inició en los años 20 y culminó en los 80, se definió la desigualdad como un asunto de naturaleza económica y social pero de solución política, habida cuenta de que el mercado por sí mismo reproduce o profundiza la desigualdad (Zapata y Rojas, 2014).

La “igualdad de oportunidades” como tal se empieza a discutir explícitamente en la década del 50 por la democracia cristiana: “(…) es requisito básico la transformación de la actual estructura social de nuestro país, ya que no puede haber bien común donde las condiciones económicas, sociales y culturales, impiden la efectiva igualdad de oportunidades para todos” (Cobián, 1960). Desde esta década, las nacientes disciplinas científico-sociales se interesaron temáticamente en las transformaciones sociales que estaban ocurriendo: migración, urbanización, movilizaciones campesinas. En términos teóricos, todos estos temas fueron abordados por el funcionalismo estructural<sup>110</sup>.

---

<sup>108</sup> Por ejemplo, Arguedas opinaba que el niño indígena debía ser alfabetizado en su propia lengua. Solo cuando el niño andino hubiera empezado a leer en su propio idioma habría concluido una primera etapa escolar con éxito (Zapata y Rojas, 2014).

<sup>109</sup> Mariátegui pensaba que lo crucial se hallaba en la conservación de la tradición colectivista que provenía del pasado prehispánico y se expresaba en las comunidades, asegurando que el problema indígena no podía resolverse sin antes resolverse el problema de la tierra. Su originalidad radicaba en plantear que los campesinos como sujetos históricos eran capaces de llevar a cabo el proyecto socialista motorizando tradiciones comunales (Zapata y Rojas, 2014).

<sup>110</sup> “Desde el funcionalismo estructural, la desigualdad no aparece como un problema en sí (...) [sino] como algo “natural”, asociado a las diferencias de iniciativa y esfuerzo que son recompensadas o castigadas por mecanismos de mercado. La desigualdad es percibida como

Luego, a fines de los 60, las propuestas de cambio estructural de Mariátegui y Haya recién encontraron canales de realización en el gobierno militar de Juan Velasco Alvarado, que gobernó tomando en cuenta la amenaza de la seguridad interna, agravada por las injusticias sociales. Por ello cuando llegó al poder el tema de la desigualdad pasó a ser punto clave de agenda política<sup>111</sup> y si bien el gobierno no cumplió sus objetivos, sus reformas cambiaron la estructura de la economía y sociedad peruana; por primera vez se gobernó combatiendo el racismo y atemperando las extremas desigualdades (Zapata y Rojas, 2014). Es en ese gobierno que los estudios económicos (por la CEPAL, BM o BID) formalizaron el tema de la desigualdad con categorías como distribución de ingresos y el coeficiente Gini, que permitían medir los niveles de desigualdad económica de los países<sup>112</sup> y en el que dos paradigmas ya estaban configurados con pretensiones de “gran teoría”<sup>113</sup>: el funcionalismo estructural y el marxismo. Dadas las posiciones contradictorias, el paradigma funcionalista estructural empezó a perder influencia, convirtiéndose el marxismo en el referente teórico predominante dados los conflictos y las contradicciones de clase que ocuparon el centro de la realidad social<sup>114</sup>.

Completaron el escenario propuestas como la *teoría de la dependencia*, que caracterizó a los países latinoamericanos como primario-exportadores subordinados a las economías desarrolladas, con dificultades supraestructurales para lograr un desarrollo autónomo. Luego, culminando la década del ochenta, el paradigma marxista entró en

---

un estímulo (...) que se convierte en problema (...) cuando no hay movilidad suficiente (...) o cuando la economía de mercado es “torpedeada” por prácticas monopólicas (...) que generan “asincronías” o desajustes en las esferas sociales (Tanaka, 2011: 64-5).

<sup>111</sup> En el Manifiesto del General Velasco, se criticaba el “injusto orden económico y social” que permitía el usufructo de las riquezas nacionales a unos pocos privilegiados, al mismo tiempo que marginaba a las mayorías populares (Velasco, 1972; Zapata y Rojas, 2014).

<sup>112</sup> La piedra fundacional de la perspectiva contemporánea peruana sobre la desigualdad la dieron Richard Webb y Adolfo Figueroa con su libro *Distribución de Ingreso en el Perú* en la que concluyen que la reforma agraria redistribuyó ingresos entre los trabajadores concediéndoles mayores beneficios a quienes previamente estaban mejor ubicados (Zapata y Rojas, 2014).

<sup>113</sup> Tanaka refiere como “gran teoría” -siguiendo a autores como Alexander (1992)- a las teorías que buscan dar cuenta del conjunto de las dimensiones de la vida social.

<sup>114</sup> El marxismo asumió la forma estructuralista influido por autores como Althusser y Poulantzas. Desde esta perspectiva, la desigualdad se mira desde la teoría de las clases sociales y aparece como consecuencia de la lógica de explotación: los poseedores de los medios de producción se apropiaban del valor generado de los que venden su fuerza de trabajo (Tanaka, 2011).

crisis<sup>115</sup> y ya en la década de 1990 –con la caída del muro de Berlín y el posicionamiento del imperialismo neoliberal británico y estadounidense- entró en franco declive. Esto, hasta la crisis actual del modelo neoliberal en la que ha vuelto a tener presencia aunque de nuevas maneras, en las que el Estado y la política aparecen como –capturados” por intereses dominantes generando la necesidad de alguna alternativa a dicho modelo<sup>116</sup> basado en diversas formas de producción solidaria y participativa que enfaticen mecanismos de democracia directa (Tanaka 2011: 66-9) pues los resultados sociales han venido siendo relativamente mediocres (Trivelli, 2010; Barrantes et al., 2010), manteniendo niveles elevados de desigualdad<sup>117</sup> (Francke.2014b).

Los propios defensores del Consenso de Washington<sup>118</sup> reconocen excesos cometidos en la aplicación de reformas estructurales así como la importancia de recuperar el papel del Estado. Cabe preguntarse entonces si estamos ante un cambio de la política neoliberal de entidades como el BM<sup>119</sup> puesen los últimos años la desigualdad empezó a tener un

---

<sup>115</sup> “En toda América Latina (...) [se adoptaron] regímenes democráticos liberales (...) [con] un incipiente sistema de partidos (...) y predominio de ciertos intereses (...)” (Tanaka, 2011: 70-72).

<sup>116</sup>La crisis asiática de 1998-2002, junto con el creciente nivel de corrupción del gobierno de Fujimori empezaron a generar debates sobre los excesos del modelo neoliberal. Este modelo se profundizó en la última década con una prolífica suscripción de tratados de libre comercio (TLC) de dudosos resultados: “Si el intercambio que se realiza dentro de un TLC es exportar materias primas con precios que bajan e importar una creciente gran variedad de manufacturas con alto contenido tecnológico, como es el caso del Perú en sus TLC con países industrializados, el resultado (...) será el desequilibrio comercial” (Rivero, 2014: 83).

<sup>117</sup> “(...) la salud nunca fue más mortal, los salarios, siguen siendo mínimos, los derechos son un fantasma, las pensiones agonizan en manos del cajero MEF (...) al costado, [la minera] Yahacocha elude 136 millones de dólares de impuestos en un año, una docena de peruanos acumula fortunas sobre los dos mil millones de dólares cada uno, las AFP logran rentabilidades de 25% al año que duplican cualquier estándar internacional” (Francke, 2014b).

<sup>118</sup> A fines de los ochenta, dicho consenso anunció los lineamientos que debían superar los problemas económicos latinoamericanos: “(...)la corrección de las distorsiones debían quedar a cargo del mercado debiendo llevarse a cabo una serie de reformas institucionales bajo el marco de una democracia formal (y) la eficiencia del mercado (...) nada de esto pasó (...) luego de década y media (...) de concepciones neoliberales, Latinoamérica es más pobre y muestra una desigualdad superior a la de décadas anteriores” (Toche, 2005: 229-30).

<sup>119</sup>No necesariamente. Uno de los últimos informes del BM sobre desigualdad plantea –desde un enfoque economicista- que las desigualdades afectan negativamente el desarrollo generando mercados imperfectos, generando la igualdad de oportunidades un mejor crecimiento



espacio central en torno de los temas desarrollo y democracia<sup>120</sup> aunque priman aproximaciones desde contornos más sectoriales y especializados, desde teorías de “alcance medio” sin pretensiones de hacer generalizaciones; así en los últimos años se colocó en agenda el multiculturalismo, la reivindicación de la identidad étnica, la reivindicación democrática y la reivindicación del derecho de la diferencia, un tema que asumirá creciente importancia para nuestras ciencias sociales.

Por tanto, se propone abordar el tema de la desigualdad de manera directa, explícita y delimitando las áreas de investigación, utilizando las herramientas metodológicas más relevantes<sup>121</sup>” (Tanaka, 2011: 77); urge un debate sobre los alcances y límites del modelo de desarrollo seguido por el país en los últimos años y sus posibles alternativas, para lo cual la tradición marxista y el paradigma de la elección pública plantean preguntas relevantes: ¿en qué medida el crecimiento económico ha fortalecido los intereses corporativos al punto de dejar al margen las capacidades estatales regulatorias de calidad laboral<sup>122</sup>?, ¿es posible de ser reformado el actual modelo de desarrollo o se sustenta en una coalición social-política que bloquea cualquier posibilidad de cambios?, ¿hasta qué punto la desigualdad es consecuencia no tanto de las características del modelo económico, sino de las deficiencias del Estado y sus élites políticas?

#### **2.1.4. Apuntes sobre desarrollo, democracia y acción estatal**

##### **La noción de desarrollo propuesta en la tesis**

La situación de los pueblos de una América Latina multicultural y de herencia milenaria nos impulsa a repensar lo que se *debe entender* por desarrollo. Una primera idea la

---

económico y un desarrollo durable. Pero en el informe no se menciona nada acerca de la redistribución del ingreso (Nieto, 2005: 90-95)

<sup>120</sup> “(...) [vale la pena tomar en cuenta] el influyente trabajo del PNUD (2004) en el que se planteó la diferencia entre “democracia electoral” y “democracia de ciudadanos” para entender las realidades latinoamericanas” (Márquez et al., coords: 2007; CEPAL, 2007).

<sup>121</sup> “(...) en los últimos años se ha ganado con aproximaciones sectoriales pero adolecemos de mejores imágenes de conjunto que en décadas anteriores eran provistas por los grandes modelos interpretativos” (Castillo et ál. 2006, Paredes 2007, 2008).

<sup>122</sup> “El crecimiento del PBI en los últimos años no ha tenido un correlato en el crecimiento de la PEA con trabajo decente, con derechos (...) ha crecido la informalidad y la carencia de derechos laborales elementales para la mayor parte de los trabajadores” (Monge, 2014).

tomamos de Gustavo Gutiérrez (2012: 90): –aquel conjunto de aspiraciones de los hombres y mujeres de hoy por condiciones de vida más humanas”. Estas aspiraciones consideramos que tienen que ver con la exploración de posibilidades más aprehensibles sobre su bienestar, con opciones de participación directa facilitando la búsqueda de soluciones colectivas y consensuadas a sus problemas de pobreza, desigualdad y marginación (Figueroa, 2010; Robinson, Siles y Owens, 2002).

El origen del uso del término –desarrollo” surgió en la década del cuarenta del siglo pasado como oposición al término –subdesarrollo” que expresaba la situación de los países pobres comparados con los países ricos (Lebret, 1962)<sup>123</sup>. Todo este intento conceptual previo decantó en una lectura –economicista” que ha sido la que ha venido primando hasta el día de hoy<sup>124</sup>, empleando casi como sinónimo de desarrollo el de –crecimiento económico” (usualmente, *desarrollo económico*), es decir, el ser humano como medio y consumidor antes que como fin (Hobsbawn, 2009) y el alcance de bienestar como satisfacción de preferencias antes que de necesidades (Naredo, 1998).

Como lo han demostrado en las últimas décadas varios autores, el crecimiento económico es beneficioso hasta cierto punto luego del cual el bienestar se mantiene constante y luego, hasta disminuye<sup>125</sup>. A esta tesis se sumarían otras que la refuerzan como la de *adaptación hedónica*, que dice que a la larga los grados de satisfacción de la

---

<sup>123</sup> Aunque se pueden enumerar algunos autores precursores del término. Por ejemplo, Schumpeter introduce en un análisis dinámico a largo plazo de un circuito estacionario capitalista el elemento *innovación*, le llamó al proceso *Entwicklung*, que hoy puede traducirse como “desarrollo” pero en su momento significaba “desenvolvimiento” o “evolución”. Por otro lado Colin Clark reivindica en su obra que el objetivo de la actividad económica no es la riqueza, sino el bienestar, designando con el término “progreso” (no desarrollo) el camino que deben seguir los países pobres hacia la industrialización (Gutiérrez, 2012: 91-92).

<sup>124</sup> Hasta los ochenta, en Europa y América Latina el modelo referencial de modelo de Estado de Bienestar tenía tres características: a) crecimiento económico con políticas redistributivas, b) políticas sociales universales y, c) políticas económicas sectoriales; luego con la ola neoliberal se dio un giro sustantivo en las políticas de desarrollo, pasando de una centralidad del Estado a una del mercado, se pasa de políticas sociales universales a políticas sociales focalizadas, abandonándose el discurso del desarrollo por el de la lucha contra la pobreza (Revesz, 2007).

<sup>125</sup> A esta hipótesis, verificada empíricamente en países desarrollados, se le ha denominado “teoría del umbral” o “paradoja de Easterlin”: a partir de un cierto umbral de ingreso –entre 10 y 15 mil dólares anuales per cápita según Frey y Stutzer (2002) y Layard (2003)- no existiría relación causal entre el crecimiento del PBI per cápita y la satisfacción del nivel de vida (Schuldt, 2012; Max-Neef, 1995; Smith y Max-Neef, 2011; Easterlin y Angelescu, 2009).

gente no cambian significativamente, excepto en el caso de desempleo (Clark et al., 2008) o la de las *aspiraciones crecientes* en la que a medida que los ingresos aumentan, también lo hacen las aspiraciones, con lo que el bienestar no se modificaría en el tiempo (Easterlin, 2003) siendo el bienestar una función directa de la brecha existente entre aspiraciones y logros alcanzados (Schuldt, 2012; Michalos, 1980). Así, el punto de vista empleado mayoritariamente en la vía capitalista del desarrollo es un enfoque reduccionista que la investigación no comparte y que arrastró a América Latina a fallidos procesos como el *desarrollismo*<sup>126</sup> y *neoliberalismo*.

Es así que cuando se emplea el término *desarrollo* en la investigación se hace referencia a la mejora en la capacidad de *ser* y *hacer* de las personas -en la línea de Jaguaribe (1967)- o al conjunto de *procesos sociales globales* que comprende aspectos territoriales, ecológico-económicos<sup>127</sup>, políticos y culturales, interdependientes (Gutiérrez, 2012: 93-4). Nuestra noción de desarrollo tiene al ser humano y no a la economía como eje central, entendido como ser social y sistémico<sup>128</sup>. Por otro lado, hablar de desarrollo es hablar de una noción que *debe ser* aprehensible por las personas y por las familias en el *largo plazo*. Así, en las últimas décadas se han formulado enfoques que ampliarían esta visión reduccionista, como los de *desarrollo humano*, *desarrollosostenible*<sup>129</sup> y *desarrolloendógeno*<sup>130</sup>. Revisando dichas propuestas, se

---

<sup>126</sup> El desarrollismo fue una corriente de políticas económicas diseñada mediados del s. XX para que los países latinoamericanos salgan del subdesarrollo. Tuvo un enfoque economicista y fue promovida por organismos internacionales (FMI, BID) que no tocaban grandes intereses económicos siendo los cambios solapadas formas de acrecentar su dominio.

<sup>127</sup> Entendidos como el conjunto de condiciones que hacen a una población apta para aumentar acumulativamente pero sobretodo con durabilidad (Perroux, 1964) sus condiciones de bienestar material.

<sup>128</sup> La sociedad humana puede ser pensada de tres maneras: *individualista*, toda propiedad social como agregación de propiedades individuales; *globalista*, como una totalidad que trasciende a sus miembros, y; *sistémica*, como un sistema de individuos interrelacionados por lo que algunas de sus propiedades son meras resultantes de propiedades de sus miembros o de las relaciones entre éstos. La investigación apuesta por la concepción sistémica (Bunge, 1981).

<sup>129</sup> Se entiende como "aquel que satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones de satisfacer las suyas" (Brundtland, 1987).

<sup>130</sup> Plantea que "el uso de las potencialidades no explotadas en las comunidades (...) son una reserva para afrontar los aspectos excluyentes de la globalización" (Tejera, 2004). Algunas críticas (Alburquerque, 2003) dicen que las condiciones para ello no existen suficientemente en América Latina, con débiles sistemas educacionales, escasez de profesionales calificados y crisis

considera relevante formular un enfoque ampliado de desarrollo humano como una mejor aproximación a la noción que permanentemente emplearemos, con una perspectiva holística, multidimensional, humanista<sup>131</sup>, sostenible<sup>132</sup> y a escala adecuada (Schumacher, 1971). Esto es fundamental pues tiene que ver con la idea de la justicia expuesta. Como se dijo, los defensores del enfoque endógeno (Gorofoli, 1994; Santos, 2000) identifican insuficiente potenciación desde el Estado de *lo local*, en la línea de la propuesta de Max-Neef (1993) de *desarrollo a escala humana*.

Por tanto, el paradigma adoptado en la presente investigación considera como base el enfoque de desarrollo humano, pero dado el carácter multidimensional, humanista y sostenible al que aspiramos, lo complementamos con aportaciones de los otros enfoques descritos.

### **Enfoque ampliado de desarrollo y oportunidades humanas**

Como vimos en el apartado introductorio, se propone que habría una relación de carácter *causal* entre oportunidades y *capacidades*<sup>133</sup> (BM, 2008), relacionándose el acceso a las oportunidades con la satisfacción de las necesidades humanas fundamentales (Max-Neef, 1993), pudiendo manifestarse, por ejemplo, en el nivel de cobertura de servicios básicos y sociales y algunos aspectos del contexto inmediato que tienen las personas al nacer<sup>134</sup>. Acceder a estas oportunidades entonces permite a las

---

de valores culturales colectivos. Sus defensores (Max-Neef, 1993; Gorofoli, 1994) proponen que la causa sería la falta de potenciación desde el Estado de *lo local*.

<sup>131</sup> La literatura muestra dos tendencias: una asigna el énfasis al ser humano como el más importante recurso de la cadena de valor agregado, como la teoría del capital humano o el desarrollo de recursos humanos (Bohlander et al., 1997). La otra (en la que está el desarrollo humano) pone énfasis en la persona como "fin y beneficiario del desarrollo" (PNUD, 1990).

<sup>132</sup> Los defensores del desarrollo sostenible critican que tanto el principal indicador *economicista* de desarrollo (PBI per cápita) como el componente económico considerado en el IDH del PNUD, no tienen en cuenta las externalidades ecológicas (Martínez-Alier y Roca, 2000), por lo que se propone el concepto de *desarrollo humano sostenible*.

<sup>133</sup> Sen (2000) operacionaliza el concepto de "capacidad" como las diversas combinaciones que una persona tiene a su disposición para llevar a cabo una función determinada; la capacidad es un tipo de libertad que va más allá de las variables objetivas como los ingresos.

<sup>134</sup> Para esto se emplean indicadores como el Índice de Oportunidades Humanas o el índice de densidad del Estado. El primero considera promedios de coberturas de servicios básicos (salud, educación), ingresos y nivel educativo de los padres (BM, 2008) y el segundo provisión de servicios básicos por parte del Estado en el territorio (PNUD, 2010b)

personas aumentar su probabilidad de alcanzar un mayor nivel de desarrollo humano debido a sus decisiones y no a las circunstancias territoriales contextuales al nacer, como la de haber nacido *pobre*<sup>135</sup>.

El paradigma ampliado de desarrollo humano se enlaza entonces con el de oportunidades humanas, en la línea de *nivelación del terreno de juego* de Roemer (1998) y del *enfoque de las necesidades*, definidas por Sempere (1992, 1998) como “aquella carencia que es indispensable satisfacer para que sea posible un nivel de salud y bienestar fisiológico y psicosocial razonable en cada contexto social”.

### **La noción de democracia que adopta la investigación**

Cuando se emplea el término democracia, la investigación hace referencia a la idea de que cada persona o familia debe poder sentirse representada<sup>136</sup> y, si lo desea, poder acceder directa<sup>137</sup> y plenamente a la satisfacción de sus necesidades básicas entendida como provisión universal de bienes públicos o satisfacción plena de sus derechos fundamentales. La democracia entonces se acepta como un sistema de derechos políticos positivos pero en sí misma no crea las condiciones sociales y económicas necesarias para que estos derechos sean ejercidos efectivamente (Przeworski, 1999), moneda corriente en países latinoamericanos, a pesar de tener en su mayor parte sistemas democráticos funcionando ininterrumpidamente hace tres décadas<sup>138</sup>, por lo

---

<sup>135</sup> Por ejemplo, “entre una cuarta parte (Colombia) y la mitad (Guatemala) de la desigualdad de ingresos que observamos en los adultos en América Latina, se debe a las circunstancias que enfrentaron cuando iniciaron sus vidas” (BM, 2008).

<sup>136</sup> Representada en el sentido de “delegar en otros la capacidad de gobernar democráticamente” pero con la consideración de que “los que delegan deben ser (o considerarse) iguales a aquellos que son objeto de esta delegación” (lo que Bobbio denomina representación espejo o sociológica, que no es lo mismo que representación política); ¿ello quiere decir que “solo en sociedades igualitarias (políticamente) la delegación es plena y genera gobiernos democráticos respetuosos de las leyes y de su aplicación universal”? (Adrianzén, 2005: 105-106). La respuesta estaría en función de lo que se está eligiendo.

<sup>137</sup> Se puede entender esto en el sentido deliberativo que propone Habermas, en el que se da paso a “la libre discusión de los asuntos públicos en forma racional” (Pajares, 2012: 356).

<sup>138</sup> Autores como Hermet (2008) y Rosanvallon (2010) argumentan que la estabilidad de regímenes democráticos no se condice necesariamente con la calidad de los mismos, generalizándose la decepción que conduce a la desafección, más aun en condiciones sociales suficientemente desiguales.

que en muchos casos –como el Perú- podemos denominar a estas, *democracias de minorías*<sup>139</sup> (Lynch, 2014).

Por ello en nuestra lectura la democracia debe ser en la misma lógica que la noción de desarrollo, aprehensible a escala humana y garantizar niveles suficientes de calidad más allá del cumplimiento de los mínimos procedimentales de elecciones libres y competitivas con protección de derechos civiles y políticos básicos, logrando así regímenes más democráticos (Fishman, 2008), con mayores pretensiones que el modelo de democracia liberal representativa –elitista, según MacPherson (1982)<sup>140</sup>. Así, la democracia debe entenderse como un medio para el alcance de bienestar -no un fin en sí mismo (Sen, 2000)-, como un sistema de participación ciudadana que debe intentar articular representativamente -a través de elecciones libremente competitivas y amplia participación y libertad política- a distintos actores que buscan defender sus intereses y mejorar sus condiciones de vida (Adrianzén, 2005: 102; Fernández y López, 2008: 14).

Por otro lado, se debe considerar la esencia igualitarista del término en relación al acceso a oportunidades de desarrollo: un país democrático debe –por lo menos- asegurar un terreno de juego nivelado para todos los seres humanos que nacen en su territorio. Eso a nuestro entender es requisito fundamental de un sistema democrático. Una democracia que en el Perú histórico y actual no se evidencia aún<sup>141</sup>.

En este sentido, nuestro paradigma de democracia se sostiene en tres elementos: a) Su entendimiento como un proceso dinámico, en lugar de uno con enfoque trascendental y

---

<sup>139</sup> "Por eso ha sido reelegido Evo Morales, porque ha cumplido lo prometido (...) cumplir lo que se promete es lo que caracteriza a los gobiernos progresistas en los últimos 20 años en América Latina. A diferencia de lo que se viene haciendo en el Perú, decir una cosa para ganar elecciones y hacer otra cuando se llega al poder, el progresismo empieza dándole una base ética al mandato que se consigue en las urnas" (Lynch, 2014).

<sup>140</sup> "El poder de los ciudadanos queda restringido así a la selección de los dirigentes y a un relativo control sobre la acción de estos" (Aedo, 2014). Aunque Schumpeter (1966) y Sartori (2003) respaldan el modelo por resolver este el conflicto de escala.

<sup>141</sup> "(...) en este mundo sin democracia, los pueblos indígenas y las comunidades campesinas son los últimos entre los últimos (...) aquellos ciudadanos rurales que acceden a mercados y los que migraron a las urbes, a los que se les ha negado el incremento de salario mínimo saben cuál es el lugar que se les asigna en el reparto de utilidades de este paraíso de crecimiento" (Roca, 2014).

estático, en la idea de *democratización*<sup>142</sup> (Tilly, 2010; Santos, 2003); b) Que este proceso dinámico tiene además de una lógica *cima-base*, una lógica *base-cima*, convergiendo en algún punto, el comunal, con un carácter más participativo<sup>143</sup> que el modelo tradicional representativo, en la búsqueda de “modelos de convivencia” (Brugué, 2011) y; c) Que identificamos en este *punto de convergencia* un vacío institucional, que *debiera llenarse para democratizar* más eficientemente el orden social<sup>144</sup> y permitir la existencia de gobiernos democráticos “que actúen en función del interés del pueblo al ser controlados y fiscalizados por este”<sup>145</sup> (Adrianzén, 2005: 102).

Desde un enfoque territorial, en los procesos complejos de integración, las regiones van desarrollando una nueva estructura de poder político, abriendo un nuevo ángulo de debate sobre la descentralización y la democracia; en este sentido es fundamental la consideración de redes urbano-regionales como elementos sustantivos en las nuevas políticas públicas democratizadoras (Lama 2012: 17, 21).

Así, la población que sobrevive al escenario desigual de oportunidades, no puede hacer suyas las promesas de libertad e igualdad contenidas en la democracia: “(…) [esto] mantiene en suspenso la legitimidad de la institucionalidad democrática (…) origina

---

<sup>142</sup> “Un régimen es [más] democrático en la medida en que las relaciones políticas entre el Estado y sus ciudadanos se manifiestan con consultas mutuamente vinculantes, amplias, iguales y protegidas. La democratización es el movimiento neto hacia [este escenario igualitario]” (Tilly, 2010: 45).

<sup>143</sup> La democracia participativa amplía la injerencia de los ciudadanos en la toma de decisiones públicas sin dejar de lado el canon representativo tradicional, incorporando mecanismos inclusivos (Parés, 2009; Font y Blanco, 2006) que profundizan la democracia y elevan los niveles de transparencia del ejercicio de poder (Goldfrank, 2011), teniendo como consecuencia mayor equidad social y legitimidad del sistema (Fung y Wright, 2001 y 2003).

<sup>144</sup> Se recoge la postura de Etzioni sobre orden social, en la que combina la *tradición* (orden basado en virtudes) con la *modernidad* (autonomía bien protegida), “(…) implica hallar un equilibrio entre derechos individuales universales y el bien común (…) entre el yo y la comunidad (…) [la] regla de oro: *respetar y defender el orden moral de la sociedad de la misma manera que harías que la sociedad respetara y defendiera tu autonomía*” (Etzioni, 1996: 16-8).

<sup>145</sup> Aunque muchas veces, lo que prima es la visión utilitaria de los electores: “en los discursos públicos de los dirigentes políticos, salvo excepciones, la apelación al “pueblo” no es a la fuente de una legitimación democrática sino a una distinción entre autoridad letrada y muchedumbre sumergida en la oralidad (…)” (Nugent, 2005: 225). Autores como Held (2006) y Crouch (2004) dudan de la posibilidad de actuar en función del bien común, indicando que la democracia siempre servirá prioritariamente al conjunto de intereses de los poderosos.

desaliento, protesta y enfrentamiento al orden establecido” (Cotler, 2011: 11). De aquí se recoge la postura comunitarista: los valores se construyen a través de las relaciones sociales habidas en el tiempo; por tanto, se propone “revisar los fundamentos sobre los que se asienta nuestra comprensión de la vida política para incorporar como sujeto de derechos y deberes al sujeto colectivo, lo que los sociólogos llaman sociedades intermedias o comunidades” (Pérez, 2005: 82) lo que hace necesario que la democracia requiera institucionalizarse desde la comunidad.

### **Desigualdad, democracia y la noción de acción estatal**

La desigualdad social entonces se ha convertido en una seria amenaza para la democracia (Manrique, 2013) pudiendo degenerar en un círculo vicioso: “Los pobres son políticamente inefectivos porque no disfrutan del ejercicio efectivo de sus derechos, y debido a que son políticamente inefectivos, permanecen pobres” (Przeworski, 1999). En este sentido, nunca más cierto hoy en día que *el dinero es poder* y que “este poder puede ser ejercido legalmente, a través de cientos de millones que se gastan cada año en nuestros países políticos y grupos de presión o ilegítimamente utilizando el dinero para corromper el proceso político y democrático de toma de decisiones” (Oxfam, 2013).

Como se ha discutido, la acción estatal se considera el arma de intervención externa por excelencia para combatir la desigualdad de oportunidades, pues se entiende como la *intervención colectiva institucionalizada* al servicio de todos los ciudadanos y familias de un territorio orientándose al beneficio de todos: el Estado tiene la obligación de liderar y articular los procesos de desarrollo humano sostenible y garantizar suficientemente el sentido de convivencia democrática para todos. Esto significa que la acción estatal debe articular armoniosamente todo tipo de acción colectiva o intervención externa (desde lo público, privado o tercer sector). Por tanto se considera fundamental el rol del Estado en la articulación activa en busca del bien de la sociedad en su conjunto y en el caso específico de la investigación en relación a la igualdad de oportunidades o aseguramiento de la satisfacción universal de las necesidades básicas.

## **2.2. MARCO TEÓRICO**

Según Bunge (1981) un marco teórico es un conjunto de proposiciones referentes a un mismo dominio que contienen conceptos que constituyen un grupo homogéneo. En ese sentido, el presente apartado tiene por objetivo construir “a partir del apartado



precedente y elementos y enfoques teóricos- dicho grupo homogéneo que servirá para verificar posteriormente la hipótesis. Estas proposiciones pueden ser o bien una premisa o bien una consecuencia lógica de proposiciones precedentes. Por ello esta investigación toma esta noción de teoría que propone que es aquella comprobable empíricamente o al menos convertible en una teoría verificable mediante datos observables<sup>146</sup>.

Los principales constructos teóricos de nuestro marco teórico son los conformantes de la hipótesis de investigación: *cohesión comunitaria*, *captura estatal* y *acción estatal igualadora de oportunidades humanas*, estos requieren, además de la base paradigmática desarrollada en el apartado precedente, de elementos teóricos suficientemente consensuados –*territorio*, *Estado*, *comunidad*, *circunstancias*, *oportunidades humanas*, *cohesión social*- y enfoques teóricos suficientemente claros – *enfoque territorial* y *enfoque de desarrollo humano*. A continuación se desarrollan.

### **2.2.1. Elementos teóricos**

#### **Las nociones *Estado* y *Territorio***

Partimos de reconocer al territorio como una construcción social donde interactúan las actividades económico-productivas, pobladores, instituciones y recursos naturales. Dicho territorio tiene múltiples funciones (Pérez, 2007) no restringiéndose a ser un espacio –objetivamente existente” y delimitable, mediante un puro ejercicio técnico: –el territorio, en consecuencia no respeta los límites administrativos y políticos. Es trascendental” (Van der Heyden, 2007). Según Schejtman y Berdegué (2004), el territorio es el espacio que sus agentes reconocen como necesario para hacer operativas las relaciones que establecen entre ellos en el interior y el –mundo externo”, en función de los proyectos u objetivos de desarrollo que se proponen emprender.

Por su parte, López Martín (1980) propone que el territorio –constituye, junto a la población y la organización política uno de los tres elementos esenciales que determinan la existencia de un Estado”, mientras Revesz y Oliden (2003) proponen que es *f fuente de identidad* y de *autoestima colectiva*, así como un objeto de análisis y un espacio funcional a los objetivos y alcances del desarrollo de sus actores. Está claro que un Estado sin territorio no se considera posible por lo que para la tesis –coincidiendo con el

---

<sup>146</sup>Si la teoría pasa el doble examen, empírico y conceptual, se la puede declarar teoría científica verdadera “al menos en algún grado y hasta nuevo aviso” (Bunge, 1981: 179-180).

derecho internacional<sup>147</sup> - el territorio abarca espacialmente la totalidad de interacciones humanas con su entorno, constituyéndose en ámbito de jurisdicción, estable y limitado del Estado<sup>148</sup> (Lama, 2010). El territorio en ese sentido también es una variable de desarrollo y no sólo su marco de contenido (Florida, 2005) existiendo una relación indesligable, continua e intrínseca entre territorio, población y Estado, por lo que se puede decir –siguiendo a Boisier (1982)- que el desarrollo humano *basado en lo territorial* –confiere racionalidad a los procesos sociales de intervención estatal, cuyo norte es el desarrollo del territorio, y a través de él, de las personas, en contextos económicos de mercado, abiertos al exterior y descentralizados<sup>149</sup>”.

Vale la pena profundizar en la relación entre territorio y Estado, la misma que se puede entender como la *función legal del Estado* y explicar a través de tres teorías fundamentales: a) la *patrimonial o del territorio-objeto* (Laband, Cavaglieri, Donati) que concibe a éste como un objeto sobre el cual el Estado, como sujeto de derecho, hace valer toda su autoridad (como un derecho real en el contexto de la propiedad); b) la teoría del *territorio-sujeto* (Gerber, Fricker, Kauffmann, Von Liszt, Jellinek) según la cual el territorio de un Estado no es considerado como algo separado sino como parte integral de la personalidad del Estado, un elemento constitutivo del mismo sobre el cual éste no disfruta de poder directo sino únicamente sobre las personas localizadas dentro de él, y; c) la teoría de la *competencia*, vinculada con la escuela austríaca de la “teoría pura del derecho” (Radnitzky, Heinrich, Kelsen, Schoemburn, Basdevant, Scelle, Rousseau) la que propone un concepto meramente funcional del territorio, concibiéndolo como el espacio dentro del cual el Estado ejerce su competencia, reconociendo el Derecho internacional su poder soberano. Las tipologías segunda y

---

<sup>147</sup> “En derecho el territorio tiene una concepción (...) que escapa del aspecto puramente físico para significar aquella porción de la superficie (...) terrestre que está sometida a la soberanía de un Estado (...) [que] incluye áreas terrestres y subterráneas, espacios marinos y submarinos y el espacio aéreo suprayacente a tales áreas” (López Martín, 1980).

<sup>148</sup> Estable porque abriga una comunidad de personas organizadas políticamente e instalada en el mismo con carácter permanente y limitado pues presenta fronteras precisas, que sirven para fijar el espacio en el cual un Estado desarrolla sus competencias exclusivamente (Lama, 2010).

<sup>149</sup> Las actividades humanas y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales son procesos complejos independientes de estas jurisdicciones por lo que asuntos vinculados a la normatividad, políticas, planes, promoción y control del Estado en cada ámbito jurisdiccional han ido constituyendo en espacios continuos, un mosaico de diferencias (como el referido a la dotación de oportunidades) que no siempre concurren hacia propósitos comunes (Lama, 2010).

tercera se consideran adecuadas a efectos de entender la noción de territorio desde la presente investigación.

Dado que la noción de territorio se asume como categoría analítica para el abordaje del proceso de verificación de la hipótesis se considera necesario definir unidades territoriales básicas; así, recogemos el concepto propuesto por Lama (2012) de “bases territoriales de integración” (BTI) definidos como “unidades espaciales de base político-administrativa que encuadran los procesos de desarrollo y pueden incluir territorios supranacionales, Estados o territorios subnacionales”<sup>150</sup>. Así, para esta investigación, como BTI pueden considerarse los agrupamientos humanos aprehensibles con vínculos territoriales concretos e inmediatos, es decir, comunidades, barrios y similares que configuran el nivel comunal o sublocal del Estado<sup>151</sup> (Van der Heyden, 2007).

### **La noción *Comunidad***

La comunidad ha sido el concepto central de la filosofía política desde sus orígenes. Desde Aristóteles, por comunidad se ha entendido al grupo humano con el cual se ha relacionado la política y el derecho y al cual hay que referir todos los fenómenos característicos de la vida política, del poder y de la ley<sup>152</sup>. Ya para la Edad Media se desarrolló la noción “orgánica” convirtiéndose el nacionalismo en sustituto de la religión por lo que el concepto de *comunidad nacional* configuró el nuevo modelo.

Luego, el renacimiento aristotélico de Tomás de Aquino y Marsilio legó la idea central de comunidad como *bien común*<sup>153</sup> culminando esta tendencia con Maquiavelo cuya idea de comunidad fue la de un instrumento de propaganda del gobernante discreto,

---

<sup>150</sup> Estas bases se sustentan en procesos históricos y en la formación de espacios económicos “expresados en ámbitos territoriales correspondientes a la administración gubernamental nacional o regional” (Lama 2012: 24).

<sup>151</sup> Lo comunal suele ser en buena parte, el espacio territorial en el cual las personas y familias viven cotidianamente, su espacio de convivencia social construido históricamente; es el ámbito natural para el desarrollo de las personas, las redes sociales de cada persona (Revesz, 2007).

<sup>152</sup> La idea occidental de *polis* se desvaneció de Grecia a Roma y la de *communitas* adoptó la idea de reconstrucción de la *res publica* de Cicerón, ajustándose con aportaciones de teóricos cristianos, que en lugar de insistir en la base legal y racional, lo hicieron en la afectiva y espiritual.

<sup>153</sup> Aludiendo a la *Ética* de Aristóteles, añade Aquino que la comunidad perfecta es la *civitas*, o sea, la comunidad política. Marsilio, aristotélico más radical definía la *polis* como una “comunidad perfecta dotada de completa autosuficiencia”.

distinto al concepto de los pensadores políticos protestantes<sup>154</sup>. Quizá por esto, en el siglo y medio siguiente, la teoría contractual del Estado logró aceptación universal, no la noción de *comunidad*: Hobbes apenas le dio importancia<sup>155</sup> y Locke se preocupó por las preferencias del individuo, aunque propuso una sociabilidad natural que induce a los hombres a acabar con el estado de la naturaleza<sup>156</sup>.

Luego Rousseau, al descubrir a Platón supera el *individualismo sistemático* de la Ilustración en su concepción de *comunidad* como primer organismo moralizador representante del valor moral más alto (Sabine, 1950) rechazando la teoría de Diderot de que la humanidad es una comunidad, pues esta debe tener posesiones comunes<sup>157</sup>. Por su parte, Hegel reforzó la idea de que la nación es resultado de un crecimiento orgánico y representa la forma superior y más importante de comunidad, pero no hay comunidad mundial que responda a ese espíritu. Marx detectó ello e hizo de la idea de la alienación el centro de sus críticas social-políticas apuntando en sus escritos la pérdida profunda del sentido de comunidad. Tönnies (1979) propuso una distinción entre dos tipos básicos de organización social: la *comunidad* que surge espontáneamente como una totalidad orgánica natural, y la *asociación*, que responde a la progresiva complejización de las relaciones sociales basadas en algún tipo de contrato.

En el Perú, la noción comunidad –en su acepción andina- empezó a abordarse con una gran influencia “indigenista” desde hace más de un siglo con aportaciones de Castro Pozo, Mariátegui y Válcárcel, los que proponían que estaba basada en la propiedad comunal de la tierra, en la presencia de lazos de parentesco y en el origen común de sus miembros (Mossbrucker, 1989). Adams (1962) dio un giro en la interpretación,

---

<sup>154</sup> Por ejemplo para Althusius, la comunidad era el centro mismo de su pensamiento. Habla de ella como *consociatio* y afirma que es derivada de un pacto tácito en el que las partes se obligan a compartir lo que era útil y necesario para la unión de la vida social.

<sup>155</sup> Su contrato de sumisión a un soberano omnipotente no se basa en la idea de comunidad natural, sino que se formula desde el punto de vista de los individuos aislados y atemorizados que quieren huir de sus ansiedades.

<sup>156</sup>A Grocio también le interesaba la sociabilidad natural de los hombres y su fuerte religiosidad le inspiró la “comunidad sagrada”. Desde la familia hasta la humanidad, la naturaleza comunal del hombre se encuentra mejor expresada en la nación.

<sup>157</sup> Rousseau proponía que la comunidad tenía una personalidad propia. Por ello al ser humano no lo concebía sin vínculos comunales insistiendo en la pequeña comunidad como la sede democrática más adecuada (Friedrich, 1969: 26-9).

indicando que la ayuda mutua como labor física era un caso específico de reciprocidad por intereses comunes (infraestructura común, por ejemplo) y no una forma de solidaridad inherente, –si el problema desaparece, la relación [comunal] desaparecerá”.

Esta reciprocidad interesada la recoge Matos Mar (1969) relevando lo comunal históricamente con elementos del mundo andino. Luego, Plaza y Francke (1981) identifican principios de la existencia de la comunidad, como la organización y control de recursos naturales y sociales y la identidad compartida, concibiéndola como una organización socioeconómica de campesinos cuya existencia se determina por la relación dialéctica entre familias dentro de la comunidad y con ella misma. De la Cadena (1986) añade que lo comunal en su connotación andina se hace inevitable por los requerimientos técnicos agrícolas y Paerregaard (1987) indica que la comunalidad es –una forma de resistencia social a la penetración externa”.

Por su parte, Mossbrucker (1989), identifica tres factores centrales para caracterizar a las comunidades andinas: a) la necesidad de cooperación; b) las características específicas que fuerzan la producción agrícola vertical colectiva, y; c) la relación subordinada de los campesinos respecto a la sociedad. Propone que aunque es casi imposible definir sustancialmente la noción comunidad, esencialmente, esta se caracteriza por: a) administrar recursos, b) constituirse por una asociación de familias a la que defienden del exterior, c) constituirse en un instrumento de solución racional de sus problemas. Concluye que la comunidad andina como organización social específica resulta de la necesidad de producción agrícola compleja que solo puede resolverse con dos características organizacionales que se combinan en diversas circunstancias: a) la administración de los recursos realizada por un cuerpo central de toma de decisiones colectivas con poco margen para las individuales; b) una red muy flexible de relaciones formales e informales que permiten reacciones rápidas por reciprocidad (no pagada).

Hoy en día, las características de la comunidad andina siguen vigentes en suficiente intensidad, para el ámbito rural, más que para las comunidades territorialmente ubicadas hacia el ámbito urbano, por lo que se propone simplificar la noción de *comunidad*, proponiendo su definición, en términos generales, como la de un agrupamiento humano

o social<sup>158</sup> capaz de ser aprehensible por sus miembros y contener relaciones formales e informales que pueden –hacia lo rural- sustentarse en reciprocidad no remunerada.

### **La noción *Relaciones comunitarias***

Al requerir fundamentar la noción de *cohesión comunitaria*, se hace necesario hacerlo con la de *relaciones comunitarias* entendida como aquellas que delinear el campo y las reglas de juego para el desarrollo personal y comunitario (Fernández y López, 2008).

El proceso evolutivo del término inicia con Aristóteles y su reconocimiento de un “impulso inmanente a todos los hombres” que los induce a la asociación política. Esta propuesta en torno a lo natural fue quebrantada por Hobbes, que sistemáticamente expuso la idea de base individualista de la sociedad humana: para él, todas las sociedades, desde la familia hasta la civil, son concebidas como artificiales (Germino, 1969: 88). Más de un siglo después con la emergencia de las sociedades de masas, se empezó a abordar la dimensión relacional de los seres humanos, así Marx estudió las contradicciones y conflictos a partir de la interacción dialéctica entre actores y estructuras sociales en el sentido de que ontológicamente cada persona “es el conjunto de sus relaciones sociales” (Marx, 1972: 112) además de formar parte de una organización y su estructuración (Habermas, 1982: 35-8).

Giddens intenta superar la dualidad *acción-estructura* proponiendo un marco teórico alternativo al “consenso ortodoxo” funcionalista y positivista en lo epistemológico: pone de relieve la importancia de considerar la textura espacio-temporal para el análisis de la realidad social, así, su “teoría de la estructuración” pretende superar la oposición entre el “análisis institucional” (reproducción de estructuras sin considerar a los actores) y el “análisis de la conducta estratégica” (centrado en los agentes actuando), siendo

---

<sup>158</sup> Un análisis elemental formal de grupo social: sea  $C = [H, R]$  una comunidad que consta de un conjunto  $H$  de personas relacionadas por un conjunto de relaciones sociales  $R$ . Algunas de estas relaciones son de equivalencia (ocupación similar, nivel cultural similar), los mismos que fungen de integración colectiva, es decir, cualquiera de estas relaciones de equivalencia social induce una partición del conjunto  $H$  en subconjuntos homogéneos y mutuamente distintos. Cada uno de estos es un nuevo grupo social. Habrá tantas particiones o grupos sociales dentro de una comunidad (grupo social matriz) como relaciones de equivalencia social (Bunge, 1981: 163-4).

–acción” y –estructura” dos caras de la realidad social<sup>159</sup>. Más recientemente, Habermas (1992) puso de manifiesto la importancia de la comunicación racional como medio para organizar y superar los conflictos sociales actuales: el ser humano como animal lingüístico interacciona comunicándose para llegar a un entendimiento racional<sup>160</sup>.

El análisis de los efectos de las interacciones sociales sobre la calidad de la democracia se recoge en la propuesta analítica de Putnam (2002) que dice que las redes sociales poseen y generan valor: “mientras el capital físico se refiere a objetos físicos y el humano a propiedades de las personas, el capital social guarda relación con los vínculos entre los individuos, las redes sociales y las normas de reciprocidad asociadas a ellas” (Putnam, 2002: 14). Así, estas redes establecen un entorno estructural que determina la trayectoria individual y de la comunidad. Éstas constituyen la nueva morfología social de nuestras sociedades (...) aunque la forma en red de la organización social ha existido en otros tiempos y espacios, el nuevo paradigma de la tecnología de la información proporciona la base material para que su expansión cale toda la estructura social” (Castells, 1996: 507). La sociedad se conforma entonces como un conjunto de comunidades o redes interconectadas entre sí (Requena, 1991).

### ***Las nociones Circunstancias de las personas al nacer, Necesidades básicas y Oportunidades Humanas***

Proponemos como noción de *circunstancias de las personas al nacer* aquel conjunto de condiciones tangibles e intangibles disponibles para todo ser humano en sus primeros años de vida. Se considera que dicho conjunto de condiciones -hasta cierto momento de la vida- determinará de modo significativo el bienestar o desarrollo a lo largo de su vida, es decir, un conjunto desfavorable de condiciones al nacer tendrá mayor probabilidad de hacer desfavorables sus condiciones futuras.

Por su parte, la noción *necesidades básicas* consideramos la constituye aquel conjunto fundamental de *circunstancias de las personas al nacer* que deben satisfacerse para

---

<sup>159</sup> En la teoría de la estructuración, estructura significa “reglas y recursos con implicación recursiva en una reproducción social”, y agente “el ser capaz de desplegar un espectro de poderes causales incluido el poder de influir sobre el desplegado por otros” (Giddens, 2006: 51).

<sup>160</sup> Propone que la racionalidad se hace posible mediante un proceso de diferenciación progresiva distinguiéndose dos grandes dimensiones de la sociedad: la estructura o *sistema social* y la acción o *mundo de la vida*. El objetivo será lograr conectarlas (Habermas, 1992: 170).

poder asegurar un nivel *mínimamente adecuado* de bienestar. Estas *necesidades* deben poder ser asociadas directa o indirectamente a servicios a ser proveídos por un ente externo (la familia, la comunidad, el Estado) y las podemos definir con Doyal y Gough (1994) como “condiciones previas universalizables para la participación social y la persecución de los fines propios”<sup>161</sup>, por Sempere (1992, 1998) como “aquella carencia –natural o culturalmente construida- indispensable de satisfacer para que sea posible un nivel de bienestar fisiológico y psicosocial razonable en cada contexto social” o por Rawls (1971) como “bienes primarios para perseguir algún plan de vida”<sup>162</sup>.

Adoptaremos respecto a esta noción, el paradigma ontológico propuesto por Max-Neef (1993) que plantea diferenciar *necesidades* de *satisfactores* de esas necesidades<sup>163</sup> desagregando las necesidades en categorías existenciales (ser, tener, hacer y estar) y axiológicas (subsistencia, protección, afecto, entendimiento, participación, ocio, creación, identidad y libertad)<sup>164</sup>. Plantea que las necesidades humanas son las mismas en todas las culturas y todos los períodos históricos, cambiando los satisfactores. En contraste con ellas, los satisfactores sirven para cubrirlas, son cambiantes y relativos, y son determinados social y culturalmente. Por ejemplo, la *alimentación* es un satisfactor de la necesidad esencial de *subsistencia* como la *educación* lo es del *entendimiento*. Así, Max-Neef propone cinco tipos de satisfactores, tres negativos –inhibidores, destructores, pseudosatisfactores<sup>165</sup>- y dos positivos –singulares y sinérgicos<sup>166</sup>.

---

<sup>161</sup>Riechmann (1998) y Zimmerling (1998) distinguen entre necesidades contingentes y básicas; Wiggins (1985) emplea necesidades absolutas e instrumentales y Maslow propone una clasificación en cinco tipos como Nussbaum (1998) nueve capacidades funcionales básicas.

<sup>162</sup>Existe un debate interno entre los defensores del “universalismo moral” (dictadura de las necesidades) y los “relativistas éticos”, que respetan las diferencias culturales (Nussbaum, 1998).

<sup>163</sup> La economía convencional confunde medios (preferencias y satisfactores) con fines (necesidades) en las funciones de utilidad -curvas de indiferencia (Schuldt, 2012).

<sup>164</sup>Por ejemplo, Sen (1989) considera cuatro necesidades: subsistencia, autorrespeto, participación social y libertad; Tortosa (2001), plantea las de subsistencia, seguridad, libertad e identidad; Sempere (2010), distingue dos grandes categorías: necesidades fisiológicas (nutrición, protección física, respiración, descanso) y psicosociales (autoestima, seguridad, confianza).

<sup>165</sup> Los “inhibidores” son los que sobresatisfacer una necesidad determinada (la sobreprotección familiar). Los “destructores” son los que, al satisfacer una necesidad al mismo tiempo imposibilitan el logro de otras por ejemplo el armamentismo. Los “pseudosatisfactores”, satisfacen



Por otro lado, la noción *oportunidades humanas* la constituye el conjunto de escenarios futuros configurados a partir del grado de satisfacción de *necesidades básicas*. Se presentan como una dotación de carácter circunstancial al inicio de la vida de las personas<sup>167</sup> que se va constituyendo con el tiempo en *oportunidades efectivas* que posee la persona respecto al tipo de vida que puede y desea llevar (Sen, 2000). Este concepto se enlaza con el de *desarrollo humano* –es decir, a mayores oportunidades humanas, mayor desarrollo humano- en la línea de las *oportunidades vitales* de Dahrendorf (1983), de *satisfactores de las necesidades* de Max-Neef<sup>168</sup> (1993) y del *enfoque de las necesidades* de Hammar sjöld (1975), por lo que la acción estatal sobre estas oportunidades desiguales se entiende en la línea de la necesaria *nivelación de terreno de juego* de Roemer (1998). Esta noción se enlaza -como se argumentó en la formulación de la hipótesis- con factores sociopolíticos que lo determinarían, entre ellos, la *cohesión comunitaria* y la *captura estatal* en un contexto territorial determinado.

### **La noción *Desigualdad territorial de oportunidades***

Se propone entenderla como “la presencia en el territorio de niveles de insuficiente satisfacción universal de necesidades básicas”, es decir, en un territorio determinado, existe desigualdad de oportunidades, cuando los niveles de cobertura de servicios asociados a dichas necesidades básicas no llegan al cien por ciento de familias. En este sentido –existen condiciones de inequidad y escasas [y diferenciadas] oportunidades de desarrollo (...) entre [territorios en] procesos de integración (...) [por lo que los] ámbitos territoriales competitivos de las localidades, llámense cuencas o corredores

---

engañosamente una necesidad, p.e. la sobreexplotación de recursos naturales, la democracia completamente delegativa, la prostitución, etc. (Schuldt, 2012; Max-Neef, 1993).

<sup>166</sup> Los “singulares” son los que satisfacen una sola necesidad, p.e. el suministro de alimentos sanos que cubren la subsistencia. Los “sinérgicos” son los que satisfacen más de una necesidad, p.e. la lactancia materna, la educación popular, etc. (Max-Neef, Elizalde y Hopenhayn, 1986).

<sup>167</sup> El concepto *dotaciones*, Sen lo aborda empleando el término “endowments”, definiéndolas como el conjunto de posesiones iniciales con que cuenta una persona. Estas dotaciones se convierten en “derechos de uso” (entitlements) necesarios para lograr “capacidades” (Capabilities) y “funcionamientos” (functionings) que aseguren calidad de vida (Schuldt, 2012).

<sup>168</sup> Así, Sen (2000) complementa el paradigma de Max-Neef con una propuesta de “libertades de acción”: a) libertades políticas; b) servicios económicos; c) oportunidades sociales; d) garantías de transparencia; e) seguridad protectora.

económicos, son los nuevos escenarios territoriales con capacidad de integrar las funciones del Estado, vinculados con (...) el desarrollo humano” (Lama 2012: 9-18).

## 2.2.2. Enfoques teórico-normativos de relevancia para la tesis

### El Enfoque Territorial

Coincidimos con la afirmación de Eguren (2007) que dice que “la dimensión territorial del desarrollo es fundamental (...) ello supone la fluidez y complementariedad de las relaciones entre los espacios rurales y urbanos y las sinergias entre distintas actividades económicas y recursos”. En este sentido, el enfoque territorial (ET) lo entendemos como una aproximación que permite abordar coherentemente la noción de desarrollo incorporando en un solo proceso la gestión social, económica, política y ambiental. El ET permite el éxito de la planificación al promover la concertación de jurisdicciones del estado, organizaciones sociales e iniciativa privada en *ámbitos territoriales agregados*<sup>169</sup> y puede considerarse en forma directa distritos, provincias y regiones sin más requisito que el de pertenencia a dichos ámbitos, requiriendo como cuestión previa esencial, la delimitación del *Área Territorial de Intervención o Territorio-Programa*<sup>170</sup> (Lama, 2012) pudiendo definirse nuevas “geometrías territoriales”.

El ET puede aplicarse a todas las dimensiones y categorías de planeamiento y gestión nacional, regional, local o sublocal, es decir, puede abordarse la igualdad de oportunidades a nivel comunal en la medida que compromete procesos complejos ligados a la actividad humana y aprovechamiento de recursos naturales. Por ello, la aplicación del ET para el caso de la presente investigación, reclama tres escenarios: a) la necesidad de formular un Territorio-Programa (T-P), entendido como espacio de acción concertada, más allá de la dimensión meramente político-administrativa y jurisdiccional

---

<sup>169</sup>Estos lugares tienen posición geo-social concreta y dimensiones diversas. Se pueden definir en cuencas, corredores y redes urbano-rurales. Las categorías urbano-rurales contribuyen a estructurar estos procesos de forma tal que éstos les son inherentes.

<sup>170</sup> Estos espacios se configuran desde formaciones físico-geográficas ambiental y socioeconómicamente continuas. Estos nuevos ámbitos de gestión territorial de desarrollo, resuelven problemas compartidos y sobre todo ofrecen y generan sinergias potenciales. Así, por necesidad de desarrollo, una cuenca, o un corredor, que incluye un grupo de distritos, puede articular por la vía de los hechos nuevos “territorios-programa” que los lleva a agruparse entre sí, fuera de la lógica de sus correspondientes estructuras político administrativas (Lama, 2010).

del Estado, rompiendo gradualmente los encasillamientos sectoriales; b) la evidencia de intereses comunes en la solución de problemas compartidos en tales ámbitos, y; c) la acumulación de resultados e impactos en el medio socio ambiental<sup>171</sup>.

Así, recogemos la propuesta de Boissier (1982) de un nuevo paradigma, el de *desarrollo territorial* para conferir racionalidad a los procesos sociales de intervención territorial, cuyo norte es el desarrollo del territorio y a través de él, el desarrollo de las personas, en contextos económicos de mercado, abiertos al exterior y descentralizados. Por tanto el ET constituye el paradigma más apropiado para abordar procesos de igualdad de oportunidades a partir de intervenciones estatales y colectivas pues emplea los *recursos del territorio*<sup>172</sup> con acción concertada entre Estado, comunidad y sector privado.

### **Redes territoriales, nueva ruralidad y arquitectura territorial**

Empezamos diciendo que el sistema de redes territoriales se compone de dos elementos fundamentales: centros poblados y vías de comunicación. Los dos criterios de análisis más importantes relacionados con los centros poblados, y que, forman parte del sistema de la movilidad a la que el territorio da forma (Miralles-Guasch et al, 2015), son la conectividad y la accesibilidad de las unidades espaciales. La conectividad se relaciona con la estructura de vías y expresa el número de conexiones entre centros poblados del distrito mientras que el de accesibilidad intenta medir qué tan potencialmente accesible es cada centro poblado. Pero no solo son claves estos elementos o conceptos.

Edelmira Pérez (2007) propone que la *nueva ruralidad* es también un concepto clave que se fundamenta en la necesidad de encontrar una manera de expresar la complejidad conceptual que implica el análisis de los hechos y fenómenos que afectan al mundo rural con todos sus componentes. Allí juegan papel importante la globalización, el

---

<sup>171</sup>Esta aproximación se ha instrumentado en la práctica en tres categorías conceptuales y operacionales: Desarrollo Territorial, Ordenamiento Territorial (OT) y Acondicionamiento Territorial (AT). Los planes de OT, norman el uso del suelo, la localización de actividades socioeconómicas según su incidencia socio ambiental y el desarrollo de infraestructura. Los Planes de AT abordan los procesos de construcción material de soporte a las actividades y a la plataforma de las propuestas de OT, básicamente referida a proveer la infraestructura y servicios.

<sup>172</sup> Son aquellos que surgen de la cooperación y articulación, de la visión conjunta y concertada entre diversos actores, frente a múltiples recursos, cuyos beneficios se multiplican con la intervención conjunta. Podemos llamar a estos factores "multiplicadores territoriales" pues surgen de la necesidad de construir y movilizar los recursos de un territorio.

cambio en las relaciones urbano-rurales, la desagrarización de la vida rural, la valoración de los recursos naturales, el papel asignado a los pobladores rurales y los cambios institucionales”. Así, la nueva ruralidad tiene como eje central la dimensión territorial del desarrollo y las actividades no-agropecuarias<sup>173</sup>, generando ello que las políticas territoriales de desarrollo sean altamente prometedoras (BM, 2005) pues su peso en la economía nacional es significativo.

En este sentido la existencia del minifundio en el país –de alrededor de un millón de familias- en lugar de ser considerado un grave problema para el desarrollo de la agricultura, debería constituirse en una alternativa viable de desarrollo que pueda complementarse con actividades no-agrícolas con ámbitos urbanos y periurbanos: ~~un~~ desarrollo rural concebido como la diversificación de actividades económicas podría convertir un problema en una ventaja, en el marco del desarrollo territorial” (Eguren, 2007). La nueva ruralidad asume que el espacio rural tiene un papel más importante para el desarrollo que el reconocido como solo espacio de tradición pre-moderna: ~~(...)~~ corresponde a la evolución de los mercados internacionales, donde cada vez más proliferan los nichos que reclaman productos diversos y exclusivos (...) y contribuye a que la función de los productores sea más apreciada” (Eguren, 2007; Gómez, 2003).

Finalmente, debemos decir que la implementación del ET en toda intervención externa requiere contar con una *arquitectura institucional* basada en dos componentes: a) una propuesta programática y, b) la definición del T-P, sea éste como cuenca, corredor económico o subsistema urbano-rural. Este nuevo ámbito de concertación, se define a partir del objetivo de desarrollo programático asumido política y administrativamente, en el nivel de decisión que corresponda: nacional, regional, local o sublocal. Los procesos de concertación, indispensables en esta nueva arquitectura de gestión, requieren de tiempo, esfuerzo y sobre todo de decisión política. Se ha comprobado que en ausencia de esto último, los intentos pueden agotarse sin resultados inmediatos, quizá por ello del histórico y mediocre desempeño estatal en el igualamiento de oportunidades.

---

<sup>173</sup> El censo agropecuario de 1994 demostró la importancia de los ingresos originados por las actividades no agrarias, habiendo centenares de miles de familias rurales que no tienen tierra suficiente para sostener a todos sus miembros debiendo dejar sus chacras temporalmente para conseguir otros ingresos, principalmente en el rubro comercial y de artesanías (Eguren, 2007).

## **El Enfoque Territorial en el Perú y la desigualdad de oportunidades**

El ET no ha tenido mucha gravitación en el Perú porque aun priman en la gestión del Estado las tendencias de accionar de modo *sectorialista* y la implementación de proyectos con ausencia de planes integrales y articulados en los niveles local, regional y nacional –con excepciones<sup>174</sup>. Desde la investigación se considera que el ET es la mejor alternativa para aplicar políticas de sostenibilidad, equidad e integración dado que se considera que el desarrollo urbano y rural sostenible, en el marco de este enfoque, se resuelve mejor con la participación de la comunidad local, de las organizaciones sociales y de la iniciativa privada en ámbitos culturalmente definidos.

Lamentablemente, la tradición sectorialista estatal configura una fuerte resistencia a esta nueva racionalidad, haciéndose necesaria una fuerte movilización de gobiernos locales, principalmente distritales y de organizaciones de productores para impulsar la formación de T-P. Esto requiere –según Lama (2010)- de tres requisitos esenciales, a) que el Estado otorgue *legalidad* a cualquier nueva estructura territorial mediante resoluciones político-administrativas; b) del establecimiento de nuevos mecanismos de concertación, vinculantes de responsabilidades y; c) que este nuevo T-P legalmente establecido cuente con la aceptación plena de los involucrados<sup>175</sup>, lo que incluye transferencia de recursos económicos en el marco de políticas de descentralización territorial<sup>176</sup>, entendiendo que la descentralización es un proceso en marcha, debiendo construirse participativamente una nueva visión del territorio<sup>177</sup> (Revesz, 2007).

---

<sup>174</sup> Hay excepciones en cuanto a territorios-programa, como las *Mancomunidades Municipales* que son asociaciones de dos o más municipios que se unen voluntariamente para ejecutar proyectos de cobertura compartida. Como instrumentos de OT, facilitan la vertebración y acción administrativa del Estado y mejoran la articulación efectiva de los sistemas públicos de planificación, inversión pública, programación de operaciones, presupuesto y servicios públicos.

<sup>175</sup> Resaltamos la experiencia exitosa en la Cuenca de Lurín (2004-2006) en un programa de gestión territorial denominado “Pro cuenca Lurín” donde se alcanzaron objetivos esenciales: a) articulación de los esfuerzos de la sociedad civil y del Estado para superar la pobreza, b) articulación de acciones de fortalecimiento institucional para darle sostenibilidad a los cambios; c) promoción de la inversión privada a través de la generación de espacios económicos articulados al mercado. El ET permitió la superación y ajuste de la desigualdad (Lama, 2010).

<sup>176</sup> Algo que no sucede el día de hoy con los municipios de centros poblados o comunidades campesinas, los primeras reciben una transferencia mínima por parte del Estado y las segundas no reciben absolutamente nada teniendo que administrar inmensos territorios.

Es evidente que esta tradición limita la utilización del ET por lo que se hace necesario un compromiso estable del Estado en conducir el proceso, no sólo en sus tres niveles, sino en el comunal. La experiencia demuestra que todo proceso que involucra diversas instituciones, tanto del estado como de la sociedad, requiere tener institucionalidad vinculante que garantice estabilidad, resultados esperados y compromisos a cumplir. Por ello se considera indispensable constituir un órgano responsable de la gestión de los T-P, con competencias y recursos que aseguren que, en las fases iniciales, se pueda contar con proyectos movilizadores de procesos de concertación para implementar una exitosa propuesta de intervención externa igualadora de oportunidades con ET<sup>178</sup>.

### **El Enfoque de Desarrollo Humano (EDH)**

La definición de *desarrollo humano*, la recogemos del PNUD (1990)<sup>179</sup>: “es un proceso en el cual se amplían las capacidades del ser humano (...) y les permite a los individuos hacer uso de éstas conforme a sus necesidades, potencialidades e intereses”. El desarrollo humano considera diversos indicadores para representar el carácter multidimensional del desarrollo, el principal, el índice de desarrollo humano (IDH)<sup>180</sup>, un índice agregado compuesto por tres variables: la capacidad de alcanzar una vida saludable, el logro educativo y el acceso a recursos para un nivel de vida decente<sup>181</sup>. El EDH pone énfasis en el ser humano como “fin y beneficiario del desarrollo” (PNUD, 1990), un desarrollo entendido en términos de “lo que la gente *es y hace*, no de lo que

---

<sup>177</sup> “La descentralización política y administrativa al abrir las puertas al concepto de territorio y ordenamiento territorial nos plantea nuevos desafíos. En primer lugar tener una visión territorial, en segundo lugar disponer de instrumentos de gobernabilidad del territorio, en tercer lugar implementar una estrategia de desarrollo territorial” (Revesz, 2007: 180)

<sup>178</sup> Lama propone algunos requisitos: a) decisión política; b) compromiso estatal; c) liderazgo e iniciativa articuladora de los Gobiernos Locales; d) participación de la comunidad, tercer sector y empresas en el ámbito del T-P; e) compromiso expreso de los participantes de constituir instancias de coordinación, concertación y articulación de acciones.

<sup>179</sup> Como antecedentes de esta definición tenemos el enfoque de las necesidades de Hammar skjöld (1975) y el concepto de capacidades de Sen (1984).

<sup>180</sup> Anteriormente Morris, en 1979, elaboró un índice similar denominado “índice de calidad física de la vida” a partir de tres indicadores: mortalidad infantil, alfabetización y esperanza de vida al primer año de edad (Martínez y Roca, 2001).

<sup>181</sup> El primero está relacionada con la nutrición y salud. Para el segundo se toman las tasas de alfabetismo y escolarización. El tercero toma un indicador de ingreso (ajustado) que aproxima la capacidad relativa de acceso a recursos para una vida decente (PNUD, 1990: 37-38).

tiene, entendiendo las posesiones como medios para el logro de funcionamientos valiosos en la vida” (PNUD-Perú, 2010), diferencia clave con el enfoque convencional de desarrollo que establece como fin el crecimiento económico. El EDH plantea afrontar el desarrollo desde una *perspectiva humana*, y no exclusivamente como un “aumento de utilidad y satisfacción económicas” (Griffin, 2001). La conceptualización de desigualdad de este enfoque permite apreciar la relación entre desarrollo humano -en la idea de *capacidades*-, oportunidades<sup>182</sup> y el rol que debe cumplir el Estado en el territorio (PNUD, 1990; 2005).

Un punto débil del EDH es que su conceptualización básica, que plantea como objetivo un escenario de ampliación de capacidades no especifica cómo asegurar que este objetivo alcance a las siguientes generaciones pues hay suficientes evidencias científicas que muestran que los sistemas de producción que soporta el actual modelo de crecimiento económico vienen impactando significativamente los sistemas ecológicos, limitando, por insuficiencia energética o de recursos ambientales, las posibilidades de sostener este modelo en el tiempo<sup>183</sup> (Meadows *et al.*, 2004).

Así, los defensores del *desarrollo sostenible* plantean limitaciones tanto del principal indicador *economicista*, el PBI per cápita, como del componente *económico* considerado en el IDH propuesto por el PNUD pues no toma en cuenta externalidades ecológicas (Martínez y Roca, 2000) considerando como positivos, sin discriminación, todos los procesos donde ocurren transacciones de mercado, sin importar si éstas son destructivas como la contaminación o el agotamiento de recursos naturales<sup>184</sup> o la inseguridad ciudadana (Schuldt, 2012).

---

<sup>182</sup> La mortalidad infantil es el indicador que mejor capta esta divergencia en materia de oportunidades de desarrollo humano “África representa el 20% de nacimientos mundiales y el 44% de muertes infantiles” y si nos referimos a desigualdad de ingresos, “el 40% de la población mundial tiene el 5% del ingreso mundial, mientras el 10% más rico, el 54%” (PNUD, 2005: 4)

<sup>183</sup> “La acumulación infinita [de este modelo] acaba por destruir lo que quiere explotar, teniendo gente esclava, o destruyendo ecosistemas, termina con la vida en el planeta (...) necesitamos otro modelo de desarrollo, como ha sido propuesta en las constituciones de Ecuador y Bolivia” (de Sousa Santos en entrevista a Diario Uno, edición de 12 de octubre de 2014).

<sup>184</sup> “(...) resulta así que la depredación indiscriminada de un recurso natural hace aumentar el PBI, como lo hace una población enferma cuando incrementa su consumo de drogas o servicios hospitalarios (...) se requiere construir indicadores capaces de discriminar entre lo que es positivo y negativo garantizando sostenibilidad” (Max-Neef, 1993: 87).

Otra limitación es que presenta índices agregados que podrían esconder profundas y cíclicas<sup>185</sup> desigualdades nacionales arraigadas en disparidades que se fundan en la riqueza, el género o el gasto estatal entre países<sup>186</sup>. Por ello, aún de manera incipiente la literatura empieza a proponer como el enfoque más adecuado el de *desarrollo humano sostenible*<sup>187</sup>. De aquí, que la intervención estatal la tomaremos en el sentido de la provisión de *bienes públicos*, la que desde el EDH no es sino una forma de provisión de *oportunidades* para el “alcance de la manera de vivir que se valora” como propone Sen (1984) siendo entendida como el conjunto de soluciones cooperativas de las que todos tienen igual derecho a beneficiarse<sup>188</sup> (Finot, 2001). La participación del Estado se da en el sentido del aseguramiento de la adecuada provisión de estos bienes públicos, pero el énfasis en su relación con el EDH y la igualdad de oportunidades<sup>189</sup> estaría en los servicios públicos básicos y sociales, pues “se constituye en el piso mínimo sobre el cual se puede construir el desarrollo humano”.

Por tanto el territorio presenta un rol crucial en la interacción del Estado con las personas en el marco del EDH y la igualdad de oportunidades pues es el “espacio en el que convergen las potencialidades humanas, naturales e institucionales de una colectividad, sobre él se expresa la acción del Estado relativa al desarrollo humano” (PNUD, 2010: 23). El objetivo será el de evaluar los resultados que el Estado alcanza a garantizar en relación con las *oportunidades* de las personas, expresadas en el nivel de

---

<sup>185</sup> Estas desigualdades, que se evidencian en privaciones, degeneran con el tiempo en patologías (Max-Neef, 1993) cíclicas transmitidas de una generación a otra.

<sup>186</sup> “Mientras en los países de ingreso alto de la OCDE el gasto per cápita en salud promedia los US\$3,000 en los países de ingreso bajo llega a los US\$78” (PNUD, 2005: 29).

<sup>187</sup> El PNUD (1996) acuñó el término “desarrollo humano sostenible” extendiendo “la meta del desarrollo humano a todas las personas que vivirán en el futuro (...) el objetivo real no debe ser el crecimiento económico sostenible, sino el desarrollo humano sostenible”.

<sup>188</sup> Finot propone una clasificación de los bienes públicos en tres grupos: sistemas básicos (p.e. jurídico), sistemas normativos y de control (p.e. sobre uso de suelo) y provisión de servicios públicos, entre ellos dos subgrupos: los *básicos* (electricidad, agua, residuos sólidos) y los *sociales* (salud y educación).

<sup>189</sup> El PNUD señala tres rasgos esenciales de la relación entre Estado y desarrollo humano: el relativo a la responsabilidad del Estado que es la que justifica y hace obligatoria esa relación; el que se refiere a la preocupación del enfoque de desarrollo humano por los fines del desarrollo y por lo tanto por los resultados de la acción estatal, y; el que tiene que ver con la presencia territorial y el papel social del Estado que lleva a considerar sumamente importante la cobertura territorial y social de los servicios públicos (PNUD-Perú, 2010: 24).



provisión de servicios públicos (básicos y sociales). El criterio es que el Estado debiera proveer una base mínima de oportunidades a todos aquellos que no tienen lo suficiente para alcanzar los mínimos socialmente tolerables<sup>190</sup> (PNUD, 2010).

### **El Enfoque Socioterritorial**

Proponemos como Enfoque Socioterritorial(EST) aquel que intenta complementar el tipo de abordaje de los procesos de desarrollo propuesto por el Enfoque territorial (ET),pero otorgando mayor énfasis en la perspectiva de abordaje de-abajo-hacia-arriba que equilibre el abordaje usual que suele presentar el ET en la práctica, una perspectiva mayorde arriba-a-abajo. Esto se propone en el sentido normativo de garantizar mayor influenciapor parte de los agrupamientos humanos sobre sus propias condiciones de vida relacionadas con el bienestar en sus respectivos territorios y esta influencia, como hemos fundamentado se hace mayor en el nivel comunal.

Este planteamiento se considera necesario dados los insuficientes antecedentes institucionales de conformación y reconocimiento de los agrupamientos humanos por parte del Estado: se propone que cada T-P cuente con sus familias efectivamente representadas en el nivel comunal,nivelque debe ser reconocido plenamente por el Estado.En este sentido, el ESTasí conceptualizado se puede asumir como paradigma de formulación de políticas públicas de igualdad de oportunidades desde el nivel comunal en términos específicos.

#### **2.2.3. Variable -de hipótesis- a explicar: Acción estatal igualadora de oportunidades humanas (AEIOHU)**

La eficiencia de la AEIOHU es la variable dependiente propuesta en la hipótesis. Este constructo requiere -como los otros- de la base paradigmática, elementos teóricos y enfoques teórico-normativos desarrollados preliminarmente. La evidencia de *circunstancias desfavorables* de unas personas al nacer respecto a otras, planteada como justificación central para la realización de la presente investigación encuentra, como ya se ha mencionado, su correlato teórico en la noción de *oportunidades humanas*, presentándose una discusión en torno a la necesidad de reducir la injusta desigualdad de oportunidades vía acciones externas, pues, como apunta Dahrendorf (1983: 29-36), el

---

<sup>190</sup> Estas oportunidades mínimas Sen los denomina "entitlements" o "derechos socialmente reconocidos" (PNUD, 2010: 28).

hombre se enfrenta a una serie de expectativas que no se ha inventado, pero de las cuales tampoco puede evadirse.

La AEIOHU propone entenderse como aquel conjunto de intervenciones provenientes de diversos agentes externos –articulados por el Estado- sobre aquel escenario donde impera la desigual dotación de activos –oportunidades- relacionadas directamente con el alcance de bienestar en el tiempo. En cuanto a la medición de la eficiencia de cualquier AEIOHU<sup>191</sup>, el grado de satisfacción de necesidades básicas o el nivel de cobertura de servicios son buenas aproximaciones. Es importante mencionar que la acción estatal es sólo una parte de la acción pública<sup>192</sup> (Dreze y Sen, 1989) aunque es para la tesis la más importante, empleando su *provisión de oportunidades* -en el marco de un proceso de descentralización- como criterio de subsidiariedad, según el cual el nivel más alto de gobierno no debe hacer lo que puede hacer un gobierno sub-nacional (regional, provincial, local). Es así que la explicación de la compleja –y diferenciada- evolución de la AEIOHU en el territorio peruano tiene que ver con el *desempeño articulador estatal*. Esta explicación se soportará en una especulación de base socioterritorial que configura las potenciales variables explicativas a desarrollar a continuación: la *cohesión comunitaria* y la *captura estatal*.

Así, surge la pregunta sobre los posibles efectos que podría presentar la implementación de dicha acción estatal igualadora de oportunidades -en el marco de procesos de descentralización-, al respecto, diversos estudios sugieren efectos mixtos sin dejar claridad sobre su relación con el desarrollo humano (Finot, 2001; Montecinos, 2005). Y aunque se sugiere no generalizar sus impactos por ser un proceso reciente, la bibliografía menciona algunos probables efectos:

---

<sup>191</sup> Como se mencionó, la acción estatal se considera la forma de acción externa por excelencia institucionalizada al servicio de todos los ciudadanos y familias de un territorio teniendo el Estado la obligación de asumir la responsabilidad de liderar y articular los procesos de desarrollo humano y garantizar el sentido de convivencia democrática para la totalidad de su población. La acción estatal deberá articular todo tipo de acción colectiva igualadora de oportunidades y deberá asegurar la satisfacción universal de necesidades básicas territoriales.

<sup>192</sup> El desarrollo humano depende de muchos más factores que aquellos en los que el Estado tiene protagonismo o asume constitucionalmente, por lo que los indicadores que se propongan sobre la presencia del Estado no se deberán tomar como de responsabilidad exclusivamente estatal o como suficientes para derivar de ellos, políticas (PNUD, 2010: 25).

- *Sobre decisiones en inversión por mayor conocimiento local:* los efectos positivos se sustentarían en un mejor conocimiento de las preferencias locales (Korten, 1990), sin embargo, sin la suficiente atención a las limitaciones de las capacidades técnicas locales, estas decisiones podrían fallar (Furtado, 2001).
- *Sobre la eficiencia en la provisión de servicios:* algunos autores (Ostrom, Tiebout y Warren, 1961; Oates, 1972) observan mayor eficiencia en dicha provisión por internalización de costos de transacción. Otros autores (Rose-Ackerman, 1999) identifican limitaciones por ausencia de economías de escala, excesivo prueba-error, duplicación administrativa, mostrando otros resultados mixtos (Cominetti, 1997).
- *Sobre la participación Ciudadana:* O'Donnell (2001) sugiere que solo los derechos políticos están institucionalizados. Por otro lado Thede (2009) propone ampliar el acceso político de los ciudadanos locales<sup>193</sup>. Otros autores aseguran que cuando hay excesiva cabida a la participación se generan entrapamientos entre el gobierno local y los colectivos organizados (Luján Veneros, 2004).
- *Sobre eficiencia fiscal y estabilidad macroeconómica:* La evidencia de la región muestra aumento tendencial del gasto en mayor medida que los ingresos locales (Finot, 2001). Otros autores recogen un aumento de la concentración económica (Sawers, 1996), sin un gobierno central que regule las competencias redistributivas.

### **Acción estatal, acción colectiva y acción comunitaria**

---

<sup>193</sup>Algunas experiencias exitosas son la participación masiva de organizaciones de base en el ámbito rural de Bolivia y los presupuestos participativos de Porto Alegre –cuya institucionalización data de 1989 pero su gestación desde la década del setenta- y Belo Horizonte, llegando a participar el 4% de la población (Finot, 2001: 23). Un presupuesto participativo debe entenderse como aquel proceso que permite a ciudadanos no elegidos participar en la decisión de empleo de recursos públicos (Sintomer y Ganuza, 2011), es decir, "(...) las decisiones no se toman solamente en el nivel político-técnico, sino que la población, a través de un proceso de debates y consultas, es invitada a decidir una parte del presupuesto municipal" (Ganuza y Francés, 2012). Wampler (2007) indica que este instrumento combina elementos de democracia directa y representativa habiendo logrado en las dos últimas décadas donde se ha implementado (uno de los países en el que más es el Perú) por lo menos cuatro logros: aumentar la transparencia, reducir el clientelismo, redistribuir riqueza entre los pobres y complementar procesos de modernización administrativa (Sintomer *et al*, 2012).

El cambio social puede -y debe- también ser derivado de una acción colectiva más amplia, que intente responder a los retos de un determinado tipo de estructura social en un momento histórico dado. Es así que retomamos la idea de *acción colectiva* como aquella en la que un grupo de personas se organiza para lograr un objetivo común (Giner, Lamo y Torres, 1998) y la de *acción comunitaria*, como aquella perteneciente a un conjunto de personas que constituye una comunidad de fines y medios relativamente estable en el tiempo con objetivos comunes que vinculan a los miembros entre sí, estableciendo pautas de comunicación y reglas para decidir colectivamente. Por ello, no todo tipo de acción colectiva es comunitaria, pero sí toda acción comunitaria es colectiva (Fernández y López, 2008: 18-19).

Los efectos de la acción externa estarán en función de condiciones contextuales en las que se implemente. Algunas de estas serían las capacidades locales y predisposición a participar o el contexto político favorable y el marco legal e institucional; todos elementos relacionados con tres conceptos fundamentales: la relación *estructura-agencia*, la noción de *capital social* y la noción de *captura estatal*. El primero propone que el impacto de cualquier acción externa se entrelaza dinámicamente con el conjunto de actores y la estructura institucional (se puede adoptar el enfoque teórico de Giddens, la *teoría de la estructuración*); el segundo propone que las regiones que más progresan -de un mismo país- lo hacen por mayor capacidad de desarrollar soluciones cooperativas; Putnam en 1993 rescató para ello el concepto de *capital social* (Durston, 1999) y, el tercero tiene que ver con el nivel de autonomía e independencia de todo tipo de condicionamiento para poder priorizar al sector poblacional desfavorecido desde el Estado, con políticas públicas adecuadas.

Entonces surge la pregunta acerca de cómo mejorar la distribución de los recursos y las oportunidades para hacer posible el ejercicio pleno de los derechos ciudadanos y estimular el desarrollo colectivo e individual. Como hemos revisado, en un extremo los liberales a ultranza persiguen restringir las funciones del Estado a la provisión de seguridad pública y la prestación de servicios básicos a la población que lo requiera mientras que el mercado “libre” de trabas permita que la competencia individual genere nuevos recursos asignándose los beneficios en función del talento y esfuerzo individual. En esta corriente de pensamiento, la cuestión central no es la reducción de los niveles de desigualdad, sino los de pobreza. En el otro extremo, algunos gobiernos nacional-populares se proponen integrar vertical y corporativamente a las masas en el Estado

redistribuyendo discrecionalmente los recursos en un régimen potencialmente antidemocrático, que busca monopolizar el espacio político. Una tercera posición sostiene que las históricas relaciones de dominación producen y reproducen la distribución desigual de los recursos y oportunidades sociales y coincide con los planteamientos nacionalistas, pero también con los que rechazan algunas de sus propuestas de solución, por lo que se hace necesaria una intervención estatal adecuada que rompa estos *círculos viciosos*<sup>194</sup> (Cotler, 2011: 13-15) y ataque frontalmente con medidas de corto, mediano y largo plazo los elevados niveles de desigualdad.

#### **2.2.4. Variable explicativa 1: Cohesión Comunitaria**

Como una de las variables independientes, la cohesión comunitaria requiere de una definición conceptual observable y medible. Recogemos para ello el argumento de Poulantzas que dice que la función general del Estado es asegurar la cohesión social en una sociedad dividida -en clases- exigiendo mayor democratización del poder, mayor responsabilidad política de los gobiernos así como una mayor coordinación entre espacio-tiempos globales, nacionales, regionales y locales por lo que sería preciso ~~regresar~~ regresar a los orígenes y verificar que el modelo de regulación social de la modernidad no reposaría en dos pilares -Estado y mercado- sino en tres: Estado, mercado y comunidad” (Santos, 2005: 144). En este sentido, se propone desde la investigación una reinención del entendimiento del Estado-providencia, no tanto centrado en la redistribución social por medio de ~~exclusivamente~~ exclusivamente derechos laborales sino por medio de derechos a la integración o reintegración social ~~ojo~~ ojo, no asimilación- de las comunidades, fundados en la pertenencia al cuerpo social de la nación; así concordamos con Quijano cuando dice que toda democratización posible en América Latina debe ocurrir en la mayoría de países ~~al~~ al mismo tiempo como movimiento histórico como una descolonización y como una redistribución radical del poder”.

---

<sup>194</sup> “(...) esta corriente sostiene que para acabar con la dependencia de este patrón histórico es necesaria la intervención estatal para reemplazar el actual círculo vicioso caracterizado por la presencia de intereses privados que influyen (...) [en] la concentración de los recursos en un pequeño sector de la población, por un círculo virtuoso basado en una organización institucional que responda a las demandas ciudadanas promoviendo distribución de los recursos sociales mediante políticas universales (...) de lo contrario, existe una alta probabilidad de que la incapacidad estatal para redistribuir los beneficios del crecimiento económico agudice las desigualdades (...) y polarice la sociedad y la política” (Cotler, 2011: 16-17).

Como hemos visto, la hipótesis propone que el grado de cohesión social en el nivel territorial intermedio entre la familia y el Estado se configura como uno de los potenciales factores explicativos del diferente desempeño de la AEIOHU en territorios aparentemente similares por una suerte de empoderamiento<sup>195</sup> que permite influir de manera significativa sobre su propio destino al punto de constituirse en un medio para igualar oportunidades y contrarrestar las asimetrías de poder que se dan entre la ciudadanía, los mercados y el Estado. Así, la noción *cohesión comunitaria*, aunque bebe de estas nociones previas (capital social, cohesión social) apuntamos que lo hace desde una perspectiva comunitarista, más amplia y contextualizada y considera en sí misma un enfoque territorial a escala humana, multidimensional que contiene aspectos sociales, institucionales y ecológicos. Estos configurarán significativamente el nivel de dotación de oportunidades que explicarán, a su vez, el logro desigual en desarrollo humano.

Por tanto, el constructo *cohesión comunitaria* propone entenderse como aquella cohesión de tipo social a escala comunal que emplea como paradigma el EST. La noción de *capital social* aplicada a nivel territorio-comunal es otra buena aproximación.

### ***Cohesión comunitaria: un tipo de capital social***

La investigación recoge la noción de capital social como aproximación pues aporta elementos que promueven un desarrollo más justo y armónico siendo más probable un desarrollo exitoso en aquellas comunidades que tienen mayor capital social (Narayan y Pritchett 2000). La idea de capital social había sido definida con anterioridad a Putnam<sup>196</sup> cuando este la conceptualizó como “aquellos rasgos de la organización social como confianza, normas y redes que pueden mejorar la eficiencia de la sociedad facilitando acciones coordinadas” (Putnam, 1993). Por su parte, Narayan (2007) la definió como “el conjunto de reglas, obligaciones, reciprocidad y confianza que se

---

<sup>195</sup> Según Aedo (2014), que recoge a Rappaport (1984), Zimmerman (2000) y Montero (2003) el empoderamiento sería el “incremento del poder individual y colectivo, que permite un mayor dominio de la persona y de la circunstancia”.

<sup>196</sup> Hanifan propuso que “(...) abandonado a sí mismo el individuo es socialmente un ser indefenso pero si entra en contacto con sus vecinos (...) se producirá una acumulación de capital social” (Judson, 1916: 130). En los 50 Seeley, Sim y Loosley, la usaron para caracterizar a los clubes barriales; Jacobs (1961) para elogiar la vida vecinal en las metrópolis modernas; Loury (1977) la relacionó con el legado social de la esclavitud; Bourdieu (1983) y Schlicht (1984) para subrayar los recursos sociales y económicos encarnados en las redes sociales y Coleman (1988, 1990) para contextualizar socialmente la educación (Putnam, 2002: 15).

encuentra en las relaciones, estructuras sociales y acuerdos institucionales que permiten a sus miembros lograr sus objetivos individuales y comunitarios”, proponiendo también una variante en función a una suerte de agregación de *nodos relacionales*<sup>197</sup>.

El capital social puede entenderse desde una faceta individual<sup>198</sup> y otra colectiva, en el ámbito privado y público y aparece en formas y escalas<sup>199</sup> muy diferentes y para muchos usos distintos<sup>200</sup> (Figueroa, 2010 24). Sin embargo Souza (1997) advierte: las redes de reciprocidad son buenas para quienes están dentro pero sus efectos externos no son siempre beneficiosos (bandas urbanas, grupos terroristas, élites de poder) por lo que es importante preguntarse cómo se pueden maximizar los efectos beneficiosos del capital social –apoyo mutuo, cooperación, confianza institucional, eficacia- y minimizar los perjudiciales –sectarismo, etnocentrismo, corrupción (Putnam, 2002: 18-19).

Así, recogemos la propuesta de Gittel y Vidal (1998: 8) que presentan una tipología de la noción de capital social. La primera, de carácter inclusivo o abierto, el *capital social que tiende puentes* (o *bridging social capital*, como movimientos sociales o grupos juveniles); la segunda, de carácter exclusivo o cerrado, el *capital social vinculante* (*bonding social capital*, como grupos de lectura religioso o fraternidades étnicas) bueno para consolidar la reciprocidad y activar la solidaridad hacia los miembros comunitarios más vulnerables, para –salir adelante” (Souza, 1997). Pero además de los fuertes lazos internos, se requieren lazos con otras comunidades, individuos, etc., que le permitan compartir e intercambiar información y conocimientos por lo que se rescata

---

<sup>197</sup> Narayan y Pritchett (2000) propusieron: “sea una *sociedad* constituida por N nodos distintos, entre dos nodos i y j hay una conexión bidireccional que puede entenderse como la intensidad de una relación social dada entre i y j. En esta abstracción de sociedad una definición general de *capital social* es una cierta agregación de las relaciones entre nodos”.

<sup>198</sup> “Con esta noción o categoría es difícil superar el enfoque individual, pues las redes y vínculos se entienden muchas veces, más que como relaciones fruto de la organización general de la sociedad, como vínculos que nacen desde el individuo” (Plaza, 2005: 31).

<sup>199</sup> Autores como Ganuza y Gómez (2008), Blanco y Ballester (2011) y Navarro et al (2011) concluyen que el capital social en el sentido de deliberar es mayor en poblaciones pequeñas –por ejemplo, de nivel comunal- que en grandes de alta heterogeneidad.

<sup>200</sup> La mayoría encontramos nuestros empleos no por nuestros conocimientos sino por nuestros conocidos –por nuestro capital social antes que humano-, pero un individuo con buenas conexiones en una sociedad escasamente conectada no es tan productivo como otro con buenas conexiones en una sociedad bien conectada (Putnam, 2002: 16).

adicionalmente la propuesta de Figueroa (2010: 26) que propone adicionar a la tipología anterior la de *capital social de enlace (linking social capital)* o relacional<sup>201</sup>.

Asimismo, a partir del desarrollo de estudios de capital social comunitario se puede considerar, además de la tipología recogida, dos categorías que se interrelacionan e influyen mutuamente (Uphoff y Wijaratna, 2000): la primera se refiere al *capital social cognitivo* ubicado en el plano abstracto, es decir, normas, valores, actitudes y creencias compartidas por un grupo humano (Grootaert y Van Bastelaer, 2002); la segunda al *capital social estructural*, que alude principalmente a organizaciones (formales e informales) y a redes organizacionales y asociativas. Figueroa plantea que muchas intervenciones han fallado por no considerar su importancia e interrelación.

Al capital social también se le han atribuido múltiples funciones como promover el desarrollo económico, mejorar el funcionamiento del sector público, facilitar la gestión de las organizaciones, mantener la estabilidad de los sistemas democráticos y superar la pobreza, así como aportar la identificación, promoción y desarrollo de las comunidades (Durstun, 1999; Consejero y Subirats, 2000; Inkeles, 2000), pero como acabamos de indicar contiene algunos rasgos potencialmente dañinos. De lo recogido entonces sobre *capital social y relaciones comunitarias*, se identifica una insuficiencia del carácter comunitarista del capital social, pero además insuficiente desarrollo teórico sobre capital social ligado a *lo territorial* como carácter integrador-articulador-gestor explicativo de las diferencias del impacto de la acción estatal.

Es así que se propone incluir en el debate el desarrollo de la noción *capital territorial* como aquella que incorpore como componente al *capital social* desde un enfoque territorial. Esto se fundamenta a partir de reconocer el territorio como resultado de un largo proceso de construcción histórica y entendido como un activo fundamental del desarrollo -no sólo un lugar donde vive la gente- como un conjunto de relaciones de los actores entre sí en el tiempo, el medio físico y sus recursos, la cultura y la historia, y las empresas e instituciones. La noción capital territorial entonces representa el conjunto de elementos constitutivos de la riqueza del territorio (paisajes, patrimonio, etc.) que

---

<sup>201</sup> "Entendido en términos de confianza y complicidades entre los actores, además de la predisposición a participar, constituye un motor para traducir los intereses y necesidades en outputs que tengan incidencia en la realidad social (...) un tejido asociativo fuerte tendería a ejercer más control sobre el proceso y a contrarrestar posibles manipulaciones" (Aedo, 2014).



pueden constituir activos (susceptibles de valorizarse) para ampliar su potencial de atracción con relación a las poblaciones y empresas, así como reuniría vínculos internos (interacciones entre agentes y redes locales) y externos como intercambios con mercados, instituciones y redes exteriores (Gómez y otros, 2010). La discusión conceptual sobre esta variable, como se puede apreciar, permanece abierta.

### **2.2.5. Variable explicativa 2: Captura del estado**

Como ya se planteó, cualquier discusión relacionada con el Estado peruano debe partir reconociendo la elevada complejidad de la estructura socioterritorial a lo largo de su historia: una etapa prehispánica que culminó con la imposición del imperio incaico, seguido del largo proceso de colonialismo español y una era republicana de gobiernos de base oligárquica, cívico-reformista, militar-nacionalista y fascista hasta llegar a los actuales gobiernos de corte neoliberal. A esto se suma la elevada complejidad territorial en su acepción geográfica, con una franja costera territorialmente integrada, opuesto a los territorios andinos y amazónicos poco integrados y propensos a promover procesos migratorios que se presenciaron durante el siglo XX, producto, en parte, de la significativa desigualdad de bienestar de sus poblaciones.

Dicha complejidad se propone que no ha sido afrontada como es debido; muy pocos han sido los gobiernos que explícitamente hayan propuesto y ejecutado actividades acordes a dicha complejidad, o por razones ligadas con la incapacidad e ignorancia o por identificación de patrones de interés incompatibles entre los tomadores de decisiones y los potenciales beneficiarios que padecen la desigualdad de oportunidades, es decir, cuando no hay suficientes incentivos para hacer algo respecto, o dicho más concretamente, por presencia de niveles significativos de desinterés en sus diferentes facetas.

Por tanto se propone como factor explicativo de relevancia un determinado nivel de captura estatal por parte de poderes fácticos principalmente asociados al poder económico, lo que no ha permitido adoptar enfoques de gestión que prioricen a las personas injustamente desfavorecidas porque quienes lo tienen capturado no los representan, lo que desincentiva el diseño y puesta en marcha de políticas públicas acordes a ello. Una de las principales manifestaciones de dicha captura es la presencia

de niveles de corrupción<sup>202</sup> de miembros clave del sistema<sup>203</sup>, entre otras cosas por ingentes recursos provenientes de delitos lícitos<sup>204</sup> e ilícitos como el narcotráfico, minería ilegal, contrabando, etc<sup>205</sup> (Toche, 2014). Estos niveles de corrupción generan la pregunta sobre el carácter sistémico que esta tendría. En este sentido, vale la pena hacer una revisión histórica de la misma (lo haremos en el cuarto capítulo) pues los costos actuales generados por la corrupción<sup>206</sup> tendrían raíces históricamente profundas.

### **La noción *Captura Estatal***

Se puede entender como una desviación peligrosa<sup>207</sup> del camino correcto del desarrollo debido a la gran influencia del poder económico<sup>208</sup> y se facilita –en la medida en que se

---

<sup>202</sup>Se estima que el Estado pierde por lo menos 4 mil MM\$ al año por corrupción, y eso que “no registra todo lo que el Estado pierde cada vez que [un] extecnócrata influyente envía un [correo] y de pura casualidad se materializa su pedido” (Bedoya, 2014).

<sup>203</sup> “(...) Alan García indultaba narcos al por mayor (...) Keiko defiende a sus congresistas investigados por lavado de activos y aprovechamiento del Estado. El exministro Castilla defendía el aporte obligatorio a una AFP de la que es miembro del directorio la socia de su hermana. Hace pocas semanas, en Tacna, el taxista me decía que no iba a votar por un expresidente regional porque “ya tocaba que robe otro”. Nunca la política fue más sucia” (Francke, 2014).

<sup>204</sup>Por ejemplo, la Corporación Lindley logró que se enviara al Congreso un proyecto de ley que rebajaba en varios millones de soles su tributación municipal; o el lobby pesquero de una socia de la hermana del Ministro de Economía logra beneficios para el sector. O el caso de la no-reglamentación de la “Ley de la comida chatarra”, aprobada y con plazo para que una Comisión del Ministerio de Salud elabore una lista de alimentos saludables; meses después el gobierno decidió que quien debía reglamentarla fuera el MEF (Hildebrandt en sus trece, 2014a).

<sup>205</sup> Según reportes de Inteligencia Financiera de la Superintendencia de Banca y Seguros, el lavado de activos bordea el 24% del Presupuesto General de la República, lo que muestra su potencial distorsionador en la dimensión social y económica (Ramsey, 2013).

<sup>206</sup> “Los costos de la corrupción pueden ser directos, indirectos e institucionales dependiendo de los modos predominantes de corrupción, que se adaptan y evolucionan a lo largo del tiempo” (Quiroz, 2013: 34).

<sup>207</sup> Desde los círculos empresariales se limitan las candidaturas a un puñado de individuos con las “credenciales correctas”, con lo que los financiamientos de las campañas perpetúan la captura del Estado, en tanto varios mecanismos de defensa e influencia operan para garantizar la captura o reinstauración si se perdiera (Durand, 2012: 25, 33). Los actores participantes no son solo empresarios, también burócratas no electos (Alarco, 2012: 62-63).

<sup>208</sup> Con “capacidad de tener un impacto en la formulación de las reglas de juego básicas recurriendo al extremo de pagos privados” (Hellman, Jones & Kaufmann, 2000) para la obtención de privilegios defendiendo los intereses privados a costa del público (Durand, 2012).

omite, soslaya o margina el planeamiento<sup>209</sup>, se ignoran los procesos específicos de las políticas públicas y se olvida la capacidad de mediación de las organizaciones burocráticas que son parte del Estado” (Alarco, 2012: 60-61) lo que se manifiesta en la corrupción de miembros clave del sistema<sup>210</sup> y en una estructura de poder<sup>211</sup> que distribuye desigualmente<sup>212</sup> (Castiglione, 2012: 116).

En este punto nos tomamos la licencia de analizar brevemente el caso peruano para intentar aterrizar una tipología relacionada con dicha noción de captura estatal. Es así que, analizando la situación estructural del Estado Peruano, identificamos al Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) como principal centro de decisiones económico-políticas, el mismo que se ha convertido en el objetivo principal de los captores<sup>213</sup> (Durand, 2003), consolidándose una tecno-burocracia neoliberal<sup>214</sup> (Wiener, 2012), al mismo tiempo que vienen desapareciendo de la escena política organizaciones sociales

---

<sup>209</sup> El planeamiento peruano data de 1948 con la Comisión de Estudios y Coordinación de Planes de Desarrollo Económico (Saberbein, 1982), luego con el Instituto Nacional de Planeamiento (INP) y el Sistema Nacional de Planeación Económica y Social en 1962. Siguió varios planes multianuales desde el MEF. Hasta que el INP se desactiva en 1992, retomándose en el Acuerdo Nacional en 2002. Recién el 2008 se emite un ordenamiento legal para el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN) y el Sistema Nacional de Planeamiento (SNP), aunque este ordenamiento tiene atribuciones muy reducidas: “una organización diminuta, con pocos recursos, lejos del centro de las decisiones” (Alarco, 2012: 71-2).

<sup>210</sup> “Hacia el presente año, se muestran serias evidencias de la consolidación de la penetración del crimen organizado en la política peruana” (Toche, 2014: 184).

<sup>211</sup> Las relaciones de poder se dan en todo espacio de interacción humana, en la esfera privada y pública (Habermas, 1999). Para Castells (2009) poder es la capacidad relacional que permite a un actor social influir de forma asimétrica en las decisiones de otros. Para Mann (1991), el poder es la capacidad para perseguir y lograr objetivos mediante el dominio de lo que nos rodea.

<sup>212</sup> Para Marcuse (1994) la corrupción es un fenómeno multidimensional con factores: político-económico, social, cultural, institucional y los poderes fácticos (Castiglione, 2012: 118).

<sup>213</sup> Con Fujimori el MEF se dedicó a hacer uso de la “puerta giratoria” entre el sector público y privado, es así que ningún economista independiente proveniente del ámbito académico o de organismos internacionales ha sido encargado del MEF en más de 20 años (Durand, 2003 y 2012). Otro ejemplo es la SUNAT, donde se recogió que entre 1995 y 2000 los 60 más grandes pagadores de impuestos fueron los únicos que vieron disminuida su contribución tributaria al 50% mientras que en el resto de empresas del país incrementó (Campodónico, 2006).

<sup>214</sup> La tecno-burocracia luce orgullosa su “no pertenencia a ningún partido político (...) que el Estado tiene límites y que el crecimiento depende de crearle las mejores condiciones a la inversión privada (...) un credo neoliberal que se considera además calificada para dirigir el Estado y llamada a hacerlo, más allá de las formalidades democráticas” (Wiener, 2012: 95-7).

populares, no observando señal alguna de reducción significativa de dicha captura en la última década.

La clave consideramos debería provenir de la sociedad civil, la misma que debería incidir en la discusión de esta captura del Estado en la búsqueda de promover un genuino sistema democrático<sup>215</sup>, de representación de intereses que expresen políticamente lo que quiere la mayoría, con mayor transparencia. Pero la sociedad civil tampoco ha logrado revertir de modo contundente la tendencia desigual en relación a las oportunidades. Es así que el Perú se encontraría capturado como Estado -de modo similarmente continuo- desde 1990, ~~en~~ un contexto de debilidad estatal, fragilidad de la sociedad civil y concentración del poder político y económico, pero experimentando un proceso de democratización desde el año 2000 (...) dicha captura se logra principal pero no únicamente vía el control de las designaciones en áreas clave del gobierno” (Durand, 2012: 23-24).

Con estos antecedentes políticos que describen dicha captura el principal resultado es que la democracia se ha vuelto vulnerable a la influencia de los intereses económicos sin evidenciar señales de reducción significativa en la última década. Por tanto, de este breve análisis específico para el caso peruano se propone que habría dos principales tipos (que configuran grados, niveles) de captura relacionados con el comportamiento evidenciado:

- *No intencional*, que tendría que ver con desinterés, desconocimiento, insuficientes capacidades, preponderancia de ideologías neoliberales<sup>216</sup> o falta de priorización del aparato estatal por escasa identificación de dicho aparato con el sector poblacional vulnerable;
- *Intencional*, que muestra que dicha falta de priorización es por la presencia de incentivos deshonestos ligados al beneficio propio de los tomadores de decisión –

---

<sup>215</sup> Un sistema que quiera reconocerse como legítimo “debiera (...) representar a [todos los] sectores” (Carrillo, 2005: 186-7).

<sup>216</sup> “La tesis de la captura del Estado no distingue bien el puro interés particularista (mercantilista) de la acción de tecnócratas (...) que operan sobre la base de (...) ideologías favorables al desarrollo de los mercados (...) [que] como tales toman decisiones (...) no porque estén comprados por las empresas, sino porque creen estar haciendo lo correcto” (Tanaka, 2014).

corrupción- o la falta expresa de una ética del bien común para dicha toma de decisiones.

La presencia de *estacaptura estatal* en cualquiera de los dos tipos causales, impactará sobre la probable mejora en los niveles de desigualdad territorial de oportunidades pues dicha captura afecta directa o indirectamente la calidad y cobertura de los servicios básicos que recibe la población. Por tanto, la hipótesis explicativa que considera la captura estatal debe tomar en cuenta estas manifestaciones tipológicas para su medición.

# PROPUESTA EMPÍRICA

*El método no supe al talento sino que lo ayuda. La persona de talento crea nuevos métodos, no a la inversa*  
(Mario Bunge, Epistemología, 1981)

---

### 3.1. PROPUESTA EPISTEMOLÓGICA

#### 3.1.1. Tipo metodológico general y descripción básica

Como se desprende a estas alturas del documento, se intentará –combinando tipología metodológica cuantitativa y cualitativa- verificar la hipótesis propuesta en el primer capítulo: *–a mayor cohesión comunitaria y menor captura del Estado, mayor eficiencia de acciones externas igualadoras de oportunidades humanas”*.

En este sentido, el abordaje cualitativo gana en profundización del fenómeno lo que, a su vez, permite explorar nuevas relaciones y variables dentro de un mismo planteamiento y tener mayor riqueza informativa para interpretar experiencias sociales en donde los componentes subjetivos cobran una dimensión relevante y el cuantitativo permitirá complementar –adicionar consistencia a- las tendencias observadas en el trabajo de campo realizado durante la investigación.

Como veremos con más detalle, la variable dependiente se busca medir con niveles actuales y expectantes de cobertura de algunos servicios básicos y sociales priorizados en el ámbito de estudio: se parte de la premisa de que dicha eficiencia será manifestación significativa del desempeño estatal igualador de oportunidades humanas en todo el territorio peruano. Para esto, en primer término se identifican y priorizan las *oportunidades humanas* en el ámbito de estudio, luego se caracterizan los agrupamientos humanos en cuanto a aspectos cognitivos y prácticas relacionadas con la noción de *cohesión comunitaria*, para, finalmente, obtener en paralelo información sobre los probables factores explicativos de los distintos rendimientos de las *acciones externas igualadoras* que tendrían relación con la noción *captura estatal*, sobre todo los relacionados con aspectos de incapacidad técnica y corrupción.

La información que se consigna en la investigación se obtuvo principalmente a partir de encuestas y entrevistas individuales y colectivas realizadas a familias y funcionarios de entidades proveedoras de servicios asociados a las oportunidades abordadas. Las entrevistas realizadas fueron de tipo semiestructurada y se procesaron en dos etapas: la primera, de modo piloto, con representantes institucionales y algunos agrupamientos del ámbito rural y periurbano y la segunda con todas las unidades territoriales seleccionadas –dichas unidades se seleccionaron a partir de comités conformantes de un programa de complementariedad nutricional ejecutado por la municipalidad provincial- y entidades relacionadas con la provisión de los servicios.

### **3.1.2. Fuentes de información**

En primer lugar realizamos una contextualización socio-histórica y territorial del ámbito general (el Estado Peruano) y específico (distrito y provincia de Andahuaylas, región Apurímac) de estudio de modo tal que pueda contarse con suficiente claridad acerca del conjunto de procesos relacionados con las variables propuestas. Nos apoyamos principalmente en autores peruanos, medios de prensa escrita y diversos informes de agencias de investigación social sobre el Perú de la última década.

Luego, como fuente primaria contamos con la información obtenida a partir de las encuestas y entrevistas semiestructuradas realizadas en el ámbito de estudio (a funcionarios municipales, sectores estatales asociados a las oportunidades priorizadas, dirigentes comunales y vecinales así como ciudadanos que forman parte del programa de complementación alimentaria que permitió levantar la información de campo). Complementariamente –y solo a modo referencial para el distrito de Andahuaylas pues no hay información específica para las unidades territoriales seleccionadas del nivel sublocal- se echó mano de fuentes secundarias como la disponible en el Instituto Nacional de Estadística e Informática del Perú (INEI) y en el gobierno local implicado, empleando como principales referencias la base de datos censales (1981<sup>217</sup>, 1993, 2007), la encuesta nacional de hogares (con datos desde 1997) y la encuesta demográfica y de salud familiar (desde 1986) del INEI.

---

<sup>217</sup> Los datos del censo de 1981 se toman referencialmente pues no están disponibles para la región Apurímac. De similar modo haremos con los datos de la ENAHO, que solo permite inferir información a nivel departamental, no distrital.

Para efectos de la medición de los niveles de las variables se empleó el criterio presencia-ausencia, a través de un rango para el análisis cualitativo comparado. En concreto, se asignó el valor uno (1) a aquellos casos que expresaban la variable o el indicador de forma residual o no lo presentaban; el valor dos (2) para aquellos en que se producía un valor medio y, finalmente, tres (3) a aquellos casos en que la variable o el indicador se expresaban con intensidad. A través de este procedimiento se pudo distinguir distintas configuraciones y explicar cuál de éstas produce diversos grados de presencia de las variables de la hipótesis.

### **3.1.3. Ámbito de estudio y selección de casos**

El ámbito de estudio en términos generales es el Perú, más específicamente el ámbito andino, dentro de este, la región Apurímac y al interior de esta, cuarenta y tres (43) agrupamientos urbanos y periurbanos comunales (barrios y centros poblados) y de carácter rural (comunidades rurales de naturaleza campesina<sup>218</sup>) del distrito capital de la provincia de Andahuaylas (distrito de Andahuaylas).

Se empleó como criterio para la selección de unidades de estudio la identificación de aquellos agrupamientos reconocidos por la municipalidad provincial de Andahuaylas como unidades territoriales participantes del Programa de Vaso de Leche, barrios y comunidades representativos de la población. Con las unidades seleccionadas se procedió a estudiar in-situ los procesos sociales incurridos con el objeto de medir las variables propuestas.

## **3.2. SECUENCIA METODOLÓGICA**

La secuencia metodológica empleada para verificar la hipótesis contempló tres etapas, una primera (de campo) preliminar, una segunda (también de campo) de verificación de la hipótesis y una etapa final (de gabinete) analítica.

---

<sup>218</sup> "La comunidad campesina es reconocida como la principal organización de base en el Perú (...) constituye el pilar de las relaciones entre las familias campesinas y con el medio exterior (...) es la organización hereditaria de las costumbres y forma de vida de los antiguos ayllus. En su organización actual, sigue vigente la autoridad ancestral representada por el "alcalde vara" o *varayocc* quien es elegido por el pueblo para (...) cuidar el ayllu y velar por el bienestar de la familia y su convivencia con el medio natural, con la *Pachamama* (...) sin embargo ante las sociedades exteriores estas autoridades son inexistentes como tales (...)" (Salirrosas, 2005: 316-23)



El tratamiento de datos consideró una fase de codificación abierta en la que se elaboró un libro simplificado de códigos asociado a los apartados del instrumento de campo – entrevista semiestructurada- así como la elaboración de mapas conceptuales y tablas de verdad (Strauss y Corbin, 1998; Ryan y Bernard, 2010). Para este procesamiento de campo se empleó como software principal el MS Excel y de apoyo el Atlas/ti 7. Para sistematizar dicha información, se echó mano de herramientas lógicas del Análisis Cualitativo Comparado. En cuanto a la codificación se asignó el valor numérico tres a aquellos casos que presentaban presencia de niveles significativos con intensidad, a los que lo hacían medianamente dos y a los que no o prácticamente, se les asignó el valor de uno.

### **3.2.1. Primera Etapa de Campo: etapa preliminar**

Se desarrolló entre los meses de mayo y agosto de 2013 y consistió en la aplicación de los instrumentos de campo diseñados (ficha de entrevista individual y colectiva) a dirigentes y autoridades comunales, funcionarios y autoridades locales, funcionarios sectoriales y de ámbito regional y a vecinos y familias. Los dos objetivos principales de esta etapa fueron: ajustar el contenido del cuestionario considerado en los instrumentos de medición de las variables de la hipótesis (incluyendo la priorización de oportunidades humanas) y seleccionar las unidades de estudio.

#### **Identificación, priorización y caracterización de Oportunidades Humanas y medición preliminar de niveles de captura estatal y cohesión comunitaria**

Para verificar la hipótesis de investigación se requirió especificar en primer término, qué oportunidades humanas serían evaluadas. Se recogió esta información in-situ, de modo cualitativamente representativo con una entrevista semiestructurada –de aplicación individual y colectiva- (ver anexo 1), para lo cual se indagó en entrevistas buscando responder fundamentalmente a la siguiente pregunta: *¿qué considera usted debe asegurarle a su(s) hijo(as) para que puedan llegar a adultos de la mejor manera posible?* Así, se identificaron necesidades y servicios básicos y sociales asociados a nuestro concepto de oportunidades humanas.

A continuación –en la misma entrevista- se estudió –en una primera aproximación- las características cualitativas de la provisión de servicios asociados a las oportunidades humanas priorizadas (complementariamente cuantitativo en función a la información

secundaria disponible) consultando a las familias usuarias sobre las características de dichos servicios con el siguiente tenor: *¿Cuál es la situación de la provisión de servicios que acaba de mencionar?, ¿con qué calidad los recibe?, ¿quién se los provee?, ¿por qué (cree que) no los recibe de modo adecuado?*

Lo que obtuvimos como información fue el conjunto de características situacionales actuales de los servicios asociados a las oportunidades humanas identificadas. Esto incluyó obtener, de modo preliminar (con el mismo instrumento) rasgos de la percepción relacionada con la noción *captura estatal* pero también acerca de sus características asociadas a la noción de *cohesión comunitaria* pues se indagó sobre valores, prácticas y logros asociados a dicha noción en relación a los servicios recibidos.

Por lo tanto, del análisis de las respuestas empleando este instrumento<sup>219</sup> se elaboró un listado de oportunidades priorizadas lo que permitió contar con información base desde los usuarios para discutir preliminarmente la medición de las variables y obtener un instrumento ajustado para su implementación en la segunda etapa. Se complementó esta información con la proporcionada por entidades prestadoras de dichos servicios y el gobierno local para la selección de unidades de estudio.

### **Información complementaria desde proveedores de servicios y gobierno local para la selección de unidades de estudio**

Exploramos en la municipalidad provincial de Andahuaylas y las entidades del sector público así como las proveedoras de los servicios identificados la disponibilidad de información (cobertura) en unidades territoriales de nivel sublocal intentando

---

<sup>219</sup> La secuencia indagatoria que se siguió fue: a) se explica al entrevistado el marco de qué se desarrolla la entrevista (investigación doctoral); b) se consulta sobre la conformación de su familia, si tiene hijos, de qué edades e información complementaria; c) se consulta de modo abierto sobre las necesidades que considera deben tener satisfechas sus hijos para alcanzar la adultez de modo satisfactorio; d) se pregunta acerca de la situación de provisión de los servicios asociados a las oportunidades mencionadas, calidad, cobertura, proveedor y si hubiere limitaciones o no en la provisión sobre las probables causas (entre ellas las asociadas con la *captura estatal*); e) se indaga sobre el significado del término comunidad, de modo abierto; f) se pregunta por aspectos organizacionales de la comunidad en la que vive (estructura organizativa, el tipo de actividades que realizan con sus vecinos que se pueden asociar al término comunidad; si se reúne con sus vecinos para abordar algún tema en específico), y; g) se indaga acerca de los logros obtenidos respecto a la satisfacción de necesidades básicas. Los resultados de las primeras entrevistas se pueden apreciar en el anexo 3.

complementar información sobre aspectos relacionados con factores causales de las dificultades de dicha provisión (bajos niveles de cobertura) de modo que se pudiera tener algún alcance acerca de la caracterización de niveles de captura estatal. para ello se empleó el instrumento de campo del anexo 2. Como resultado de estas entrevistas se seleccionaron unidades en el ámbito urbano (barrios), periurbano (centros poblados) y rural (comunidades) en el distrito de Andahuaylas<sup>220</sup>.

### 3.2.2. Segunda Etapa de Campo: verificación de hipótesis

Esta etapa se realizó entre los meses de septiembre y diciembre de 2013 y tuvo como insumos principales los obtenidos en la etapa previa: a) Instrumentación de campo ajustada; b) Información preliminar de cobertura de servicios asociados a oportunidades, e; c) Información preliminar de niveles de cohesión comunitaria y captura estatal. Dada la hipótesis (dos variables independientes), se propuso inicialmente realizar la verificación en dos tiempos:

- **Controlando por *cohesión comunitaria***: midiéndose la variación diacrónica de los niveles de *captura estatal* y eficiencia de la AEIOHU, esto en unidades comunales muy similares en niveles de *cohesión comunitaria* con diferente cobertura de servicios asociados a oportunidades y diferentes niveles de *captura estatal*; aquí lo que se intenta medir es la captura estatal con información cualitativa de las mismas entrevistas, orientada a identificar si el Estado: a) no está capturado; b) está capturado por incapacidad, es decir, falta de identificación / capacidad / dejadez, o; c) está capturado por conflicto de intereses/corrupción.
- **Controlando por *captura estatal***: midiendo la variación diacrónica de los niveles de *cohesión comunitaria* y *eficiencia de la AEIOHU* proponiendo medirse en unidades territoriales con similar relación respecto a la red institucional estatal pero con diferente cobertura de servicios asociados a *oportunidades* identificadas y diferentes niveles de *cohesión comunitaria*; aquí lo que se intentará medir serán dichos niveles de *cohesión comunitaria* para verificar la hipótesis; lo haremos empleando la entrevista semiestructurada que tiene como proxy una adaptación de la medición de la noción de *capital social*: aspectos cognitivos, internos y externos.

---

<sup>220</sup> Se seleccionaron en función al listado del Programa de complementariedad nutricional "Vaso de Leche" de la Municipalidad Provincial de Andahuaylas.

Luego dicha propuesta varió –en campo- por limitaciones con la información brindada por las unidades de estudio, sobre todo en relación a la muy limitada posibilidad de recojo de información evidenciada respecto a la variable *captura estatal*.

### **3.2.3. Tercera Etapa: evaluación de datos**

#### **Procesamiento de datos**

Se procesaron los resultados, los de la primera etapa para ajustar los instrumentos para la segunda y los de la segunda etapa para verificar la hipótesis. Con el procesamiento de la primera etapa se estudió la probabilidad de existencia significativa de nuevos factores explicativos sobre el mediocre desempeño igualador de oportunidades humanas, al punto de cuestionar y/o complementar la hipótesis propuesta. Se procesaron los resultados empleando principalmente programas convencionales de Microsoft Office (Ms Word y Excel) y complementarios (atlas-ti y analizador de textos).

#### **Discusión y evaluación de resultados**

A partir del procesamiento de datos, es decir, con resultados analizados, se descartó realizar entrevistas complementarias en las mismas u otras unidades de estudio.

### **3.3. PROPUESTA DE OBSERVACIÓN Y MEDICIÓN DE VARIABLES**

Bunge (1981) llama la atención sobre la noción –definición operacional”: –(…) no hay tal cosa. Toda definición es una operación estrictamente conceptual consistente en identificar dos conceptos, uno de los cuales (el definidor) ha sido introducido (...) con anterioridad. Lo que a menudo se llama *definición operacional* (...) [es] simplemente una relación entre variables inobservables por una parte y observables o medibles por la otra” (Bunge, 1981: 161). En este sentido pasamos a hacer observables o medibles las variables propuestas en la hipótesis, consignando adicionalmente algunas condiciones previas para la selección de casos. Así, para cada una de las variables especificaremos las dimensiones a explorar y los indicadores a verificar con el trabajo de campo.

#### **3.3.1. Observación y medición de la primera variable independiente: cohesión comunitaria**

Tomaremos como punto de partida las definiciones de capital social de Narayan (2007, 2000) y las adecuamos –con énfasis comunitario- para su operacionalización: la noción

de *cohesión comunitaria* se puede entender cualitativamente como “la presencia de obligaciones recíprocas [y hasta cierto punto tácitas] que se encuentra en las relaciones y estructuras sociales e institucionales que permiten a sus miembros lograr sus objetivos individuales y comunitarios” y cuantitativamente como “una cierta agregación de las intensidades de relaciones [de tipo comunitario] multidireccionales entre los N nodos distintos que constituyen una sociedad”. Por tanto, bastará con caracterizar lo que se entiende por obligaciones recíprocas (valores, estructura y práctica comunitaria) y su relación con el logro de los objetivos individuales y colectivos.

El diseño para la medición de esta variable considera el desarrollo de una matriz conformada por una tipología comunitaria en la unidad territorial analizada: abierta (conformada por familias en general), semi-abierta (asociaciones abiertas) y cerrada (asociaciones cerradas), y; una caracterización estructural para cada tipo: cognitivo (compuesta por valores y creencias comunitarias), interno (características y prácticas organizacionales internas) y de enlace (relación con entes externos). El nivel de cohesión comunitaria se obtendrá a partir de la sumatoria total de los nueve recuadros.

A continuación presentamos la matriz descrita pero tomando en cuenta que para efectos de la investigación solo se trabajó con el tipo comunitario “Abierta” (familias en general).

<b>TIPO/CARACTERIZACIÓN</b>	<b>COGNITIVO</b> (valores y creencias comunitarias)	<b>INTERNO</b> (prácticas organizacionales internas)	<b>DE ENLACE</b> (relación con entes externos)	
ABIERTA (familias en general)	A1	A2	A3	Cohesión cotidiana (A1+A2+A3)
SEMI-ABIERTA (asociaciones abiertas)	B1	B2	B3	Cohesión asociativa (B1+B2+B3)
CERRADA (asociaciones cerradas)	C1	C2	C3	Cohesión vinculante (C1+C2+C3)
	Capital comunitario (A1+B1+C1)	Capital institucional interno (A2+B2+C2)	Capital institucional externo (A3+B3+C3)	<b>NIVEL DE COHESIÓN COMUNITARIA</b>

**Tabla 1.- Matriz para la medición de Cohesión Comunitaria**

Los valores de los cuadros se obtendrán de la caracterización de la información recogida en cada unidad territorial. El instrumento con el que se pretende recoger esta información se presenta en el anexo. Se toma como referencia el trabajo de Figueroa (2010), priorizando la realización de entrevistas semi-estructuradas (incluimos aquí las encuestas y talleres grupales) que recogerán percepciones respecto de elementos de tipo cognitivo (confianza, reciprocidad y cooperación) y elementos de tipo estructural (redes informales e institucionalidad comunal).

Así, se indagó acerca de cómo se manifiestan sus prácticas comunitarias, ejercicio que realizamos dividiendo la exploración en los tres niveles planteados en la matriz orientativa: a) conjunto de creencias y valores de tipo comunitario de los miembros del agrupamiento (primer nivel); b) prácticas comunitarias dentro del agrupamiento (segundo nivel), y; c) prácticas con el entorno o externas, manifestadas en logros de tipo comunal (tercer nivel). Este análisis del carácter comunitario debe estar relacionado con la demanda específica de oportunidades humanas en cada territorio, información que se obtuvo preliminarmente. En paralelo al trabajo de campo se tratará la estadística disponible de satisfacción de necesidades o cobertura de servicios asociados a las oportunidades humanas para las unidades territoriales identificadas.

### **3.3.2. Observación y medición de la segunda variable independiente: Captura Estatal**

Tomaremos como punto de partida algunas definiciones realizadas por diversos investigadores (Durand 2012; Hellman, Jones y Kaufmann, 2000; Alarco 2012): la noción *captura estatal* puede entenderse como “una desviación peligrosa del camino correcto del desarrollo debido –entre otras cosas- a la gran influencia que tiene el poder económico facilitándose en la medida en que se omite, soslaya o margina el planeamiento institucional, se ignoran los procesos específicos de las políticas públicas y la capacidad de mediación de las organizaciones burocráticas del Estado”.

Se propone que dicha noción se materializa de modo significativo y cuantitativo en una dificultad institucional-estatal para el igualamiento de los niveles de desigualdad de oportunidades humanas por causas como la escasa identificación de los representantes ciudadanos con sus representados vulnerables y/o por presencia de conflictos de intereses subalternos que se contraponen al bienestar colectivo.

Por tanto, bastará, para realizar la medición del nivel de *captura estatal*, con intentar identificar a partir de las entrevistas a usuarios y proveedores de servicios probables factores institucionales causantes de los niveles mediocres de provisión e intentar medir y tipificar sus niveles de intensidad<sup>221</sup> de manera cualitativa empleando los instrumentos de obtención de datos, complementando ello con el análisis sectorial respectivo.

### **3.3.3. Observación y medición de la variable dependiente eficiencia de la acción estatal igualadora de oportunidades humanas (AEIOHU)**

Entendemos la noción *desigualdad territorial de oportunidades humanas* como “la presencia de niveles de insuficiente satisfacción universal de necesidades básicas en un territorio determinado”, es decir, la AEIOHU no será más que toda acción articulada desde el Estado sobre este conjunto de necesidades básicas insatisfechas en un territorio.

Existirá desigualdad en un territorio, cuando los niveles de provisión de determinado conjunto de servicios –asociados a la satisfacción de necesidades- no lleguen al cien por ciento de la población. Por tanto, bastará con tener como información-base dada por los entrevistados del nivel de cobertura de los servicios para proceder a medir esta variable siendo su valor –en el tiempo- la manifestación del nivel de efectividad de la acción estatal en un territorio determinado. Estas necesidades básicas están asociadas a un conjunto de oportunidades humanas disponibles para garantizar el desarrollo humano.

La postura de la tesis considera que cada unidad territorial posee características propias que configurarán su demanda de oportunidades humanas por garantizar colectivamente y por intervención externa de la acción estatal. Por tanto, parte de la investigación de campo consistirá –como se ha comentado preliminarmente- en la configuración de esta demanda –proyectada- de oportunidades humanas. Solo a modo orientativo, diremos que se considera como prioritarios (por disponibilidad de indicadores en fuentes secundarias), las oportunidades relacionadas con el nivel educativo, la provisión de servicio de agua potable, los niveles nutricionales, el tratamiento de excretas y la provisión de electricidad<sup>222</sup>.

---

<sup>221</sup> Se proponen tres niveles: a) poca o nula captura; b) captura por poca o nula capacidad técnica de provisión y/o desinterés por escasa identificación con usuarios vulnerables; c) captura por interés económico subalterno y/o corrupción con grupos de interés competitivo.

<sup>222</sup> El conjunto de oportunidades humanas consideradas de interés comprenden las relacionadas con el nivel alimentario, de esparcimiento, salud y accesibilidad a comunicaciones

# TRABAJO DE CAMPO Y TRATAMIENTO DE RESULTADOS

*“A diferencia de la solidaridad que es horizontal y se ejerce de igual a igual, la caridad se practica de arriba-abajo, humilla a quien la recibe y jamás altera ni un poquito las relaciones de poder” (Eduardo Galeano)*

---

### 4.1. INTRODUCCIÓN

Este capítulo tiene como objetivo fundamental el presentar los resultados del tratamiento de la información de campo obtenida para la verificación de la hipótesis propuesta en el primer capítulo de la investigación. Para ello se empleará el procedimiento metodológico descrito con detalle en el capítulo precedente.

Se debe recordar que la hipótesis propone la existencia de una probable relación causal-explicativa entre los tres constructos teóricos –variables- ampliamente desarrollados en el segundo capítulo, específicamente:

*“Que determinados niveles de eficiencia de la acción estatal igualadora de oportunidades humanas pueden ser significativamente explicados por determinados niveles de cohesión comunitaria y otros tantos de captura estatal”*

Esta verificación la hemos realizado durante el año 2013 sobre un grupo significativo de unidades territoriales de nivel comunal de un distrito andino representativo, Andahuaylas, capital de la provincia del mismo nombre, ubicado en la región Apurímac, complementando lo anterior con un análisis sectorial en el tiempo -de nivel nacional, regional y local- relacionado con cada una de las oportunidades humanas –y por extensión de servicios básicos y sociales asociados a estas- identificadas como

---

y viabilidad, pero no existen indicadores adecuados en las fuentes de información censales propuestas -al menos- desde 1993. Para el caso de indicadores nutricionales existe información pero no a nivel distrital en las encuestas demográficas y de salud familiar (ENDES) del INEI.



prioritarias para efectos de la investigación. Pero antes de presentar los resultados del trabajo de campo, realizaremos la respectiva caracterización histórico-territorial del ámbito de estudio, lo que nos dará algunas luces para el análisis posterior.

## **4.2. CARACTERIZACIÓN DEL ÁMBITO DE ESTUDIO**

Como toda investigación, la hipótesis debe ser verificada en un determinado ámbito de estudio cuyas características sean suficientemente descritas y permitan justificar su selección. En nuestro caso, además de las características territoriales del ámbito, nos interesa reconocer sus antecedentes históricos, de modo que podamos comprobar que la labor empírica realizada en dicho ámbito, y más específicamente, en las unidades territoriales seleccionadas ha sido suficientemente consistente para efectos de la verificación de la hipótesis propuesta.

### **4.2.1. Andahuaylas: algo de historia**

Las poblaciones peruanas más antiguas, que datan de muchos miles de años tuvieron como uno de sus escenarios geográficos principales los límites de las regiones andinas Apurímac, Huancavelica y Ayacucho, formando una confederación de pueblos que tuvieron como centro político y social -bien entrado el siglo XIV- el actual territorio donde se asienta la ciudad de Andahuaylas<sup>223</sup> de manera intermedia entre los imperios Wari e Inca.

Los vestigios del hombre de Lauricocha, que datan de hace unos 12 mil años permiten suponer que el actual territorio andahuaylino se constituyó en el hábitat de familias que vivían de la caza y recolección agrícola: los petroglifos de Qumpicancha, en Andahuaylas y de Ollabamba en San Jerónimo con más de 4 mil años de antigüedad lo confirmarían. Sus habitantes preincaicos, que pertenecían a la nación Chanka, tuvieron su origen en la laguna de Choclococha (Espinoza, 1997) y fueron ganando territorios a

---

<sup>223</sup> Específicamente las tribus Antahuayllas y Uranmarcas se ubicaron en el actual territorio andahuaylino, junto a otras tribus ubicadas en Ayacucho y Huancavelica como Utunsillas, Vilcashuamán, Pocras, Ruicanas, Iquichanos, Huancavilcas y Pillpichacas formaron parte del ayllu Chanka hasta el siglo XVII.

fuerza de combate contra los quechuas -propietarios originarios del territorio andahuaylino- ganándose<sup>224</sup>.

Hacia el año 1300 se consolida Andahuaylas como capital de la Confederación Chanka que se extendía hasta las regiones actuales de Ayacucho y Huancavelica teniendo en su



mayor apogeo una población de alrededor de un millón de habitantes<sup>225</sup>, dedicados principalmente a la fabricación de armas, adiestramiento militar, ganadería y agricultura; su territorio, con un adecuado clima y fértil tierra agrícola constituía un gran bastión estratégico-militar entre el río Pampas y Pachachaca, prácticamente invulnerable a cualquier ataque del exterior.

#### **Imagen 1. Combate entre Incas y Chankas**

Luego, tomando la iniciativa<sup>226</sup>, lucharon férreamente contra la expansión del imperio incaico, llegando a imponerse en su mejor momento en ~~la~~ pugna más grande de los andes” (Pardo, 1990) al inca Yáhuar Huaca en el Cusco para luego, caer derrotados anteel inca Pachacútec, llegando finalmente a un acuerdo razonable que les

---

<sup>224</sup> El cronista Pedro Cieza de León narró en su momento el origen de la civilización andahuaylina: “y afirman los indios que en ese tiempo eran señores de la provincia que llamaban Andahuaylas los Quichuas”.

<sup>225</sup> Para una mejor administración de sus dominios dividieron las tribus en parcialidades; los ayllus de Antahuayllas se dividieron en las parcialidades de Argamas, Pincos, Curampas y Huancaramas y los de Uranmarcas en las de Urancanchas, Cayaras, Hancoayllos y Piscopampa.

<sup>226</sup> “El ejército Chanka se lanzó a la conquista del Cusco (...) con más de 40,000 hombres al mando del general Anccohuayllo. Durante las primeras acciones militares sorprendieron a las Incas, causándoles bajas significativas, más en la batalla decisiva, la de Yahuarpampa, cerca del Cusco, el ejército incaico, comandado por Inca Yupanqui, reorganizado y con el apoyo de nuevos contingentes provenientes de Canas y Canchis, derrotan a los Chankas” (Suel, 37).

permitió recibir grandes concesiones territoriales y económicas en mérito al valor demostrado en combate. Su líder, el militar Ancco Huayllo promovió la búsqueda de nuevos emplazamientos en distintos territorios, y aunque se mantuvieron incorporados al imperio incaico mantuvieron cierta independencia bajo su gobierno, el que fue heredando a sus propios caciques.

Con la llegada de los españoles, a fines de 1533, no lograron resistir la ocupación europea, por lo que el asentamiento chanka fue “fundado” por Francisco Pizarro como “San Pedro de Andahuaylas, la grande, de la Corona” de acuerdo a las crónicas de Pedro Cieza de León<sup>227</sup>. Ya durante la época colonial, en sus inicios, los Chankas secundaron la rebelión de Manco Inca contra la imposición hispánica (1536) y posteriormente vieron transitar las huestes que la Real Audiencia gobernadora movilizó contra el rebelde Francisco Hernández Girón el año 1554. Más adelante, el virrey Francisco de Toledo dividió el territorio en seis corregimientos que fueron proveyendo de mitayos<sup>228</sup> a los asentistas<sup>229</sup> que en Huancavelica explotaban el azogue o mercurio.

Al iniciarse la gesta de emancipación en los albores del siglo XIX, cuentan los cronistas, que se formaron guerrillas patrióticas en Andahuaylas, avanzando hasta allí Simón Bolívar después de la batalla de Junín -06 de agosto de 1824- durante la persecución emprendida contra el ejército realista, trazando los planes de la campaña final e impartiendo las respectivas instrucciones a Antonio José de Sucre a quién le cedió el comando (Tauro del Pino, 2001: 153-154) con miras a la campaña final de Ayacucho en la que lucharon cientos de andahuaylinos. El territorio andahuaylino adquirió reconocimiento oficial republicano al año siguiente de dicha gesta.

#### **4.2.2. Andahuaylas: una caracterización territorial**

La ciudad de Andahuaylas (que en quechua significa “pradera de los celajes”), es la capital del distrito y provincia del mismo nombre. Fue fundada oficialmente –en la

---

<sup>227</sup> La presencia española en Andahuaylas dataría de ese año cuando de Soto acompañado por una numerosa comitiva llega al río Pampas encontrando un “puente colgante de 120 pasos tan resistente que podían pasar montados a caballo” (Cieza de León 1943).

<sup>228</sup> Indio o peón que trabajaba en la mita -o tributo con trabajo- en beneficio del Estado (construcción de caminos, puentes, canales, terrazas de cultivo). Los mitayos eran repartidos en los ingenios y ganaban un salario que, a partir de 1600 eran de tres o cuatro reales para los que sacaban el mineral desde el socavón hasta la boca de la mina o trabajar en los ingenios.

<sup>229</sup> Eran los administradores territoriales de bienes y trabajos durante la época colonial.

época republicana- el 21 de junio de 1825 por decreto del gobierno de Simón Bolívar, e incluida en el departamento de Ayacucho<sup>230</sup> hasta el 28 de abril de 1873 en que pasó a la jurisdicción del entonces –recientemente- creado departamento de Apurímac.

### Aspectos poblacionales generales

La provincia de Andahuaylas ubicada al noroeste de la región Apurímac tiene una superficie de 4034,24 km<sup>2</sup> y una población de 37260 habitantes (censo de 2007), ubicándose 27157 habitantes en el ámbito urbano y 10103 en el ámbito rural. Actualmente, la provincia de Andahuaylas tiene 19 distritos, entre los cuales los distritos de Andahuaylas, junto a los de Talavera y San Jerónimo forman el continuo urbano más importante de la provincia y uno de los dos más importantes de toda la región apurimeña –además del que tiene de protagonista a la ciudad de Abancay, capital de la región.



**Imágenes 2, 3, 4: Región Apurímac en el mapa político de Perú, composición provincial de región Apurímac y Provincia de Andahuaylas**

Este continuo urbano se asienta a orillas del río Chumbao, justo donde el valle alcanza su máxima amplitud (600 metros, a lo largo de 12km siguiendo la dirección del cauce) formando una sola ciudad dividida en 3 distritos donde se concentra casi el 50% de población provincial.



<sup>230</sup> El decreto consideraba ocho distritos para el departamento de Ayacucho: Andahuaylas, Chincheros, San Jerónimo, Ongoy, Talavera, Huancaray, Huancarama y Pampachiri.

## **Características físicas**

El clima de la ciudad de Andahuaylas es el típico de las ciudades andinas de 2000 a 3000 msnm, vale decir, templado, con moderadas lluvias, inviernos secos y fríos –sobre todo por las noches- además de contar con la presencia significativa de vientos provenientes de los ríos que bordean el valle del Chumbao. La temporada de lluvias que inicia en noviembre y culmina en marzo genera una precipitación anual de 560mm. Previamente, las raras precipitaciones de septiembre y octubre se aprovechan para la preparación de suelos y las primeras siembras.

La parte central de la provincia, donde se ubica el valle del Chumbao está constituida por amplias planicies de antigua denudación glaciaria. Geomorfológicamente el valle del Chumbao, es uno de tipo intermedio, donde predominan las colinas onduladas y



pequeños valles, con quebradas y laderas ligeramente empinadas siendo sus suelos de origen sedimentario y aluvial, los mismos que son aptos para el desarrollo agrícola (Suel, 2008: 74).

**Imagen 5. Río Chumbao (Andahuaylas)**

El río Chumbao, afluente del río Pampas, nace en las lagunas de Pacoccocha, Pampahuasi y

Huachoccocha, pasa por la ciudad de Andahuaylas uniéndose con el río Chumbibamba y desembocando en el Pampas en la parte baja de Mitobamba.

## **Distribución espacial de los centros poblados y su selección**

Como se conoce, toda distribución espacial poblacional es el resultado de un proceso dinámico de ocupación del territorio donde intervienen factores relacionados con la subsistencia y con la búsqueda permanente de mejores condiciones de vida personal y familiar, lo que implica, por ejemplo, el aseguramiento de la provisión de agua potable, condiciones básicas de atención en salud, de un clima adecuado o la conectividad vial con otros asentamientos. Pero a medida que los pueblos crecen poblacionalmente, los

procesos sociales van generando demanda por dichas mejoras en las condiciones de bienestar y estas, de nuevas actividades económicas, que van demandando a su vez de mano de obra para su realización y con ello, de la habilitación de vías de comunicación para el transporte de los bienes producidos por dichas actividades, lo que influye en la ubicación o reubicación de nuevos centros poblados dándole un carácter dinámico al proceso de ocupación del territorio (Suel, 2008: 41).

En ese sentido, en la provincia de Andahuaylas, los centros poblados están ubicados mayoritariamente a lo largo de los principales ríos que recorren su territorio, pudiendo diferenciarse cinco zonas de acuerdo a este patrón: Centro, Suroeste, Norte, Este y Sur. El distrito de Andahuaylas, junto con los de Talavera, San Jerónimo y Santa María de Chicmo se ubica en la cuenca del río Chumbao, en la Zona Centro, poseyendo el 43% de la población provincial, con un área de 486,25km<sup>2</sup> y una densidad poblacional de 129,1 hab/km<sup>2</sup>, la más alta de la provincia. La ciudad de Andahuaylas, capital de la provincia, se encuentra al centro de esta zona y de toda la provincia y cuenta en su territorio con 748 centros poblados que en total suman 146093 habitantes.

Para la presente caracterización territorial se tomaron en cuenta aquellos centros poblados del distrito de Andahuaylas, con una población mayor a ciento cincuenta habitantes, en total, cerca de 250 centros poblados. De estos centros poblados, la presente investigación –con sus entrevistas de campo- visitó 43. En el plano N° 01 se podrá apreciar la distribución de los centros poblados visitados del distrito de Andahuaylas durante el trabajo de campo desarrollado entre los meses de agosto y diciembre de 2013.

### **Redes territoriales distritales y vías de comunicación**

La vía Abancay – Andahuaylas – Chincheros – Ayacucho es el principal eje articulador de la provincia, partiéndola en dos mitades y atrayendo a la población a asentarse a lo largo de dicha vía con una fuerte orientación hacia el casco urbano. Así, el casco urbano de Andahuaylas cuyo continuo incluye los cascos urbanos de los distritos de Talavera y San Jerónimo están conectados con casi la totalidad de sus centros poblados.

Como se desarrolló previamente, el sistema de redes territoriales se compone por centros poblados y vías de comunicación, por lo que, tomando en cuenta criterios de análisis importantes para la caracterización de dichas redes como son la conectividad y la

accesibilidad de las unidades espaciales se puede conocer del estudio de Suel (2008) que, evaluando los niveles de conectividad a nivel distrital, el Centro Poblado (CP) Patacocha se manifiesta como el más conectado de la provincia (con 13 conexiones) seguido de los CPSucaraylla y Anccaraylla (cada uno con 11), Ccapaccalla (con 10) y Andahuaylas (con 8). Cuando se evalúa el criterio de accesibilidad se observa que el CP Cumanaylla es el más accesible según el número de Koning, con un valor de 3, lo que significa que desde este centro poblado se puede acceder a los demás pasando por 3 vías o 2 centros poblados, lo que impresiona y se explica por la gran cantidad de centros poblados de la red provincial andahuaylina, un total de 23. Estos parámetros nos indican un interesante nivel de conectividad de los centros poblados, lo que redundaría en mayores posibilidades de desarrollo humano, social y económico.

#### **4.2.3. Tipología Territorial de Centros Poblados o Unidades Territoriales**

Realizando un ejercicio analítico de la naturaleza territorial que toma como principales características poblacionales las de asentamiento físico, jurisdiccionalidad, conectividad y niveles y calidades de provisión de servicios, proponemos una tipología territorial para los centros poblados del ámbito de estudio –y que nos servirá en la práctica para el trabajo de campo- de la siguiente manera:

##### **Centros poblados o unidades territoriales de Tipo 1: Urbano**

Unidades territoriales que forman parte del “continuo urbano” que conforma la ciudad de Andahuaylas (también podrían formar parte de este ámbito urbano los ubicados en los distritos de Talavera y San Jerónimo por su naturaleza continua respecto a Andahuaylas). Suelen recibir por parte de la municipalidad, la denominación de *Unidades Vecinales* o *Urbanizaciones* y se asientan a lo largo de la vía longitudinal que une a los distritos mencionados, aunque para efectos de la investigación, se tomarán exclusivamente los ubicados en la jurisdicción de Andahuaylas. La provisión del servicio de agua potable y saneamiento lo brinda la empresa EMSAP-Chanka y solo excepcionalmente, algunas Juntas de Agua y Saneamiento (JASS). La atención de salud y complementación nutricional para la primera infancia la provee el Centro de Salud de Andahuaylas –ubicado en el ámbito urbano. Por su parte, los niños y niñas en edad escolar estudian en los colegios más grandes y tradicionales de Andahuaylas, el servicio de provisión eléctrica lo provee la empresa Electro-Sur Este y los servicios de telefonía fija y móvil e internet, las empresas Claro y Movistar.

## **Centros poblados o unidades territoriales de Tipo 2: Periurbano**

Son unidades territoriales de nivel comunal que forman parte de la periferia del “continuo urbano” andahuaylino. Estas reciben las usuales denominaciones de *Centros Poblados*, *Unidades Vecinales* y en menor grado, *Comunidades*, asentándose sobre las faldas de los cerros periféricos y en anexos urbanos cuya lejanía no es mayor a treinta minutos por vía motorizada.

Sus servicios básicos de agua potable y saneamiento lo proveen las JASS y solo en casos excepcionales -aunque con tendencia creciente- de acuerdo a información brindada por funcionarios de la EMSAP-Chanka por dicha empresa. La provisión de atención de salud y complementación nutricional para la primera infancia se realiza en postas de salud ubicadas en los centros poblados periurbanos principales y de manera secundaria en el Centro de Salud ubicado en la ciudad de Andahuaylas. Los niños en edad escolar, estudian en las instituciones educativas cercanas a sus centros poblados y en menor grado, en algunos de los colegios más grandes y tradicionales de Andahuaylas. El servicio de electricidad lo provee la empresa Electro-Sur Este y los servicios de telefonía e internet, como en el primer caso, las empresas Claro y Movistar.

## **Centros poblados o unidades territoriales de Tipo 3: Rural**

Unidades territoriales alejadas del “continuo urbano” andahuaylino y su periferia inmediata. Suelen recibir las denominaciones de *Comunidades Campesinas*, *Anexos* y, en menor grado de *Centros Poblados*, asentándose sobre territorios suficientemente alejados del ámbito urbano, aunque en la misma jurisdicción. Referencialmente se ubican entre treinta minutos y dos horas en vehículo motorizado desde las poblaciones urbanas y periurbanas.

Sus servicios básicos de agua potable y saneamiento lo proveen en todos los casos las JASS; el servicio de atención de salud y complementación nutricional para la primera infancia lo proveen las postas de salud ubicadas en sus mismas comunidades o en los centros poblados más cercanos. Los niños estudian en las I.E. de los mismos centros poblados o alguno cercano. La electricidad la provee la empresa Electro-Sur Este en algunos casos y en otros, el sistema nacional de electrificación rural. Los servicios de telefonía e internet lo proveen -con cobertura bastante limitada en el caso telefónico e inexistente en el caso de internet- las empresas Claro y Movistar.



### 4.3. UNIDADES TERRITORIALES ESTUDIADAS Y ENTREVISTAS REALIZADAS

A continuación presentamos al grupo de unidades territoriales y de entrevistados institucionales que se incluyeron en el estudio de campo realizado entre los meses de abril y diciembre del 2013 en el distrito de Andahuaylas.

#### 4.3.1. Primera etapa de campo

Se realizó entre los meses de abril y agosto de 2013 y consistió en la discusión sobre la metodología propuesta a partir de la exploración e identificación de unidades territoriales a incluir en el estudio, la realización -a manera de prueba-de entrevistas semiestructuradas –individuales y colectivas- en algunas unidades territoriales de nivel comunal y en algunas entidades proveedoras de servicios básicos, además de la municipalidad provincial de Andahuaylas, entre otras instituciones y espacios multisectoriales. Las unidades territoriales entrevistadas –a manera de prueba- en esta primera etapa fueron:

- Comunidad campesina de Cumanaylla
- Centro Poblado Patacocha

Las entidades que se incluyeron en las entrevistas en esta etapa fueron las que se mencionan a continuación:

- Municipalidad Provincial de Andahuaylas
- Empresa de energía eléctrica de Andahuaylas (ElectroSur-Este)

**Imágenes 6 y 7. Municipalidad Provincial de Andahuaylas y Electro Sur Este**

- Oficinas de Nutrición y Salud del Ministerio de Salud – DESA sede Andahuaylas



- Oficina de Gestión Pedagógica de la Unidad de Gestión Educativa Local (UGEL)
- Vicerrectorado académico de la Universidad Nacional José María Arguedas (UNAJMA)
- Empresa de Saneamiento y Agua Potable de Andahuaylas (EMSAP-Chanka).
- Comité Multisectorial por la infancia de Andahuaylas
- Gerencia de Desarrollo Social del Gobierno Regional de Apurímac (GRA)
- Oficina Territorial del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS).

Estas entrevistas permitieron en esta primera etapa de campo:

- Realizar las respectivas modificaciones a la ficha de campo que se emplearía durante la siguiente etapa de campo: como resultado de ello, se muestra en el anexo, la ficha de campo ajustada y empleada durante dicha etapa.
- Realizar la validación de la metodología para la verificación de la hipótesis, sobre todo de la relacionada con la variable *captura estatal*: como resultado de esto, se incluyó, además de las preguntas correspondientes de la ficha de campo, y un considerando macro-analítico que se explicará más adelante.
- Validar la metodología de recojo de información a partir del instrumento diseñado y la representatividad participativa de las unidades territoriales seleccionadas.

Imagen 8. Comité de Vaso de Leche  
Ccoñecpuquio 1



#### 4.3.2. Segunda etapa de campo

Esta etapa se realizó entre los meses de agosto y diciembre de 2013, a partir de entrevistas semiestructuradas grupales a 43 unidades territoriales del distrito de Andahuaylas y, complementariamente se entrevistó de modo individual, en segunda instancia, a algunos funcionarios institucionales relacionados con la provisión de servicios básicos y sociales consignados en el apartado anterior.

Las unidades territoriales participantes pertenecen a los tres tipos caracterizados para el ámbito andahuaylino: urbano, periurbano y rural. Específicamente fueron 13 del tipo urbano, 12 del periurbano y 18 del tipo rural. A continuación presentamos el listado de unidades territoriales que formaron parte de dicho trabajo de campo (ver su ubicación en plano N°01).

N°	Tipo	Subtipo	Nombre	Pertenece a
1	Urbana	Unidad Vecinal	Coñeccpuquio I	Centro Poblado Chumbao
2	Urbana	Urbanización	Aldea Infantil	Distrito Andahuaylas
3	Urbana	Unidad Vecinal	Tejamolino	Distrito Andahuaylas
4	Urbana	Unidad Vecinal	Yunca Baja	Centro Poblado Porvenir
5	Urbana	Urbanización	Hugo Pesce	Distrito Andahuaylas
6	Urbana	Urbanización	Puca Puca	Distrito Andahuaylas
7	Urbana	Unidad Vecinal	Pochccota II	Distrito Andahuaylas
8	Urbana	Unidad Vecinal	Pochccota I	Distrito Andahuaylas
9	Urbana	Urbanización	Malinas	Distrito Andahuaylas
10	Urbana	Unidad Vecinal	Curibamba	Centro Poblado Chumbao
11	Urbana	Unidad Vecinal	Los Lirios	Centro Poblado Chumbao
12	Urbana	Urbanización	Anccaypampa	Distrito Andahuaylas
13	Urbana	Unidad Vecinal	Coñeccpuquio II	Centro Poblado Chumbao
14	Periurbana	Unidad Vecinal	Salinas	Distrito Andahuaylas
15	Periurbana	Unidad Vecinal	Los Ángeles	Centro Poblado Chumbao
16	Periurbana	Centro Poblado	Cruz Pata	Centro Poblado Porvenir
17	Periurbana	Unidad Vecinal	Huayrapata	Centro Poblado Porvenir
18	Periurbana	Unidad Vecinal	Sol de Oro	Distrito Andahuaylas
19	Periurbana	Unidad Vecinal	Yunca Alta	Centro Poblado Porvenir
20	Periurbana	Unidad Vecinal	Cuncataca	Centro Poblado Chumbao
21	Periurbana	Unidad Vecinal	Choccepuquio	Centro Poblado Chumbao
22	Periurbana	Unidad Vecinal	Ccaranccalla	Centro Poblado Porvenir
23	Periurbana	Comunidad	Paltacc	Centro Poblado Chumbao
24	Periurbana	Comunidad	Ccapaccalla	Centro Poblado Chumbao
25	Periurbana	Comunidad	Tapaya	Distrito Andahuaylas
26	Rural	Centro Poblado	Huancabamba	Distrito Andahuaylas
27	Rural	Centro Poblado	Ñahuimpuquio	Distrito Andahuaylas
28	Rural	Centro Poblado	Checche	Distrito Andahuaylas
29	Rural	Centro Poblado	Sacclaya	Distrito Andahuaylas

30	Rural	Centro Poblado	Ccacce	Distrito Andahuaylas
31	Rural	Centro Poblado	Huaracco Pata	Distrito Andahuaylas
32	Rural	Comunidad	Santa Rosa Ch.P.	Centro Poblado Cceñuarán
33	Rural	Centro Poblado	Cceñuarán	Distrito Andahuaylas
34	Rural	Centro Poblado	Cumanaylla	Distrito Andahuaylas
35	Rural	Comunidad	Anccaraylla	Centro Poblado Succaraylla
36	Rural	Anexo	Huaracco Occo	Centro Poblado Succaraylla
37	Rural	Centro Poblado	Succaraylla	Distrito Andahuaylas
38	Rural	Anexo	Morocose	Centro Poblado Soccañacancha
39	Rural	Centro Poblado	Soccañacancha	Distrito Andahuaylas
40	Rural	Anexo	Villa Progreso S.J.	Centro Poblado Soccañacancha
41	Rural	Comunidad	Patacchocha	Centro Poblado Huinchos
42	Rural	Centro Poblado	Huinchos	Distrito Andahuaylas
43	Rural	Anexo	Aukimarca	Centro Poblado Huinchos

**Tabla 2 – Unidades territoriales estudiadas**

Para seleccionar las unidades territoriales tomamos como referencia el listado total de comités de madres de Vaso de Leche -53- los mismos que formaban parte del Programa de Vaso de Leche, programa de ayuda alimentaria ejecutado por la Municipalidad Provincial de Andahuaylas en su ámbito jurisdiccional distrital. Cada unidad territorial estudiada es conformada en la práctica por un Comité de Vaso de Leche, del cual son miembros titulares las madres –principalmente- y algunos padres de familia de dichos barrios, urbanizaciones, centros poblados o comunidades.

**Imagen 9. Comité de Vaso de Leche CP Cruz Pata**

Se adoptó la decisión de tomar como referencia operativa para el levantamiento de datos a dicho programa alimentario por tres principales razones:





- a) Por constituir dicho programa una muestra territorialmente representativa de los centros poblados del distrito de Andahuaylas.
- b) Porque dichos comités están conformados por madres de familia que cuentan con información significativa respecto al estado de provisión de servicios básicos y sociales disponibles para sus familias y conocimiento profundo sobre los niveles actuales y expectantes de satisfacción de necesidades básicas de sus hijos e hijas.
- c) Por los niveles elevados de participación de dichas madres de familia, dado que es un programa articulado y de convocatoria colectiva concreta que permitía asegurar niveles significativos de “informantes”.

Como ya se explicó, se realizó con cada una de las unidades territoriales –o comités de vaso de leche- una entrevista colectiva semiestructurada empleando la ficha que se validó durante la primera fase de campo –y mostrada en el anexo 4.

**Imagen 10. Comité de vaso de leche Los Ángeles**



#### **4.3.3. Aplicando la ficha de campo**

La ficha de campo –que se muestra en el anexo 4 y que se ajustó a partir de su aplicación en la primera etapa de campo- tiene cuatro apartados:

##### **Apartado 1: Datos de la entrevista**

Aquí se consignan los datos de la realización de la visita y las características básicas del comité alimentario entrevistado, específicamente: la fecha y hora de la entrevista, tipo de centro poblado –y su pertenencia jurisdiccional-, nombre del comité y de la unidad territorial, número de miembros total del comité y número de miembros que participaron de la entrevista. Este apartado no presentó limitación alguna para su llenado en la totalidad de unidades territoriales visitadas.

## **Apartado 2: Cobertura y calidad de necesidades básicas y su tendencia**

En este apartado se registró la calidad y nivel de cobertura actual y proyectada –en función a la expectativa de los entrevistados- de los servicios básicos asociados con los



satisfactores de necesidades básicas: provisión de agua potable, provisión de desagüe, atención de salud, atención educativa, atención nutricional para la primera infancia, provisión de servicio eléctrico, de telefonía, internet y provisión de medios informativos.

**Imagen 11. Comité de Vaso de Leche – Puca Puca**

Como vimos, en la primera fase no se pudo recoger con claridad información relacionada con la provisión de los tres últimos servicios (telefonía, internet y medios informativos) por lo que se retiraron de la ficha ajustada final, en la que adicionalmente se tuvo limitaciones para recoger niveles de cobertura de servicios nutricionales y de desagüe –retirándolos para el análisis final de verificación de la hipótesis.

## **Apartado 3: Niveles de cohesión comunitaria**

Aquí se indagó de modo grupal por valores o actitudes y logros relacionados con su vida en comunidad; por ejemplo, la percepción y la valoración de vivir en comunidad, el grado de familiaridad y/o confianza con sus vecinos, las formas de apoyo mutuo y los logros obtenidos por sus representantes ante instancias estatales –locales, provinciales, regionales- o de provisión de servicios, además del nivel de representación comunal que consideran tienen estos líderes en la lógica de la gestión de mejores condiciones de vida asociados a los servicios básicos y sociales estudiados. En la práctica hubo dificultades relacionadas con la identificación de logros por parte de sus representantes, sobre todo los logrados a nivel distrital –pues sobre los comunales en relación al abastecimiento de agua con las JASS sí llegaron a mostrar mayor información.

#### **Apartado 4. Niveles de Captura Estatal**

En este apartado se consultó sobre las causas identificadas por los usuarios, atribuibles a los proveedores de los diversos servicios básicos y sociales, los mismos que estarían teniendo efecto sobre los niveles de cobertura y calidad de servicios consultados en el segundo apartado. Aquí se preguntó adicionalmente si se sentían representadas por el alcalde provincial y/o por las entidades proveedoras de los servicios, en el sentido de constituirse la actuación de estos en causal de determinados niveles de provisión de los servicios consultados.

**Imagen 12. Comité de Vaso de Leche - Salinas**

Las entrevistas no permitieron apreciar suficiente conocimiento ni entendimiento por parte de los entrevistados sobre las causas identificadas desde los proveedores de los servicios para brindar servicios de



calidad regular o baja, en este sentido, los procederes corruptos, incapaces o desinteresados fueron muy difíciles de identificar por parte de los entrevistados lo que planteó la necesidad de explorar una alternativa indirecta de verificación de la hipótesis relacionada con la segunda variable explicativa.

#### **4.3.4. Acotando unidades territoriales**

El trabajo de campo descrito en el apartado anterior y puesto en marcha durante el segundo semestre del 2013 arrojó algunos datos no representativos por diversas limitaciones manifestadas en su obtención; entre las principales razones se tuvieron las siguientes:

- ***Nivel de participación de los miembros del comité.*** Tomamos como criterio para definir la no representatividad de la unidad territorial cuando la participación en la entrevista grupal fuera menor al 10% de miembros del comité. Así, quedaron fuera las comunidades Tapaya y Pataccocha, los CP Ccacce y Huinchos, los anexos Morocose y Aukimarca y la U.V. Yunca Alta.



- **Por similitud extrema entre comités**, principalmente para comités que eran subdivisiones de un mismo CP (por ejemplo, comités Pochccota I y II territorialmente están ubicados en el CP Pochccota y fueron subdivididos por la municipalidad empleando el criterio de distribución de raciones alimentarias, por contar este centro poblado con muchos beneficiarios potenciales). También quedaron fuera por este criterio la comunidad Santa Rosa y el CP Cceñarán.
- **Por características propias especiales**, que no permiten tipificar un determinado comité tomando como referencia la tipología propuesta, fue el caso de un comité conformado al interior de Aldea Infantil, un centro infantil cerrado.

De esta manera, el cuadro final de unidades territoriales que serían pasibles del análisis de verificación de la hipótesis, queda con once unidades territoriales por tipo, como se muestra a continuación:

Nº	Tipo	Subtipo	Nombre	Pertenece a
1	Urbana	Unidad Vecinal	Coñeccpuquio I	Centro Poblado Chumbao
2	Urbana	Unidad Vecinal	Tejamolino	Distrito Andahuaylas
3	Urbana	Unidad Vecinal	Yunca Baja	Centro Poblado Porvenir
4	Urbana	Urbanización	Hugo Pesce	Distrito Andahuaylas
5	Urbana	Urbanización	Puca Puca	Distrito Andahuaylas
6	Urbana	Unidad Vecinal	Pochccota II	Distrito Andahuaylas
7	Urbana	Urbanización	Malinas	Distrito Andahuaylas
8	Urbana	Unidad Vecinal	Curibamba	Centro Poblado Chumbao
9	Urbana	Unidad Vecinal	Los Lirios	Centro Poblado Chumbao
10	Urbana	Urbanización	Anccaypampa	Distrito Andahuaylas
11	Urbana	Unidad Vecinal	Coñeccpuquio II	Centro Poblado Chumbao
12	Periurbana	Unidad Vecinal	Salinas	Distrito Andahuaylas
13	Periurbana	Unidad Vecinal	Los Ángeles	Centro Poblado Chumbao
14	Periurbana	Centro Poblado	Cruz Pata	Centro Poblado Porvenir
15	Periurbana	Unidad Vecinal	Huayrapata	Centro Poblado Porvenir
16	Periurbana	Unidad Vecinal	Sol de Oro	Distrito Andahuaylas
17	Periurbana	Unidad Vecinal	Yunca Alta	Centro Poblado Porvenir
18	Periurbana	Unidad Vecinal	Cuncataca	Centro Poblado Chumbao

19	Periurbana	Unidad Vecinal	Chocepuquio	Centro Poblado Chumbao
20	Periurbana	Unidad Vecinal	Ccaranccalla	Centro Poblado Porvenir
21	Periurbana	Comunidad	Paltacc	Centro Poblado Chumbao
22	Periurbana	Comunidad	Ccapaccalla	Centro Poblado Chumbao
23	Rural	Centro Poblado	Huancabamba	Distrito Andahuaylas
24	Rural	Centro Poblado	Ñahuimpuquio	Distrito Andahuaylas
25	Rural	Centro Poblado	Checche	Distrito Andahuaylas
26	Rural	Centro Poblado	Sacclaya	Distrito Andahuaylas
27	Rural	Centro Poblado	Huaracco Pata	Distrito Andahuaylas
28	Rural	Comunidad	Santa Rosa Ch.P.	Centro Poblado Cceñarán
29	Rural	Centro Poblado	Cumanaylla	Distrito Andahuaylas
30	Rural	Comunidad	Ancaraylla	Centro Poblado Succaraylla
31	Rural	Anexo	Huaracco Occo	Centro Poblado Succaraylla
32	Rural	Centro Poblado	Socñaacancha	Distrito Andahuaylas
33	Rural	Anexo	Villa Progreso S.J.	Centro Poblado Socñaacancha

**Tabla 3 – Unidades territoriales seleccionadas**

#### **4.4. NECESIDADES BÁSICAS EVALUADAS**

Se exploró con la ficha de campo en esta segunda fase la situación actual y proyectada – como percepción- de las familias en relación a 6 necesidades básicas por satisfacer para sus hijos: provisión de agua potable, provisión de desagüe, atención de salud, atención educativa, provisión nutricional y provisión de servicio eléctrico y telefonía móvil.

##### **4.4.1. Acotando necesidades básicas**

De las entrevistas, se obtuvo los siguientes resultados de modo preliminar:

- Respecto a cobertura y calidad de provisión de agua potable, atención de salud y educación, se obtuvo información **suficientemente** clara, variable y registrable.
- Respecto a la cobertura y calidad de provisión de desagüe y nutrición<sup>231</sup>, los entrevistados no mostraron suficiente consistencia y claridad –lo que dificulta identificar su variabilidad- como para contar con un adecuado registro.

<sup>231</sup> En cuando a la provisión nutricional, un caso emblemático para entender la paradoja de los niveles de desnutrición crónica infantil es el de la quinua: en los últimos 10 años las exportaciones

- Respecto a la cobertura y calidad de la provisión de servicio eléctrico y telefonía móvil, la información fue registrable pero no se mostró prácticamente variabilidad pues casi la totalidad de entrevistados contaban con dicho servicio.

Por lo anterior, es decir, principalmente por criterios de variabilidad y claridad en el registro de información -obtenida en las entrevistas colectivas semiestructuradas- relacionada con la provisión de los servicios indicados en el primer grupo y su relación con la posibilidad de que la acción comunitaria pueda obtener resultados en ellos, se priorizaron para el análisis de verificación de la hipótesis de investigación las primeras tres necesidades básicas: provisión de agua potable, servicios de atención de salud y servicios educativos para la primera infancia.

#### **4.4.2. Situación del servicio de provisión de agua potable**

El Perú cuenta con 106 cuencas hidrográficas por las que escurren más de dos millones de metros cúbicos (MMC) al año. Asimismo, cuenta con 12200 lagunas en el ámbito andino y con más de 1 007 ríos, con los que se alcanza una disponibilidad media de 2458 MMC concentrados principalmente en la vertiente amazónica<sup>232</sup>. Sin embargo, su disponibilidad en el territorio nacional es irregular, puesto que casi el 70% de todo el agua precipitada se produce entre los meses de diciembre y marzo, contrastando con épocas de extrema aridez que suelen ir desde junio hasta agosto. Además, muchas lagunas han sufrido el impacto de la contaminación por desechos mineros, agrícolas y

---

de quinua han crecido más de 100 veces, empujando hacia arriba el costo local, por lo que las familias que lo producen están incentivando a exportarlo todo, manteniendo los índices nutricionales por los suelos en la zona andina. El mismo escenario adverso se vive a nivel mundial: la FAO aseguró recientemente que el problema mundial con los alimentos, por el que casi mil millones padecen hambre en el mundo no es de producción, sino de distribución.

<sup>232</sup>Nuestro país cuenta con tres vertientes hidrográficas: la del Atlántico (genera 97,7% de los recursos hídricos), la vertiente del Pacífico (1,8%) y la vertiente del Titicaca (0,5%). Pero la población está ubicada en su mayoría en la vertiente del Pacífico, generando un problema de estrés hídrico: situación donde existe una demanda mayor de agua que la cantidad disponible, o cuando el uso del agua se ve restringido por su baja calidad. De hecho, el balance hídrico realizado en la vertiente del Pacífico para proyectar los requerimientos de agua y la oferta de esta, indica que, si bien en agregado se cubre la demanda de agua, en más del 68% de las cuencas de la vertiente el balance es negativo. Por ejemplo, 9 de cada 10 peruanos vive en zonas áridas, semiáridas y subhúmedas; y 1 de cada 2 se asienta en la costa.

urbanos, y el asentamiento de pueblos o centros recreativos en sus orillas<sup>233</sup>. De esta manera, aunque el Perú cuenta con la mayor disponibilidad per cápita de agua dulce renovable en América Latina (74 546 millones de metros cúbicos por persona al año), la distribución de los recursos hídricos es notoriamente asimétrica: la concentración de núcleos urbanos y de actividades productivas en las tres vertientes hidrográficas genera una situación donde la demanda por recursos hídricos es notoriamente elevada en las zonas donde la disponibilidad y el abastecimiento de agua es más escasa.

### **Principales proveedores del servicio de provisión de agua**

En el ámbito de estudio tenemos dos tipos de entidades proveedoras del servicio básico de agua potable, la Empresa Prestadora de Servicio de Agua Potable y Alcantarillado de Andahuaylas (EMSAP-Chanka), con alcance principal en los centros poblados de ámbito urbano y algunos periurbanos, y, las Juntas Administradoras de Agua y Saneamiento (JASS), entidades participativas administradas por un grupo designado de los mismos usuarios con cobertura principal en las unidades territoriales periurbanas y rurales. A continuación describiremos su operatividad.

- **Empresa Prestadora de Servicio de Agua Potable y Alcantarillado de Andahuaylas (EMSAP-Chanka):** es un órgano descentralizado de la Municipalidad Provincial de Andahuaylas, con autonomía administrativa, económica y financiera y personería jurídica de derecho privado. Esta entidad tiene como objetivo principal<sup>234</sup> “brindar servicios de saneamiento de calidad y de manera oportuna a sus usuarios, así como el cuidado del medio ambiente a través de la mejora continua de sus procesos y de la capacitación de su personal en beneficio económico de la provincia de Andahuaylas”.
- **Juntas Administradoras de Agua y Saneamiento (JASS):** son organizaciones elegidas voluntariamente por las comunidades y se constituyen con el propósito de administrar, operar y mantener los servicios de saneamiento (según D.L N° 26338, texto único ordenado del Reglamento de la Ley General de Servicios de Saneamiento) de uno o más centros poblados del ámbito rural o periurbano. Las

---

<sup>233</sup> Tomado de página web del Ministerio del Ambiente de Perú:

<http://www.minam.gob.pe/cambioclimatico/situacion-del-agua-en-el-peru/>

<sup>234</sup> Información del portal de la empresa: <http://www.emsapchanka.com.pe/portada/>

JASS están conformadas para administrar, operar y mantener los sistemas de agua y saneamiento. Funcionan mediante una Asamblea General (de todos los usuarios) y un Consejo Directivo (de seis usuarios) elegido por la Asamblea para un período de dos años<sup>235</sup>. El Consejo Directivo debe actuar dentro del Reglamento de la JASS, cumpliendo y haciendo cumplir los acuerdos de la Asamblea. El apoyo técnico, financiero y/o administrativo proviene en primera instancia de la Municipalidad Distrital en el marco del presupuesto participativo. En caso no pudiera atender sus problemas técnicos o administrativos, deberá solicitarlo a niveles mayores (provincial, regional, nacional). Las JASS se registran en la municipalidad de su jurisdicción en el Libro de Registro de Organizaciones comunales.

#### **4.4.3. Situación del servicio de atención de salud**

Como se sabe, todo Estado tiene como uno de sus pilares básicos de relación con sus ciudadanos, la provisión de un sistema de salud que pueda atender suficientemente las demandas de la población asentada en su territorio. Cómo dar respuesta a la provisión de los servicios de atención de salud es algo que el investigador Alexandro Saco considera coyunturalmente fundamental: “se reconoce y asume la responsabilidad pública en salud o se normaliza un acceso diferenciado supeditado a condiciones laborales y económicas (...) luego de tres lustros de discusiones técnicas sobre los cambios al sistema de salud, hoy la disputa es abiertamente política” (Saco, 2014: 115).

En esta disputa—explica Saco— se enfrentan actualmente dos grupos bien definidos, por un lado las autoridades de salud del gobierno, apoyados por ex funcionarios de cooperación estadounidense, (a los que denomina “proseguros”) y las organizaciones sociales de salud, gremios profesionales del sector y un grupo académico crítico no visible en el debate, conglomerado al que denomina “universalista”.

#### **Discutiendo la reforma, ¿captura de los servicios de salud?**

Para el Ministerio de Salud la reforma consiste en la continuidad y mejora de la política de salud originada con la constitución fujimorista de 1993 y consolidada hacia el 2009 con la promulgación de la Ley Marco de Aseguramiento Universal en Salud, cuya implementación permite sugerir que el sistema de salud sería uno favorecedor de los

---

<sup>235</sup> Información obtenida en <http://www.gestoresdeaguasegura.org/jass/>

servicios de seguros privados. Para la corriente *universalista* la reforma implica reconocer que la estructura operativa y legal del sistema es justamente la que no nos ha permitido [consolidar] (...) la responsabilidad pública en salud (...) se mantiene un orden precario, desfinanciado, fragmentado y con la conflictividad laboral más alta del sector público (...) ¿es viable y legítima una reforma que no cuenta con el aporte ni la participación de los actores sociales y gremiales de la salud?” (Saco, 2014: 116-9).

Un aspecto a analizar para medir qué tan capturado está el sistema de Salud tiene que ver con su financiamiento, pues a mayores recursos provenientes de la recaudación fiscal, habrá menor necesidad de echar mano del dinero privado de los contribuyentes para la salud y con ello, menor posibilidad de inequidad e injusticia en el acceso al derecho humano de contar con una atención en salud adecuada. Para el caso peruano, el principal financiador de la atención a la demanda por salud son las familias con un 44% de todo el gasto, seguido del presupuesto del Estado con 33%, ubicándose en un tercer lugar los aportes de los trabajadores del sector público para un sistema que los atiende exclusivamente (ESSALUD) con un 23%.

Este alto porcentaje de gasto privado en salud (44%) casi triplica lo recomendado por la Organización Mundial de la Salud (15%). Dicha recomendación se fundamenta en que el gasto directo por parte de las familias para atención médica se constituye en la mayor causa de inequidad del sistema, ello debido a la imprevisibilidad de las necesidades de atención médica; por ejemplo la manifestación de una enfermedad tiene el potencial de llevar a una familia a la pobreza sino a la ruina económica. Además, si comparamos el presupuesto invertido directamente por el Estado en el sector (ese 33%, unos 11000 millones de soles), resulta representando el 2% del PBI, muy por debajo del promedio latinoamericano, prácticamente la mitad. Así, no fortalecer el presupuesto público hace que los recursos de los bolsillos vayan a manos privadas: forzando una analogía podríamos sostener que cada sol que el Estado coloca para la salud es un sol menos en el mercado de la salud<sup>236</sup> (Saco, 2014: 123).

---

<sup>236</sup>Por otro lado, desde el año 2013 se viene impulsando múltiples convocatorias para constituir Asociaciones Público-Privadas que estarían presentando un claro favorecimiento al sector privado, pues, por ejemplo, en las inversiones a realizarse, el Estado colocará el 80% del capital y el privado tan solo el 20%: “no cabe duda de que estamos frente a una tendencia que expresa una voluntad no transparente desde el gobierno para introducir cada vez más capitales

## **Proveedores del servicio en el ámbito de estudio**

La provisión del sistema de atención de salud se estructura de la siguiente manera:

- **Centro de Salud del Ministerio de Salud**, en el ámbito urbano de Andahuaylas, con atención en diversas especialidades (ginecología, nutrición, atención ambulatoria, etc.). En este nivel también se puede registrar el centro de salud de ESSALUD (seguro médico de los trabajadores estatales asegurados).
- **Posta de Salud** en los principales CP del ámbito periurbano y rural. Estas cuentan con atención básica primaria (curaciones básicas, asesoría nutricional), por lo que para situaciones sanitarias más completas o intervenciones especializadas requieren traslado al centro de salud de Andahuaylas.

### **4.4.4. Situación del Servicio Educativo**

La educación es un derecho fundamental, vital para garantizar el acceso a una mayor calidad de vida (UNICEF, 2014). Coincidimos con aquella idea de que, solamente a través de la educación es que se puede alcanzar un desarrollo verdaderamente sostenible, pues permite fortalecer las capacidades humanas, el pensamiento crítico-analítico, y formar personas que tomen acción en favor de la comunidad (Van Dalssen, 2007). Al mes de junio del 2011 se estimaba que en el país existían alrededor de 3.5 millones de niños de entre 6 y 11 años, edades en las que se debería iniciar y culminar, respectivamente, la educación primaria. La gran mayoría de ellos tienen el castellano como lengua materna, pero existen poco más de 400 mil –la mayoría en el ámbito andino- que tienen otra lengua materna, mayoritariamente el quechua y el aymara.

A pesar de los avances económicos manifestados en el país en los últimos lustros, aún alrededor de 66000 niños se encuentran fuera del sistema educativo formal de acuerdo al documento *Estado de la Niñez en el Perú 2011*. A nivel nacional, no habría diferencias significativas en el acceso a la educación primaria de acuerdo al sexo, área de residencia o condición de pobreza de este grupo de niños y niñas de 6 a 11 años: en cada uno de estos casos la cobertura neta en primaria oscila alrededor del 94%. Sin embargo, la tasa de cobertura neta sería menor entre los niños y niñas con lengua

---

privados en la salud y trasladar así fondos públicos a los privados, cuya consecuencia es relativizar la responsabilidad pública en salud" (Saco, 2014: 127).

materna amazónica, en comparación con los de lengua materna castellana, quechua o aymara. Así acompañamos las interrogantes planteadas por Van Daltsen (2007): ¿por qué el nivel educativo en las zonas rurales -especialmente amazónicas y andinas sigue revelándonos bajísimos logros de aprendizaje?, y ¿cuál es la conexión con el hecho de que las zonas rurales sigan siendo para muchos un claro símbolo del subdesarrollo?

### **Situación general y causas de la baja calidad educativa**

Los niveles educativos aunque en cobertura son relativamente aceptables –creciente en los últimos años- en calidad son bajos. Mariska Van Daltsen propone como principales causas de estos bajos niveles educativos:

- Que las políticas educativas han sido impuestas desde un sistema centralista, con perspectiva occidental-urbana en la que se endiosa las nociones de mercado global y competitividad, promoviéndose el abordaje de la realidad desde una tendencia individualista, estigmatizando al mundo rural como atrasado y pobre subestimando en general sus aportes a la sociedad.
- Que los profesionales egresados no reciben adecuada preparación para entender el mundo rural, recibiendo muchos de ellos como “castigo” la designación a un área rural a enseñar. Además la formación de los docentes no considera aspectos creativos, ni de investigación y menos de interculturalidad<sup>237</sup>.
- Las causas anteriores se refuerzan con que la educación en el campo es impartida de manera teórica, fragmentada y aislada del contexto cultural, desvinculada de las prácticas agrícolas, artesanales y de valores de la comunidad, no tomando como referentes la propia vida de los niños, dificultando así sus aprendizajes<sup>238</sup>.

Así, en términos generales –las comunidades rurales no tienen acceso a las mismas oportunidades educativas que la población de la ciudad. Las zonas rurales no se

---

<sup>237</sup> “Si queremos que la población urbana empiece a reconocer y valorar los aportes de la zona rural, no debemos limitar una educación intercultural sólo para comunidades rurales y bilingües sino también incluir a las propias áreas urbanas. La educación intercultural no implica sólo la revaloración y revitalización de la propia localidad, sino también la conciencia de las diferentes culturas, aprendiendo de los aportes de cada uno” (Van Daltsen, 2007).

<sup>238</sup>Por ejemplo, Ricardo Noblecilla propone preparar *Currículos Diversificados Territoriales*, en la “que se debe conocer las potencialidades que tiene cada ámbito”.



benefician mayoritariamente de servicios como la educación inicial, secundaria y menos superior (...) esto hace que parte de la juventud rural vea recortado su crecimiento pleno limitando sus oportunidades para liderar e iniciar un proceso de desarrollo dentro de su propia comunidad” (Van Dalfsen, 2007).

### **Poca comprensión de lo enseñado, atraso escolar**

Si bien el Perú se acerca a lograr la universalización de la educación primaria, existe el consenso de que asistir a la escuela lamentablemente no se estaría traduciendo en que los niños y niñas en edad escolar primaria tengan una trayectoria escolar exitosa, en la que incorporen los conocimientos y capacidades que por derecho les corresponde. El problema educativo más grave que se está manifestando en miles de niñas y niños peruanos es el bajo nivel existente de comprensión lectora y razonamiento matemático pues se trata de dos competencias básicas del proceso de aprendizaje sin las cuales las niñas y los niños peruanos verán irreversiblemente limitados su desarrollo integral y sus oportunidades de llegar a la adultez como adultos productivos y ciudadanos plenos<sup>239</sup>.

También se observa un considerable porcentaje de niños que están asistiendo a la educación primaria, pero en grados inferiores al que le corresponde según su edad. A nivel nacional, del total de los niños y niñas de 6 a 11 años que está matriculado en la educación primaria, 1 de cada 5 (20%) asiste a, por lo menos, un grado inferior al que le corresponde para su edad<sup>240</sup>. El porcentaje de niñas y niños que culmina la educación primaria de entre 12 y 13 años de edad ha venido incrementándose entre los años 2003 y 2009. Durante este período este porcentaje pasó de 67,7% al 74,5%, es decir, un

---

<sup>239</sup> De acuerdo con la Evaluación Censal de Estudiantes – ECE, en el año 2007, apenas el 15,9% de las niñas y niños de segundo grado de educación primaria alcanzó un nivel de desempeño suficiente en comprensión de textos, mientras que en matemáticas lo hizo el 7,2%<sup>44</sup>. Para el año 2011, estos valores fueron de 29,8% en comprensión lectora y 13,2% en Matemática. Una evaluación similar realizada en el 2009 daba cuenta que, tanto en comprensión de textos como en matemática, cuatro de los seis departamentos en donde los y las estudiantes presentan los mayores niveles de aprendizajes no logrados para el segundo grado se ubican en la selva: Loreto (96% y 99%), Ucayali (94% y 98%), San Martín (89% y 94%) y Madre de Dios (87% y 95%).

<sup>240</sup> Si bien, no hay diferencias por el sexo de los estudiantes, sí las hay por área de residencia, lengua materna y condición de pobreza. La incidencia de atraso escolar en las zonas rurales (30%) es más del doble que la registrada en las urbanas (13%); entre los niños y niñas en situación de pobreza extrema (35%) triplica la correspondiente a los no pobres.

incremento de 6,8 puntos porcentuales.No obstante, todavía persiste una brecha amplia entre el área urbana y rural respecto al género. En el área urbana el 84,7% de las niñas y niños culmina la primaria entre 12 y 13 años de edad, mientras en el área rural el 60,4% lo hace. La cuestión cultural aquí es predominante para esta diferencia, donde en miles de familias se decide que las mujeres –solo sirven para estar en casa y criar a los hijos”.Es importante acotar que no hay diferencias significativas entre hombres y mujeres<sup>241</sup> en cuanto a la deserción escolar, donde los niveles son próximos al 2%.

#### **4.5. VERIFICANDO HIPÓTESIS 1: NIVEL DE COHESIÓN COMUNITARIA EXPLICA NIVEL DE EFICIENCIA DE ACCIÓN ESTATAL IGUALADORA DE OPORTUNIDADES HUMANAS**

##### **4.5.1. Pauta de verificación**

La primera hipótesis a verificar propone que a mayor nivel de cohesión comunitaria, la eficiencia de la acción estatal igualadora de oportunidades humanas será mayor.

Dichos niveles de cohesión comunitaria para efectos de la investigación, se tomarán como actuales y proyectados, estos últimos, a partir de la expectativa –basada en la trayectoria y liderazgos comunitarios y su relación con los logros alcanzados en la mejora de calidad o cobertura de servicios básicos y sociales- de las personas entrevistadas en las distintas unidades territoriales de nivel comunal, incluidas en el trabajo de campo realizado el 2013.

Para intentar verificar esto, hemos indagado en las entrevistas -empleando como referencia la matriz de cohesión comunitaria- acerca de los valores comunitarios, prácticas comunitarias y logros conseguidos a partir de la interacción de los miembros o representantes de la comunidad –dirigentes vecinales, alcaldes menores o presidentes de unidades vecinales o comunidades- con los diversos proveedores del servicio y el nivel de cobertura y calidad de los mismos, intentando evidenciar la relación explicativa entre ambas variables.

---

<sup>241</sup>En relación a la deserción escolar las diferencias se presentan entre el área urbana (1.4%) y el área rural (2.3%) y entre los niveles de pobreza, no pobre (1.3%) y pobre (1.8%) con el pobre extremo (3.2%). El departamento con mayor deserción escolar en primaria es La Libertad con 4.4% mientras que los de menor deserción son Tumbes y Moquegua.

En los casos donde los niveles de los servicios se caracterizaron como “alto” se ha considerado una puntuación de 3, como “regular” una puntuación de 2 y como “bajo”, 1 punto. En todos los casos se consideró relevante hacer mención al tipo de proveedor del servicio para efectos del análisis posterior. En cuanto a los niveles de cohesión comunitaria, estos han sido identificados como un promedio de valores/prácticas comunitarias y logros/representatividad de los dirigentes, en el caso que el promedio tome un valor de 3 se le asignó la características de “alto”, para 2.5, la de “moderado”, para 2 puntos de promedio se le asignó “regular”, “bajo” para 1,5 y, finalmente “muy bajo” para 1 punto.

A continuación presentamos los resultados de este ejercicio de verificación de campo tomando en cuenta los diversos tipos de unidades territoriales comunales y los servicios priorizados asociados a la satisfacción de necesidades básicas. Empezaremos el análisis por el servicio educativo, luego el de atención de salud y culminaremos con el de provisión de agua potable.

#### 4.5.2. Verificando hipótesis para el servicio educativo

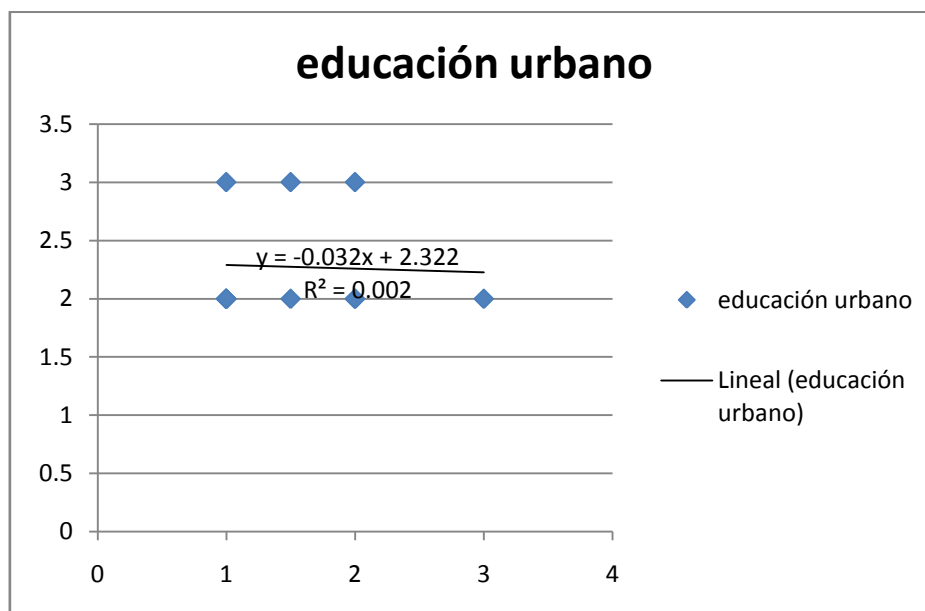
##### Respecto a las unidades territoriales de tipo urbano

Se puede apreciar en la tabla y gráfica que no se muestra nivel explicativo significativo en relación al aumento de nivel de cohesión comunitaria y de cobertura del servicio educativo.

Urbanización / Unidad Vecinal	Nivel de Cohesión Comunitaria	Nivel de Provisión del Servicio	Proveedor del Servicio
Curibamba	Alto	Regular	Gran I.E.
Yunca Baja	Regular	Regular	Variado
Cofecepquiuo II	Regular	Regular	Gran I.E.
Tejamolino	Regular	Alto	Gran I.E.
Pochecota II	Bajo	Regular	Gran I.E.
Cofecepquiuo I	Bajo	Alto	Variado
Puca Puca	Muy bajo	Regular	Gran I.E.
Malinas	Muy bajo	Alto	Gran I.E.
Los Lirios	Muy bajo	Regular	Gran I.E.
Hugo Pesce	Muy bajo	Regular	Gran I.E.

Anccaypampa	Muy bajo	Regular	Gran I.E.
-------------	----------	---------	-----------

**Tabla 4. Niveles de cohesión comunitaria y provisión de servicio educativo para unidades territoriales de tipo urbano**



**Gráfica 1. Correlación cohesión comunitaria / provisión de servicio educativo, para unidades territoriales de tipo urbano**

Esto se puede entender, por el tipo –y escala- de los proveedores de dichos servicios: medianas o grandes unidades escolares que tienen una forma definida de brindar el servicio, la misma que puede variar solo de manera individual –casuística por cada niño o niña- y de esa forma resolverse –por parte de los padres de familia del niño o niña, sin intervención de la dirigencia comunitaria.

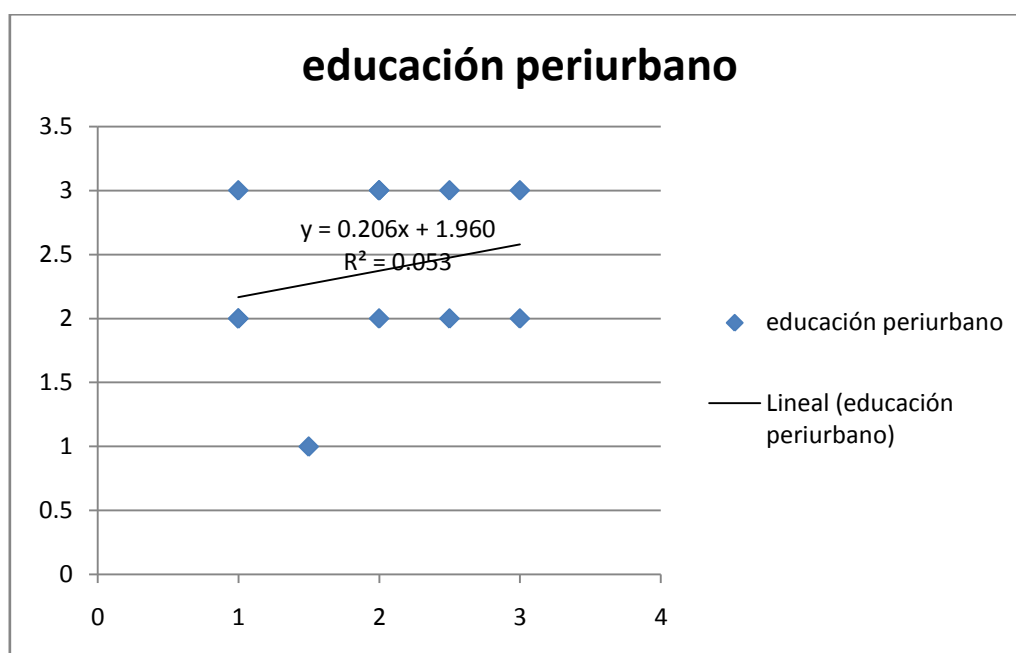
### **Respecto a las unidades territoriales de tipo periurbano**

Los resultados obtenidos en campo se muestran en el siguiente cuadro:

Centro Poblado / Unidad Vecinal / Comunidad	Nivel de Cohesión Comunitaria	Nivel de Provisión del Servicio	Proveedor del Servicio
<b>Choccepuquio</b>	Alto	Alto	Variado
<b>Ccaranccalla</b>	Alto	Regular	Variado

<b>Huayrapata</b>	Moderado	Regular	Variado
<b>Cuncataca</b>	Moderado	Alto	Gran I.E.
<b>Cruz Pata</b>	Regular	Alto	Gran I.E.
<b>Ccapaccalla</b>	Regular	Regular	Variado
<b>Yunca Alta</b>	Regular	Alto	Gran I.E.
<b>Salinas</b>	Bajo	Bajo	Variado
<b>Los Ángeles</b>	Muy bajo	Regular	Variado
<b>Sol de Oro</b>	Muy bajo	Alto	Gran I.E.
<b>Paltacc</b>	Muy bajo	Regular	Variado

**Tabla 5. Niveles de cohesión comunitaria y provisión de servicio educativo para unidades territoriales de tipo periurbano**



**Gráfica 2. Correlación cohesión comunitaria / provisión de servicio educativo, para unidades territoriales de tipo periurbano**

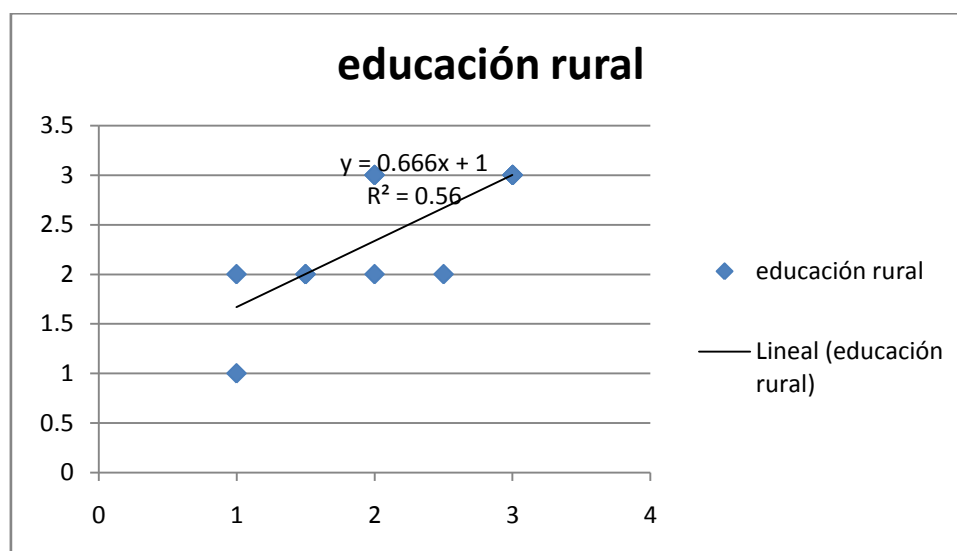
Se muestra un nivel explicativo mayor -aunque sigue siendo no significativo- comparado con el manifestado en las unidades de tipo urbano, en relación al aumento de nivel de cohesión comunitaria y de cobertura del servicio. La explicación viene dada en el mismo sentido del ámbito urbano, por la naturaleza -tamaño- del proveedor del servicio, en varios casos por instituciones educativas de centros poblados periféricos a los que las dirigencias tienen (potencial) acceso, aunque ciertamente limitado.

## Respecto a las unidades territoriales de tipo rural

Los resultados obtenidos en campo se muestran en el siguiente cuadro:

Centro Poblado / Comunidad / Anexo	Nivel de Cohesión Comunitaria	Nivel de Provisión del Servicio	Proveedor del Servicio
Sacclaya	Alto	Alto	De Centro Poblado
Huaracco Pata	Alto	Alto	De Centro Poblado
Socñacancha	Alto	Alto	De Centro Poblado
Ñahuimpuquio	Moderado	Regular	De Centro Poblado
Checche	Regular	Alto	De Centro Poblado
Ancaraylla	Regular	Alto	De Centro Poblado
Villa Progreso	Regular	Regular	De Centro Poblado
Huaracco Occo	Bajo	Regular	De Centro Poblado
Huancabamba	Bajo	Regular	De Centro Poblado
Santa Rosa	Muy bajo	Regular	De Centro Poblado
Cumanaylla	Muy bajo	Bajo	De Centro Poblado

Tabla 6. Niveles de cohesión comunitaria y provisión de servicio educativo para unidades territoriales de tipo rural



Gráfica 3. Correlación cohesión comunitaria / provisión de servicio educativo, para unidades territoriales de tipo rural

Como se aprecia, se muestra un nivel explicativo moderado de variabilidad de la cobertura del servicio educativo en relación al nivel de cohesión comunitaria,

específicamente un 56%-su coeficiente de determinación<sup>242</sup>- es explicado por esta última. Esto puede deberse al nivel de influencia y acceso que la dirigencia comunal o un grupo de vecinos suficientemente cohesionados tiene o puede tener sobre los profesores o el director de turno de la institución educativa, dada su escala.

#### 4.5.3. Verificando la hipótesis para el servicio de atención de salud

##### Respecto a las unidades territoriales de tipo urbano

Los resultados obtenidos en campo se muestran en el siguiente cuadro:

Urbanización / Unidad Vecinal	Nivel de Cohesión Comunitaria	Nivel de Provisión del Servicio	Proveedor del Servicio
Curibamba	Alto	Regular	Posta de Salud
Yunca Baja	Regular	Regular	DISA
Coñecpuquio II	Regular	Bajo	DISA
Tejamolino	Regular	Bajo	DISA
Pochecota II	Bajo	Bajo	DISA
Ccoñecpuquio I	Bajo	Bajo	DISA
Puca Puca	Muy bajo	Bajo	DISA
Malinas	Muy bajo	Bajo	DISA
Los Lirios	Muy bajo	Regular	Posta de Salud
Hugo Pesce	Muy bajo	Bajo	DISA
Anccaypampa	Muy bajo	Bajo	DISA

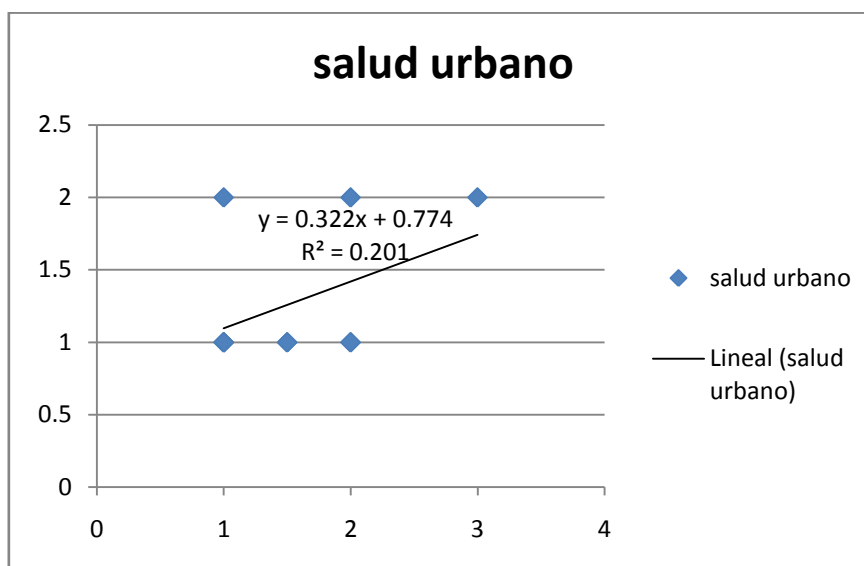
\*DISA hace referencia al Centro de Salud del Minsa, ubicado en el ámbito urbano de Andahuaylas

**Tabla 7. Niveles de cohesión comunitaria y provisión de servicio de atención de salud para unidades territoriales de tipo urbano**

Como se puede apreciar, prácticamente no se muestra nivel explicativo significativo que correlacione al aumento de nivel de cohesión comunitaria con el de cobertura de servicios de atención en salud. Esto se explica por el tipo –y escala- de servicio brindado, suficientemente individualizado –y a escala masiva, con cientos de atenciones

<sup>242</sup> El coeficiente de determinación ( $R^2$ ) en una regresión lineal simple sirve para evaluar la bondad de ajuste del modelo a los datos, mide la capacidad descriptiva del modelo ajustado, es decir nos indicará cuanto de la variación en Y se debe a la variación en X

por día- como para evitar que los niveles de cohesión comunitaria puedan, en la práctica, incidir en su calidad y cobertura pues todos reciben dicho servicio –con sus virtudes y limitaciones- por igual, no habiendo casi posibilidad que representantes comunales puedan lograr cambios.



**Gráfica 4. Correlación cohesión comunitaria / provisión de servicio de atención de salud, para unidades territoriales de tipo urbano**

### Respecto a las unidades territoriales de tipo periurbano

Los resultados obtenidos en campo se muestran en el siguiente cuadro:

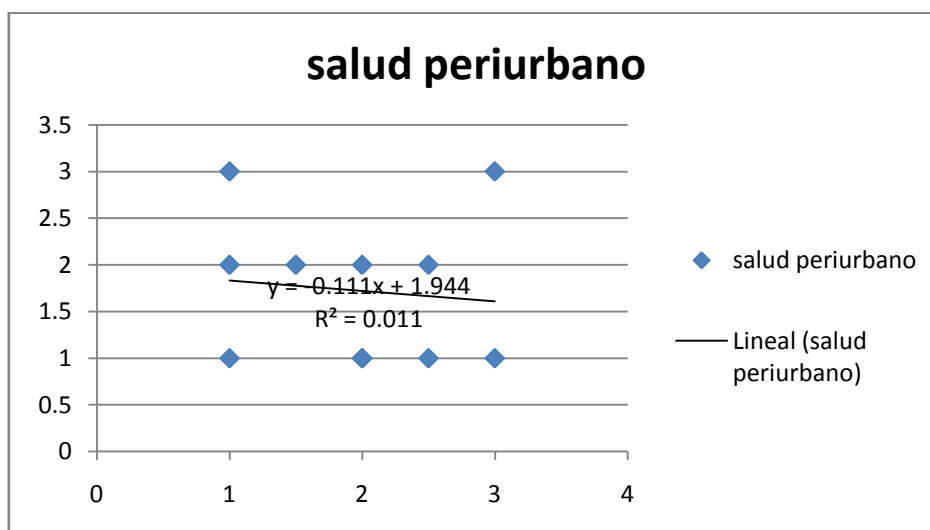
Centro Poblado / Unidad Vecinal / Comunidad	Nivel de Cohesión Comunitaria	Nivel de Provisión del Servicio	Proveedor del Servicio
<b>Choccepuquio</b>	Alto	Alto	Posta de Salud
<b>Ccaranccalla</b>	Alto	Bajo	DISA
<b>Huayrapata</b>	Moderado	Bajo	DISA
<b>Cuncataca</b>	Moderado	Regular	Posta de Salud
<b>Cruz Pata</b>	Regular	Bajo	DISA
<b>Ccapaccalla</b>	Regular	Regular	Posta de Salud
<b>Yunca Alta</b>	Regular	Bajo	DISA
<b>Salinas</b>	Bajo	Regular	DISA
<b>Los Ángeles</b>	Muy bajo	Regular	Posta de Salud



<b>Sol de Oro</b>	Muy bajo	Alto	DISA
<b>Paltacc</b>	Muy bajo	Bajo	Posta de Salud

**Tabla 8. Niveles de cohesión comunitaria y provisión de servicio de atención de salud para unidades territoriales de tipo periurbano**

Como se aprecia, se muestra un nivel explicativo aun menor comparado con el manifestado en las unidades de tipo urbano, en relación al aumento de nivel de cohesión comunitaria y de cobertura del servicio de atención de salud. Esto se explica, de manera similar al caso del servicio anterior para este tipo de unidades territoriales, por el tamaño del proveedor del servicio en algunos casos -centros de salud de CP- que pueden recibir la mencionada influencia de las dirigencias comunales.



**Gráfica 5. Correlación cohesión comunitaria / provisión de servicio de atención de salud, para unidades territoriales de tipo periurbano**

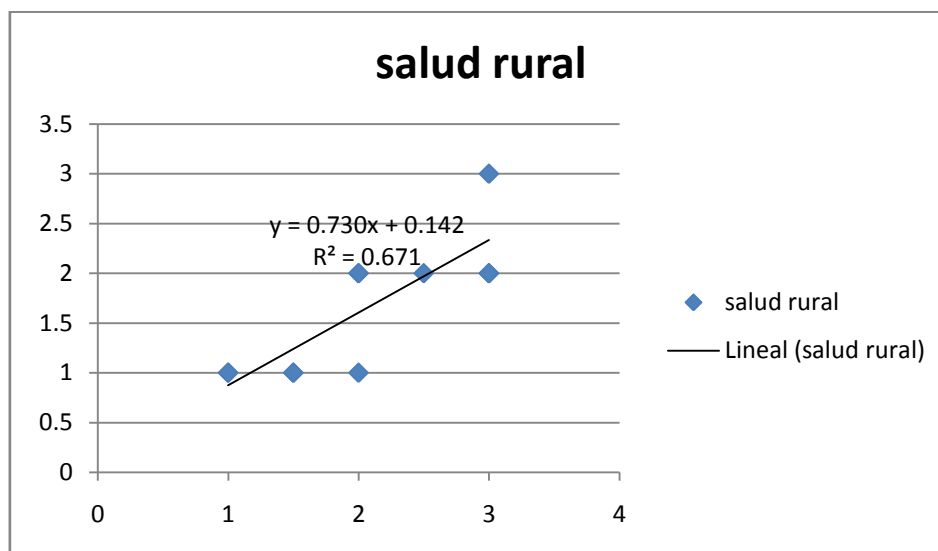
### Respecto a las unidades territoriales de tipo rural

Los resultados obtenidos en campo se muestran en el siguiente cuadro:

<b>Centro Poblado / Comunidad / Anexo</b>	<b>Nivel de Cohesión Comunitaria</b>	<b>Nivel de Provisión del Servicio</b>	<b>Proveedor del Servicio</b>
<b>Sacclaya</b>	Alto	Alto	Posta de Salud
<b>Huaracco Pata</b>	Alto	Regular	Posta de Salud

<b>Socñacancha</b>	Alto	Bajo	Posta de Salud
<b>Ñahuimpuquio</b>	Moderado	Regular	Posta de Salud
<b>Checche</b>	Regular	Regular	Posta de Salud
<b>Ancaraylla</b>	Regular	Bajo	Posta de Salud
<b>Villa Progreso</b>	Regular	Alto	Posta de Salud
<b>Huaracco Occo</b>	Bajo	Bajo	Posta de Salud
<b>Huancabamba</b>	Bajo	Bajo	Posta de Salud
<b>Santa Rosa</b>	Muy bajo	Regular	Posta de Salud
<b>Cumanaylla</b>	Muy bajo	Bajo	Posta de Salud

**Tabla 9. Niveles de cohesión comunitaria y provisión de servicio de atención de salud para unidades territoriales de tipo rural**



**Gráfica 6. Correlación cohesión comunitaria / provisión de servicio de atención de salud, para unidades territoriales de tipo rural**

Se muestra un nivel explicativo moderadamente significativo—en un 67%— en la variación de la cobertura y calidad del servicio de salud a partir de la variación en el nivel de cohesión comunitaria. De manera distinta a los casos anteriores, la naturaleza del proveedor del servicio lo hace alcanzable (centros de salud menores o postas de salud), con suficiente potencialidad de recibir el impacto —por el poco personal disponible— de los niveles de cohesión comunitaria a través de los dirigentes comunales o de una movilización de los mismos usuarios, en el mismo sentido que su mal servicio

puede revertirse en muy poca probabilidad de no haber suficientes niveles de cohesión comunitaria.

#### 4.5.4. Verificando la hipótesis para el servicio de provisión de agua potable

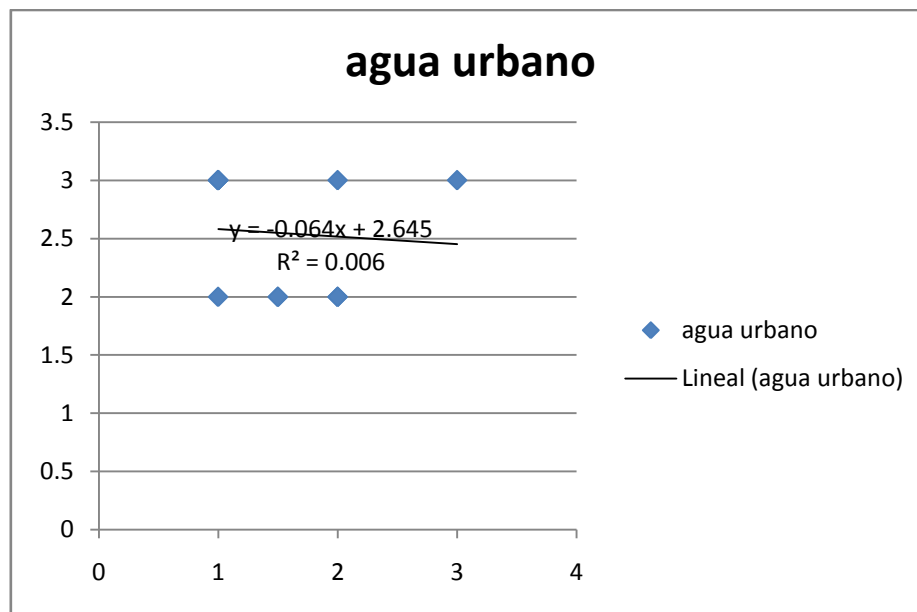
##### Respecto a las unidades territoriales de tipo urbano

Los resultados obtenidos en campo se muestran en el siguiente cuadro:

Urbanización / Unidad Vecinal	Nivel de Cohesión Comunitaria	Nivel de Provisión del Servicio	Proveedor del Servicio
Curibamba	Alto	Alto	JASS
Yunca Baja	Regular	Alto	JASS
Coñecpuquio II	Regular	Regular	JASS
Tejamolino	Regular	Regular	EMPSA
Pochecota II	Bajo	Regular	JASS
Ccoñecpuquio I	Bajo	Regular	EMPSA
Puca Puca	Muy bajo	Regular	JASS
Malinas	Muy bajo	Alto	EMPSA
Los Lirios	Muy bajo	Alto	JASS
Hugo Pesce	Muy bajo	Alto	EMPSA
Ancaypampa	Muy bajo	Alto	JASS

**Tabla 10. Niveles de cohesión comunitaria y provisión de servicio de agua potable para unidades territoriales de tipo urbano**

Como se puede apreciar, los resultados no muestran presencia de nivel explicativo significativo que relacione los grados de cohesión comunitaria con los de cobertura del servicio de agua potable. Esto se puede explicar porque las unidades territoriales de ámbito urbano reciben este servicio mayoritariamente por parte de la empresa EMSAP-CHANKA, la misma que lo brinda en casi todas las unidades territoriales de la misma forma (calidad y cobertura); cuando se presenta alguna dificultad o restricción en el servicio, los reclamos los realizan de forma individual cada usuario a la empresa, sin necesidad de intervención dirigenal-comunitaria alguna.



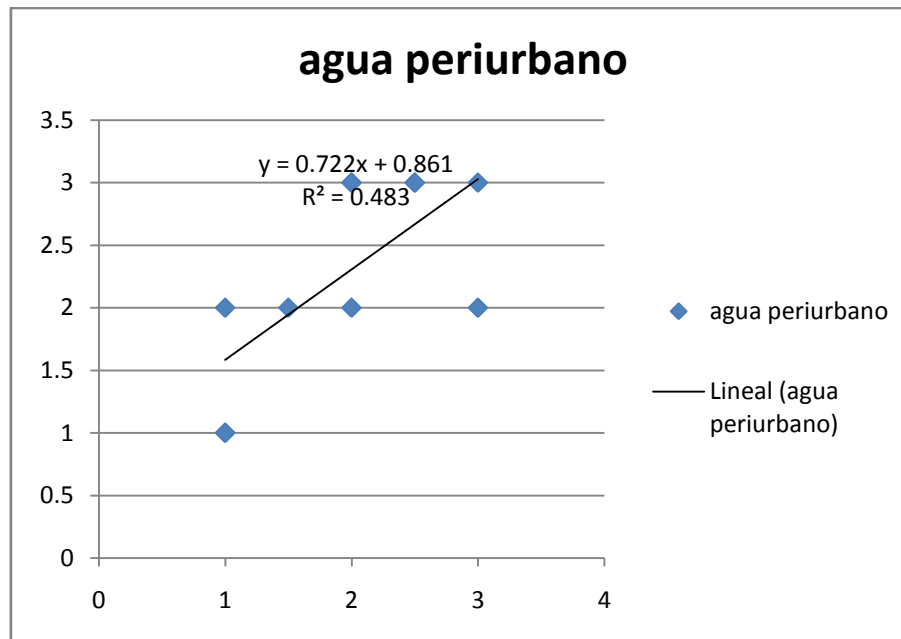
**Gráfica 7. Correlación cohesión comunitaria / provisión de servicio de agua potable, para unidades territoriales de tipo urbano**

### Respecto a las unidades territoriales de tipo periurbano

Los resultados obtenidos en campo se muestran en el siguiente cuadro:

Centro Poblado / U.V. / Comunidad	Nivel de Cohesión Comunitaria	Nivel de Provisión del Servicio	Proveedor del Servicio
Choccepuquio	Alto	Alto	JASS
Ccaranccalla	Alto	Regular	JASS
Huayrapata	Moderado	Alto	JASS
Cuncataca	Moderado	Alto	JASS
Cruz Pata	Regular	Regular	JASS
Ccapaccalla	Regular	Alto	JASS
Yunca Alta	Regular	Alto	JASS
Salinas	Bajo	Regular	JASS
Los Ángeles	Muy bajo	Regular	JASS
Sol de Oro	Muy bajo	Bajo	EMPASA
Paltacc	Muy bajo	Bajo	JASS

**Tabla 11. Niveles de cohesión comunitaria y provisión de servicio de agua potable para unidades territoriales de tipo periurbano**



**Gráfica 8. Correlación cohesión comunitaria / provisión de servicio de agua potable, para unidades territoriales de tipo periurbano**

Se muestra un nivel explicativo mayor que el de tipo urbano, moderadamente significativo, más del 48%- de la variación de la cobertura del servicio de provisión de agua potable por la de los niveles de cohesión comunitaria en las diversas unidades territoriales. Esto se explicaría porque buena parte de las unidades territoriales reciben atención de este servicio por parte de las JASS, órganos participativos de base comunal que pueden recibir suficiente influencia de parte de las dirigencias comunales, situación manifestada en algunos casos.

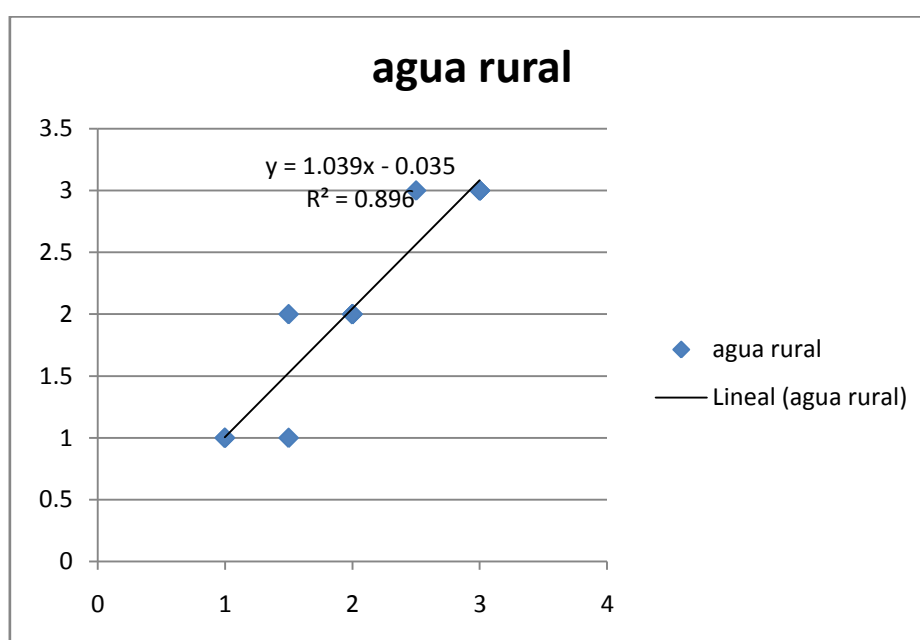
### **Respecto a las unidades territoriales de tipo rural**

Los resultados obtenidos en campo se muestran en el siguiente cuadro:

<b>Centro Poblado / Comunidad / Anexo</b>	<b>Nivel de Cohesión Comunitaria</b>	<b>Nivel de Provisión del Servicio</b>	<b>Proveedor del Servicio</b>
<b>Sacclaya</b>	Alto	Alto	JASS
<b>Huaracco Pata</b>	Alto	Alto	JASS
<b>Socñacancha</b>	Alto	Alto	JASS
<b>Ñahuimpuquio</b>	Moderado	Alto	JASS
<b>Checche</b>	Regular	Regular	JASS

<b>Ancaraylla</b>	Regular	Regular	JASS
<b>Villa Progreso</b>	Regular	Regular	JASS
<b>Huaracco Occo</b>	Bajo	Bajo	JASS
<b>Huancabamba</b>	Bajo	Regular	JASS
<b>Santa Rosa</b>	Muy bajo	Bajo	JASS
<b>Cumanaylla</b>	Muy bajo	Bajo	JASS

**Tabla 12. Niveles de cohesión comunitaria y provisión de servicio de agua potable para unidades territoriales de tipo rural**



**Gráfica 9. Correlación cohesión comunitaria / provisión de servicio de agua potable, para unidades territoriales de tipo rural**

Como se aprecia, se muestra un nivel explicativo significativo que correlaciona los niveles de cohesión comunitaria del ámbito rural con la cobertura del servicio de agua potable –casi el 90% de la variación de los últimos es explicada por la variación de los primeros. Lo anterior se explica porque la totalidad de unidades territoriales comunales reciben el servicio de las JASS, y dado que las mismas tienen la característica de ser accesibles por parte de miembros y/o dirigentes comunales –algunos de ellos ocupan ambos cargos-, entonces los niveles de cohesión comunitaria pueden explicar por ello, significativamente la calidad y cobertura del servicio de agua potable.

#### 4.5.5. Conclusiones preliminares

Los resultados obtenidos para los tres servicios asociados a oportunidades para los tres tipos de unidades territoriales se pueden apreciar en el siguiente cuadro resumen:

Tipo U.T / Servicios	Educación	Salud	Agua Potable
Urbano	$y = -0,0323x + 2,3226$ $R^2 = 0,002$	$y = 0,3226x + 0,7742$ $R^2 = 0,2016$	$y = -0,0645x + 2,6452$ $R^2 = 0,0065$
Periurbano	$y = 0,2063x + 1,9603$ $R^2 = 0,0537$	$y = 0,1111x + 1,9444$ $R^2 = 0,0114$	$y = 0,7222x + 0,8611$ $R^2 = 0,4833$
Rural	$y = 0,6667x + 1,0000$ $R^2 = 0,56$	$y = 0,7302x + 0,1429$ $R^2 = 0,6717$	$y = 1,0397x - 0,0357$ $R^2 = 0,896$

**Tabla 13. Resumen de series de regresión lineal por servicio y tipo de unidad territorial**

Como vemos, en términos específicos se evidenció nulo nivel de variación conjunta entre las variables estudiadas –servicios básicos- para las unidades territoriales de tipo urbana, una mayor correlación en los de tipo periurbano –solo moderadamente significativo en el caso del servicio de agua potable- y mediana y alta variabilidad explicativa conjunta en los niveles de las variables –servicios- estudiadas para el tipo rural de unidades territoriales, con mayor significancia para el servicio de agua potable.

Así, el análisis de los resultados del trabajo de campo desarrollado sobre las unidades territoriales seleccionadas permiten apreciar que, los habitantes de las unidades territoriales de tipo rural tienen más posibilidades de hacer prevalecer sus niveles de cohesión comunitaria para conseguir mayores niveles de cobertura y calidad de servicio, igualando sus oportunidades, al punto de ser significativo su impacto en las mismas. Esto se aprecia con claridad para el servicio de abastecimiento de agua potable, y en menor grado en los servicios de salud y educativo.

Esto, como se vio puede explicarse por la escala y naturaleza del proveedor de cada servicio y la posibilidad de que dirigentes comunales puedan, de modo representativo, ejercer suficiente influencia en los tomadores de decisión de dichos servicios, y si no pueden hacerlo estos, los mismos usuarios –con suficiente capacidad de organización, nuevamente, dada su escala comunal. En este sentido, el nivel de incidencia de los niveles de cohesión comunitaria se da de manera moderada/poco significativa en los ámbitos de tipo periurbano y de manera no significativa en las urbanas por su naturaleza masiva y descomunalizada. Por lo tanto, el diseño –y escala- de la provisión de servicio

es fundamental: a nivel rural -aún de escala humana- es posible que los niveles de cohesión comunitaria incidan directamente sobre la calidad y cobertura de los servicios que reciben, a nivel periurbano y urbano el potencial de incidencia es bastante menor.

#### **4.6. VERIFICANDO HIPÓTESIS 2: NIVEL DE CAPTURA ESTATAL EXPLICA NIVEL DE EFICIENCIA DE ACCIÓN ESTATAL IGUALADORA DE OPORTUNIDADES HUMANAS**

Se le ha dado poca importancia a los niveles históricos de corrupción en el Perú por diversas razones<sup>243</sup>. La bibliografía al respecto, aunque escasa, es contundente y muestra que es sistémica (Quiroz, 2013), así que antes de proceder a verificar la segunda hipótesis realizaremos un recuento histórico de dichos niveles al constituirse para la investigación en la manifestación más contundente de la captura estatal. Luego presentamos la pauta de verificación y una discusión de los resultados de campo.

##### **4.6.1. Recuento histórico de la corrupción en el Perú**

###### **Corrupción en la época colonial**

Los primeros escritos<sup>244</sup> que documentaron a profundidad la sistémica corrupción en territorio peruano fueron los de Antonio Ulloa hacia fines de 1740<sup>245</sup>. En dichos escritos se evidenciaba que la corrupción de los corregidores era una realidad arraigada en el sistema virreinal (Cook, 2003) al punto que al finalizar su mandato estos y hasta los virreyes sobornaban al juez encargado de la averiguación oficial, para evitar probables castigos (Campbell, 1946). No fue sino hasta 1780 con la rebelión de Túpac Amaru II

---

<sup>243</sup> "(...) es sorprendente lo poco que sabemos acerca de las causas específicas de la corrupción y sus costos económicos e institucionales en el largo plazo. Este vacío se debe, en parte a imperativos nacionalistas e idealistas entre historiadores y científicos sociales, quienes han restado importancia al papel de la corrupción en la historia nacional" (Quiroz, 2013: 39).

<sup>244</sup> Existen crónicas denunciando corrupción más de cien años antes -hacia 1615-, el cronista Guamán Poma de Ayala retrató la corrupción que generaba el maltrato a los indios por parte de las autoridades y el clero, aunque la misma fue ignorada por las autoridades de la época.

<sup>245</sup> En conjunto con Jorge Juan documentó los elevados niveles de contrabando de mercaderías procedentes de Europa y China, así como los impresionantes abusos que los indios sufrían a manos de corregidores, sacerdotes y hacendados con el único afán de enriquecerse. Esto, además de la usual práctica de vender cargos públicos -incluido hasta el del Virrey- y puestos oficiales a criollos acaudalados.



que se promovió la lucha por remediar los abusos cometidos contra los indios y la abolición del tributo y la mita. Y aunque no consiguió prosperar de modo inmediato su gesta, sus propuestas reformistas fueron aceptadas luego de ser derrotada, con lo que la sierra sur evidenció mejoras importantes en la administración pública. Pocos años después, el virrey Avilés (1801-1806) suspendió la venta de mercurio a crédito a los mineros por la colusión de oficiales corruptos, recomendando a su sucesor Abascal (1806-1816), hacer frente a este y otros problemas económicos de manera cauta. Fue inútil pues con este los niveles de corrupción se recuperaron con la recaudación de

fondos para los conflictos de la Corona. Esta sangría corrupta se profundizó con los últimos virreyes, Pezuela (1816-1821) y De la Serna (1821-1824).



**Imagen 13. Virrey Amat y Juniet, uno de los tantos virreyes que gestó la institucionalización de la corrupción estatal.**

Esta corrupción colonial tuvo como efectos, el abandono de las minas de mercurio, deterioro de las condiciones laborales de los indios y el alza en el costo de producción mineral –y respectivo contrabando- favoreciendo al entorno del gobernante de turno<sup>246</sup>. Estoselevados costos minaron cualquier probable crecimiento económico y –fue la base para la futura corrupción sistémica” (Quiroz, 2013).

### **Corrupción en el Perú republicano del S.XIX**

Luego de las continuas expropiaciones de créditos internos, los dirigentes fundadores de la república tuvieron que contraer una costosa deuda externa para financiar el gasto público a través de diplomáticos a los que se asignaba la responsabilidad de obtener recursos de manera tan discrecional que muchos de estos terminaban haciéndose en

---

<sup>246</sup> El Virrey se rodeaba de numerosos miembros de su familia, clientes y criados que viajaban con él desde España. Este séquito era crucial para la obtención de beneficios no oficiales para el virrey. Este patrón se repitió durante casi todos los virreïnatos de la colonia (Quiroz, 2013: 70).

beneficio propio o en condiciones muy desfavorables para el país<sup>247</sup>. Así, las primeras generaciones de caudillos militares republicanos reprodujeron las redes de patronazgo virreinales que les permitía obtener grandes beneficios. Hacia 1840 se propuso una reforma democrática que promovía la lucha contra la corrupción política, la desfavorable forma de comercializar el guano y el proceso de consolidación de la deuda. Pero ya en 1860 Lima presentaba una significativa deshonestidad administrativa profundizada entre los comerciantes y funcionarios estatales y sus redes clientelistas. Los malos manejos continuaron con la gestión de Pezet, quien se rodeó de conocidos personajes corruptos en gestiones pasadas y luego con Diez Canseco a través de contratos ferroviarios sospechosos (Stewart, 1946).

Es en la gestión Balta (1868) que su Ministro de Hacienda –García Calderón– intentó contener la corrupción con reformas administrativas que limitaban el contrabando y el endeudamiento externo pero al no contar con aprobación parlamentaria ni del presidente lo empujaron a renunciar, siendo reemplazado por Piérola que llevó de nuevo al Perú al desastre financiero con la firma de desventajosos contratos para la explotación del guano –p.e. contrato Dreyfus<sup>248</sup>– y cuantiosos préstamos extranjeros para financiar obras públicas de dudosa necesidad como la construcción de ferrocarriles en los que participó con impresionante –éxito– Henry Meiggs<sup>249</sup>. Luego, Pardo en 1872 intentó hacer reformas en la administración estatal pero las redes de funcionarios corruptos así como oficiales retirados y hasta la Iglesia confabuló para traerse abajo el gobierno, encabezados por el ex presidente Piérola, quien en medio de la crisis económica y el conflicto con Chile, siguió malversando fondos destinados a la defensa nacional autoexiliándose en París bajo el resguardo financiero de Dreyfus y Grace: –este patrón de emplear medios corruptos para conseguir poder político a cualquier costo, incluyendo subsidios indebidos de intereses extranjeros, se convirtió en una larga tradición en la política peruana– (Quiroz, 2013: 177-8). Así, aunque en la última década

---

<sup>247</sup> Un ejemplo de esto son dos de los iniciales empréstitos londinenses realizados durante el primer gobierno republicano, el de José de la Riva-Agüero, en el que el gobierno solo recibió efectivamente el 50 por ciento después de las deducciones (Mathew, 1970).

<sup>248</sup> Mientras la licitación pública se hacía con cuatro propuestas sobre la mesa, Piérola ya había aprobado la oferta de Dreyfus (Bonilla, 1974).

<sup>249</sup> Se calcula que Meiggs repartió once millones de soles en sobornos a autoridades, cuyo registro llevaba en sus legendarios cuadernos verdes o rojos (Middendorf, 1973). Esta suma representó en sus diversos contratos entre el 8 y 10 por ciento del costo (Quiroz, 2013).

del s. XIX, la situación económica mejoró, la vieja corrupción persistía de manera parecida a los inicios de la república, con caudillos militares luchando entre sí por el poder<sup>250</sup> y finanzas públicas caóticas hacia adentro y hacia afuera.

### **La corrupción republicana en el siglo XX**

A inicios del siglo XX el país había sido parcialmente modernizado e institucionalizado, lo que reducía la posibilidad del continuismo de las redes corruptas pierolistas, por lo que emergió una nueva figura, un discípulo de Piérola, Augusto B. Leguía<sup>251</sup>, aunque para ello tuvo que disputarles el poder a los herederos civilistas de Manuel Pardo, que asumieron gestiones con marcada reducción de hechos de corrupción (Quiroz, 2013). Leguía construyó una red clientelar entre políticos oportunistas de clase media, nuevos ricos y hasta familiares, quienes recibían recompensas como fondos malversados y cargos gubernamentales. Así se llevó el gobierno hasta el ascenso de Billinghurst, siendo derrocado este por un golpe de Estado del coronel Benavides en 1914 y de quien se ha documentado su enriquecimiento ilícito (González Prada, 1915).



**Imágenes 14 y 15. Piérola y Leguía: caudillos de la corrupción republicana en su primer siglo**

Luego asumió la presidencia el civilista José Pardo, reduciendo niveles de corrupción por su tradicional conservadurismo fiscal, situación que se mantuvo por pocos años, hasta que retornó Leguía, ganando las elecciones pero haciéndose un autogolpe que le permitió tener mayor control congresal. Leguía se dedicó prioritariamente a las

---

<sup>250</sup>En este caso, la disputa hacia finales de siglo XIX fue entre Cáceres y Piérola.

<sup>251</sup> "Al igual que Piérola, Leguía se esforzaba por atender los intereses extranjeros que pudieran ofrecerle bases efectivas de poder. Así, mientras que Piérola despertaba comentarios favorables de parte de agentes franceses y españoles, Leguía era muy admirado por empresarios y diplomáticos británicos y sobre todo, estadounidenses" (Quiroz, 2013: 218).

grandes obras públicas, plagadas de corrupción y financiadas con un masivo endeudamiento externo (1921) y arrastrando con ello, el amasamiento de fortunas personales del entorno del presidente<sup>252</sup> y de congresistas de diversas bancadas<sup>253</sup>.

En agosto de 1930, el comandante Sánchez Cerro consiguió la caída del gobierno de Leguía, golpeado por la Gran Depresión estadounidense. Una de sus propuestas centrales fue castigar la corrupción para lo cual creó un tribunal especial, pero solo 10 (de 664) acusaciones formales recibidas fueron pasibles de condena cuando era notoria la implicación de decenas de funcionarios implicados en corrupción mientras el movimiento militarista revolucionario y el APRA recurrían a la violencia financiada por corrupción para lograr sus metas políticas desde la década de 1920. El partido aprista, luego de perder y acusar de fraude en las elecciones de 1930, pasó a la acción insurreccional violenta. Días después de un fallido intento de asesinato al presidente se destapó un inmenso escándalo de corrupción del colaborador más cercano de Sánchez Cerro, perdiendo este la poca credibilidad que le quedaba. La cereza de la torta corrupta sanchezcerina se dio con un pacto secreto con Japón para la compra de armas a cambio de guano que implicó también el contrabando de mercadería japonesa y opio a través de las estratégicas islas guaneras (Caffery, 1932).

Poco tiempo después, el 30 de abril de 1933, un joven aprista logró, durante un desfile militar, asesinar a Sánchez Cerro, al que reemplazó el general Benavides quien tuvo la habilidad de negociar una salida de “paz política” entre los partidarios de Sánchez Cerro y del APRA. Varias acusaciones de corrupción fueron lanzadas contra el gobierno de Benavides a pesar que este expidió dos decretos dirigidos a detener la corrupción. Para inicios de 1940, Manuel Prado con apoyo de Benavides gana la presidencia llevando a cabo una implacable campaña de represión contra el APRA, contexto propicio para nuevas formas de corrupción, por ejemplo el contrabando con las potencias del

---

<sup>252</sup> “Su primo Eulogio Romero, presidente del nuevo Banco de la Reserva, su yerno Pedro Larrañaga y su antiguo amigo Miguel Echenique se beneficiaron con el auge de la construcción como contratistas y socios privilegiados del monopolio del cemento (Quiroz, 2013: 230).

<sup>253</sup> Se llegó al punto de pagar con vales a profesores de colegio. Dichos vales lo canjeaban los congresistas cobrando una comisión del 25%: “era una de las principales fuentes de corrupción en el Perú y una de las principales motivaciones para ser senador o diputado. Cada uno cobraba una parte sustancial de los salarios de los profesores de su distrito” (Link, 1951).

Ejedurante la segunda guerra mundial<sup>254</sup>. Estos escándalos, la creciente inflación y la subida de impuestos influyeron en lograr una opinión pública adversa sobre la concentración de la riqueza por parte del “Imperio Prado” obtenidas a través de sobornos de funcionarios para no aplicarlas.

En las elecciones para 1945 por fin ganó un político honesto: José Luis Bustamante y Rivero. Como era de esperarse, sus primeras medidas estuvieron relacionadas con inspeccionar a fondo las finanzas estatales y despedir a funcionarios deshonestos. Así, conformó un primer gabinete “moralizador” con profesionales honestos<sup>255</sup>, entre ellos el historiador Jorge Basadre, quien duró poco más de dos meses<sup>256</sup> (Basadre, 1981). Pero el control de importaciones (Portocarrero, 1983) y la escasez de alimentos de primera necesidad agravada por el cuestionado contrato con la International Petroleum Company generaba descontento popular mientras Haya y sus seguidores no dejaban de conspirar al punto de levantarse en armas contra el gobierno en octubre de 1948. Así, Bustamante quedó expuesto a la fuerte influencia del general Odría, que pocas semanas después dio un golpe militar, logrando deponerlo e iniciando con esto, un nuevo capítulo en la historia de la corrupción del sector público liderado nuevamente por militares. Mientras tanto, la migración andina hacia la capital era creciente a lo cual Odría respondió con importante gasto social y permitiendo la toma ilegal de terrenos baldíos. Las evidencias de corrupción recién se mostraron hacia fines de su gobierno, en 1956, y estuvo relacionada con el enriquecimiento ilícito de su círculo más íntimo<sup>257</sup>.

---

<sup>254</sup> El Departamento de Estados Unidos informó que en octubre de 1941 el gobierno peruano estaba vendiendo combustible a los japoneses a casi el doble de su precio normal, además de algodón y hasta cocaína a Europa (Masterson y Funada-Classen, 2004).

<sup>255</sup> Todos los senadores y diputados apristas siguieron una disciplina jerárquica en la que legislaban de acuerdo a los intereses del partido; por ejemplo se formaron varias comisiones investigadores de actos corruptos pero en realidad se dedicaban a entrometerse en asuntos del poder ejecutivo así como aumentar, vía promulgación de leyes, su control sobre municipios locales (Bustamante y Rivero, 1949). Con esta influencia lograron aumentar la burocracia estatal, muy favorable para militantes apristas, 60% más que en el gobierno anterior (Prieto, 1979).

<sup>256</sup> Basadre descubrió una trama para defraudar al Estado por un 40 por ciento del valor de un número considerable de pupitres escolares en la que estaba implicado el proveedor con un funcionario de alto rango. El funcionario acusado terminó librándose con influencias e iniciando un juicio a Basadre por difamación (Quiroz, 2004; Basadre y Macera, 1974).

<sup>257</sup> Según Bustamante (1955), el gobierno de Odría tenía “un sistema de comisiones, participación y primas para otorgar contratos públicos”.

En ese contexto, volvió Manuel Prado de París prometiendo amnistía general, legitimidad del APRA e inmunidad contra las acusaciones de corrupción logrando vencer al arquitecto Fernando Belaúnde Terry, cuyo partido junto con el demócrata cristiano se constituyeron en una interesante no corrupta oposición parlamentaria que formó innumerables comisiones para investigar actos corruptos del gobierno anterior aunque las recomendaciones punitivas casi no se aplicaron por no contar con mayoría congresal. Los escándalos de corrupción con Prado continuaron, siendo los más sonados el de la exoneración de impuestos a la importación de automóviles y el pago de una comisión estimada en 30% en el contrato con la International Standard Electric Corporation sin licitación pública previa. Las confusas elecciones de 1962 –que ganó Haya de la Torre ligeramente por encima de Belaúnde- fueron anuladas, convocando la Junta Militar nuevas elecciones para el siguiente año. Como se ve, estas décadas se caracterizaron por el “borrón y cuenta nueva”- que generó un profundo escepticismo popular hacia el orden político (Quiroz, 2013).

### **La corrupción a fines del XX**

Belaúnde fue elegido presidente en 1963 y para poner en marcha su ambicioso programa reformista necesitaba del apoyo militar, lo que nunca logró pues además tuvo que lidiar con la permanente actitud conspiratoria aprista que formó una coalición inescrupulosa con el partido de Odría y controlaban el Congreso (Hopkins, 1967). En cuanto a actos de corrupción en el gobierno, estuvieron relacionados con tráfico de influencias y favoritismo en contratos de obras públicas, aunque el principal problema venía por la gestión económica. Fueron dos los hechos más graves: un extenso e institucionalizado contrabando con participación de funcionarios –algunos asesores directos de Belaúnde<sup>258</sup>- y mandos militares<sup>259</sup> y un contrato entre la Empresa Petrolera Fiscal y la IPC del cual se “extravió” la página once, en la que se estipulaba el precio del petróleo que la EPF le vendería a la IPC para su refinamiento. Esto sonó a “entreguismo” del

---

<sup>258</sup> Fue el caso de contrabando con la empresa Ripsa, en la que el asesor Carlos Muñoz estuvo implicado en sobornos a la policía de investigaciones para asegurar el despacho.

<sup>259</sup> El diputado Héctor Vargas Haya estuvo a cargo de las investigaciones, las mismas que recibieron más de quinientas páginas de acusaciones que delineaban redes de contrabando con protección oficial al más alto nivel (Vargas Haya, 2001; Quiroz, 2013).

Gobierno, teniendo mucha repercusión en la opinión pública, lo que justificaría el golpe de Estado del General Velasco Alvarado<sup>260</sup>.

Así, afines de 1968 un destacamento militar ocupó el Congreso confiscando la documentación investigadora del contrabando militar (Gall, 1971) y el Poder Judicial fue reorganizado de manera dependiente del poder ejecutivo, siendo nombrados jueces por dicho ente, lo que también degeneró en corrupción. Por otro lado, la reforma agraria a pesar que tuvo una gran intención reformista social, contribuyó a una reducción de la productividad agrícola que redujo las agroexportaciones, además la mayoría de empresas estatales (Petroperú, Pescaperú, Sedapal) tuvieron desempeños ineficientes lo que contribuyó a que creciera la deuda externa y los niveles de corrupción<sup>261</sup> (Schydrowsky y Wicht, 1979) que terminaron con miembros de confianza de Velasco comprometidos<sup>262</sup>. Francisco Morales Bermúdez, general del régimen, siete años después depuso a Velasco y procedió a minar a los grupos dirigentes de izquierda y a los movimientos sociales, al punto que no tuvo más opción que convocar elecciones para una asamblea constituyente en 1978 y elecciones generales para 1980.

Las elecciones de 1980 dieron como resultado el retorno de Belaúnde al poder con ambiciosos proyectos aunque estos no estuvieron acompañados por una actitud frontal anticorrupción por un acuerdo pragmático con el general Hoyos, el más alto oficial del gobierno militar, lo que garantizó al cuerpo militar inmunidad en lo civil (Masterson, 1991). Belaúnde intentó liberalizar el comercio, privatizar empresas estatales y promover la inversión extranjera mientras impulsaba vigorosamente costosos proyectos públicos que contradecían la política de reducción del déficit, pero el adverso contexto internacional, una tragedia climática y la violencia interna contuvieron sus probables impactos (Mauceri, 1997; Degregori y Rivera, 1994). Por su parte el Poder Judicial

---

<sup>260</sup> Velasco y sus huestes sustentaron la intervención militar en cuatro razones fundamentales – según fuentes oficiales: defender la "dignidad nacional" –herida por el escándalo de IPC-, introducir reformas socioeconómicas estructurales, contener las avanzadas apristas y comunistas y superar la degradación moral del país (Pásara, 1980).

<sup>261</sup> Una de las acciones corruptas más usuales tenían que ver con las comisiones que se ganaban extraoficialmente por la compra de armas y materiales al exterior como el ingreso ilegal de importaciones prohibidas como automóviles, aparatos eléctricos (Vargas Haya, 1980).

<sup>262</sup> Con un Velasco muy disminuido físicamente, Javier Tantaleán, presidente de Pescaperú destinó fondos de la misma en viajes en jet privados, equipos de fútbol y diversos lujos. Sus cuentas privadas y de otros velasquistas influyentes fueron embargadas (Vargas Haya, 1980).

continuó su erosión permitiendo, con la constitución de 1979, el nombramiento de jueces por parte del poder ejecutivo, lo que siguió mostrando escandalosos casos de soborno de magistrados al punto de liberar prontamente a conocidos narcotraficantes<sup>263</sup> (Pomar, 1986). Varios casos más de corrupción se fueron develando en los siguientes años, como la sobrevaluación en contratos públicos promovidos por los ministros Manuel Ulloa, Carlos Rodríguez Pastor y Pedro Pablo Kuczynski, quienes tenían serios conflictos de interés en dichos instrumentos políticos (Elías, 1985; Malpica, 1985).

Las investigaciones sobre estos casos no avanzaron por decisión del gobierno siguiente, de Alan García, quien desplazó a las facciones rivales surgidas tras la muerte de Haya, las que criticaron su creciente distanciamiento ideológico y moral respecto al fundador aprista (Okura, 1987). Su política económica central implementó medidas como control de precios, de importaciones y divisas extranjeras, las que promovían tráfico de influencias y trato privilegiado de grupos de poder económico<sup>264</sup>. La estrategia económica del gobierno descansaba sobre la limitación del pago de la deuda externa, lo que puso en situación incómoda al Perú frente a potenciales prestamistas extranjeros, agravándose esto con el intento fallido de nacionalización de la banca (1987). Desde este momento en que empiezan a destaparse varios escándalos de corrupción que pusieron luces en el origen de ingresos y propiedades de García (Cateriano, 1994) hasta ahora no justificados. Así, la renovada corrupción se empezó a hacer evidente con la presencia de militantes apristas que accedían a puestos claves de la burocracia estatal –sobre todo en el poder judicial- con la que pudieron favorecer intereses privados<sup>265</sup> (Durand, 2005). Al finalizar el mandato aprista, una nueva generación de políticos anticorrupción – Fernando Olivera, Lourdes Flores y Pedro Cateriano- unieron fuerzas para privar a García de su inmunidad parlamentaria por diferentes cargos como enriquecimiento

---

<sup>263</sup> Fue el caso del conocido narcotraficante Guillermo Cárdenas, "Mosca Loca" a quien cinco magistrados no pudieron encontrar suficientes "evidencias" para condenarlo; la indignación ciudadana y el Ministerio Público obligaron a los jueces a revertir su decisión (Pomar, 1986).

<sup>264</sup> Se otorgaron a una tasa subsidiada preferencial los denominados dólares de mercado único de cambio o dólares MUC a una docena de grupos empresariales nacionales que habían contribuido en su mayoría a la campaña presidencial aprista (Quiroz, 2013).

<sup>265</sup> Un escándalo fue el depósito irregular de las decrecientes reservas al BCCI, incurso en lavado de dinero y otras prácticas ilegales. Otro fue el encubrimiento de tráfico de armas en conexión con el general Noriega de Panamá. Esto además de obras públicas fallidas como el tren eléctrico o el proyecto Chavimochic pasaron a ser símbolos icónicos de la corrupción.



ilícito como funcionario<sup>266</sup> pero no lograron su cometido dentro y fuera del país<sup>267</sup>: “la historia de los casos legales abiertos en su contra ilustra un patrón de aprovechamiento de la incompetencia judicial de la política como un medio para recupera el poder” (Quiroz, 2013: 340).

### **La década más infame –y corrupta- de la república: el fujimontesinismo**

Mario Vargas Llosa ganó –en coalición con partidos conservadores- la primera vuelta de 1990 solo cuatro puntos porcentuales por encima de un inesperado y desconocido Alberto Fujimori que ganó la segunda vuelta capitalizando los votos apristas y de la izquierda además de emplear con apoyo del gobierno y de Vladimiro Montesinos<sup>268</sup> operaciones ilegales –el inicio de un patrón solo reconocido tras la caída del régimen más de diez años después. Para el inicio del gobierno fujimorista ya Montesinos era el asesor de confianza de Fujimori y jefe de facto del Servicio de Inteligencia Militar (SIN) implementando metódicamente sus planes conspirativos en colaboración con Fujimori para avanzar hacia un poder autoritario con careta democrática (Quiroz, 2013). Desde su cargo no oficial el asesor tomaba decisiones de poder aprovechando los vacíos institucionales en colaboración con un presidente en situación vulnerable: uno a uno los generales de la policía y del ejército fueron pasados al retiro y reemplazados por

---

<sup>266</sup> Como sus probables ingresos ilegales por su participación directa en los casos *mirage*, BCCI así como la recepción de sobornos de la agencia estatal italiana que financió parte de la construcción del sistema del tren eléctrico de Lima (Quiroz, 2013).

<sup>267</sup> Luego de la declaración de un testigo, Sergio Siragusa, jefe de Tralima, los fiscales ad hoc del Ministerio Público y del Ministerio de Justicia acordaron los cargos contra García: conspiración para defraudar, tráfico de influencias, recepción de sobornos y enriquecimiento ilícito (Congreso Constituyente Democrático, 1994). La defensa legal de García llevó el caso a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, aprobando esta la desestimación de los cargos por prescripción de los delitos alegados (Quiroz, 2013).

<sup>268</sup> Para inicios de los 70 el joven Montesinos logró posicionarse como secretario personal de importantes militares y jefes de inteligencia a su vez que reunía información confidencial que compartía con la embajada norteamericana y la CIA en Lima. En 1976, luego de perder posiciones en el ejército abandonó su puesto para viajar a Estados Unidos usando una autorización falsa. A su retorno fue acusado de espionaje e insubordinación, juzgado por un tribunal militar, expulsado del ejército y confinado en una prisión militar por casi 2 años (1976-1978). En prisión estudió derecho y al salir inició una fructífera carrera como defensor de narcotraficantes. Así Montesinos contribuyó a minar en los 80 el sistema judicial a la vez que aumentaba impresionantemente sus ingresos y redes corruptas, llevándolo de vuelta, en 1989, al Servicio de Inteligencia Nacional (Bowen y Holligan, 2003; Gorriti, 1994).

nuevos comandantes serviles con el plan Montesinos-Fujimori; el desvío de fondos oficiales de defensa e inteligencia, los sobornos ilegales en adquisición de material militar y los cupos al narcotráfico fueron los principales medios para comprar al mando militar. Una comisión investigadora empezó a acopiar información pero el anticonstitucional autogolpe del 5 de abril de 1992 interrumpió dichas investigaciones<sup>269</sup>.

Luego el gobierno implementó con intensidad una serie de políticas económicas neoliberales<sup>270</sup> (Conaghan, 2006), muy respaldada en el ámbito internacional por el FMI gracias a la favorable reestructuración de la deuda externa. Los siguientes años, la mayor parte de los medios de comunicación dieron todo su apoyo al gobierno, aún frente a situaciones groseras de derechos humanos, como aniquilamientos de grupos paramilitares estatales, que aunque condenados, fueron beneficiados con leyes de amnistía general dictadas por Fujimori y aprobadas por el congreso constituyente democrático hecho a su medida. En esos años una larga lista de casos de corrupción pedía a gritos investigaciones serias, pero la fiscal Blanca Nélica Colán y el contralor Víctor Caso rechazaron sistemáticamente dichas solicitudes, entre ellas el ilegal origen de los ingresos de Montesinos, malversación de donaciones de familiares de Fujimori, el saqueo de la caja de pensiones militar-policial y la malversación de la compañía de seguros estatal Popular y Porvenir (Rojas, 1997; Panduro, 1997).

Se estima que en la década del 90, Fujimori se benefició personalmente, ayudado por su círculo más cercano de más de 400 millones de dólares de fondos públicos. Solo una pequeña parte ha sido recuperada tras complicados e inconclusos trámites en los ámbitos nacional e internacional. Todo esto se supo con detalle luego del régimen dictatorial, al renunciarse por fax en noviembre de 2000, pocos días después de que apareciera en televisión nacional un video en el que Montesinos entregaba fajos de billetes a un congresista de la oposición para cambiarse al grupoparlamentario

---

<sup>269</sup>El cuestionamiento público que se tenía sobre el Congreso y Poder Judicial permitió contar con respaldo mayoritario al autogolpe de abril de 1992 en el que se cerró ambos estamentos estatales: los archivos del Palacio de Justicia y del Ministerio Público que contenían información confidencial fueron retirados a un lugar secreto del cual jamás aparecieron (Quiroz, 2013).

<sup>270</sup> La promulgación de la Ley 25327 le permitió a Fujimori dictar leyes sin la requerida deliberación parlamentaria sobre privatización de empresas estatales, reforma del sector público, financiamiento externo, derechos laborales, salud pública, educación privada y medidas de seguridad que reducían derechos civiles (Quiroz, 2013).

fujimorista -videos como este permitieron identificar una red de más de 1600 funcionarios y personajes públicos que recibieron dinero ilegal directamente de manos del ex asesor. Se ha estimado que la corrupción en cada uno de los años de esta década corrupta fluctuó entre los 14 mil y 20 mil millones de dólares, prácticamente la más alta de la historia de los gobiernos republicanos (superado solo por el gobierno de Leguía).

### **Corrupción en el siglo XXI**

Con la renuncia de Fujimori se formó un gobierno de transición encabezado por el congresista Valentín Paniagua quien logró extraditar a Montesinos. Por fin, el país se vio frente a la tarea de evaluar los costos de corrupción sufrida durante la *década infame*. El gobierno delegado—y luego el toledista- inició la reforma anticorrupción más amplia e intensa de toda la historia peruana. Los nuevos funcionarios anticorrupción recibieron un amplio respaldo local y extranjero.El papel de la procuraduría anticorrupción nombrada cuando empezó la caída del gobierno fujimorista fue clave al implementar proyectos de ley innovadores como el de “*colaboración eficaz*”, reduciendo penas y brindando protección a testigos clave que brindaron amplia información para reconstruir la amplia red de corrupción fujimontesinista.

**Imágenes 16, 17 y 18. La trama de corrupción más grande de la historia la construyeron Fujimori y Montesinos en la última década del S.XX, ambos purgan prisión.Sin quedarse muy atrás, Alan García sigue sin responder serias acusaciones sobre corrupción y enriquecimiento ilícito que datan de hace tres décadas**

Con la inmensa evidencia -2300 vladivideos- más de 1250 personas fueron procesadas, más de 225 millones de dólares fueron confiscados y otros 1000 están en trámite de serlo; Montesinos fue llevado a juicio por más de 50 acusaciones recibiendo penas de



cárcel de 25 años (Youngers, Rosin y Chauvin, 2004) igual que Fujimori gracias al empleo de innovadoras doctrinas jurídicas sobre *responsabilidad superior y empresa criminal conjunta* (Chehade, 2009), convirtiéndose en el único presidente de la historia peruana en haber sido condenado de acuerdo a ley; pero hay más de 200 acusados que huyeron del país y muchos magistrados indulgentes procedieron a otorgar sentencias reducidas.

En el caso del gobierno de Toledo, las supuestas transgresiones de pequeña escala alcanzaron su clímax en 2004 cuando un íntimo asesor suyo negociaba con uno de los agentes de Montesinos asuntos discutibles. Otro caso “menor” fue el tráfico de influencias de su vicepresidente a favor de un pariente político (Gorriti, 2003).

En cuanto al posterior gobierno aprista, los escándalos más significativos fueron el de los “petroaudios” en el que funcionarios de Perú-Petro lideraban una trama de favorecimiento a capitales privados extranjeros coludidos con lobistas del partido aprista y el de los “narcoindultos” en el que cientos de narcotraficantes fueron favorecidos irregularmente con injustificadas reducciones de pena por el mismo García, acusado en múltiples ocasiones, desde hace tres décadas de cargos por enriquecimiento ilícito. Por estos casos y otros actualmente se libra una batalla mediático-legal en el Congreso de la República.

### **Lucha actual contra la corrupción y sus perspectivas**

Las perspectivas no pintan bien en la lucha contra la corrupción en la democracia peruana pues dos de los partidos de gobierno más corruptos del presente siglo siguen estando entre las preferencias de los electores (fujimorismo y aprismo) y el actual partido de gobierno empieza a recibir acusaciones por supuestos favorecimientos en licitaciones públicas a través de un lobista de confianza de la pareja presidencial Humala-Heredia además de existir una monstruosa red de narcotráfico, en la que, respecto a la exportación de cocaína el Perú ocupa, actualmente, el primer lugar (Durand, 2014). Por ello nos preguntamos con Hildebrandt (2014) si el Perú “es un país con el mal de Alzheimer”<sup>271</sup>.

---

<sup>271</sup> “Eso explica cómo es que el fujimorismo y el aprismo dictan ahora clases sobre ética, moral parlamentaria y deberes ciudadanos (...) [ambos] levantaron los imperios mafiosos más

#### **4.6.2. Pauta de verificación**

Luego de este recuento del que se puede extraer como conclusión principal la naturaleza sistémica de la corrupción en los estamentos estatales, proponemos verificar la segunda hipótesis que sentencia que elevados niveles de captura estatal explican bajos niveles de eficiencia de acción estatal igualadora de oportunidades humanas. Esta hipótesis aborda más que al usuario, al proveedor, por lo que analizaremos en primer término, las entrevistas realizadas en el ámbito estudiado y evaluaremos si es factible intentar demostrar la hipótesis en este nivel. Luego de evaluar las entrevistas a proveedores y usuarios de los servicios, intentaremos demostrar la hipótesis indirectamente realizando un análisis macro-estructural acerca de la provisión de los servicios priorizados abordados en la investigación de acuerdo al diseño del Estado.

#### **4.6.3. Aspectos preliminares para la verificación de la hipótesis**

Antes de realizar con detalle la verificación propuesta, vale la pena exponer algunos comentarios sobre características estructurales del Estado y su relación con los niveles de democracia a los que se aspiran.

#### **Sobre la toma de decisiones presupuestales: más recursos, menos democracia, menos transparencia**

Un primer punto a tratar es el reconocimiento de cómo se toman decisiones de priorización presupuestal. Está claro que en los últimos lustros quien tiene mayor peso en dicha decisión es el poder ejecutivo -a través del MEF- en desmedro del legislativo que debería representar a la población menos desfavorecida, así: ~~para~~ el caso peruano, el poder legislativo habría renunciado a hacer pleno uso de sus poderes de fiscalización y representación (...) ya que no ejerce presión suficiente para introducir cambios significativos en el proyecto de presupuesto<sup>272</sup> (Mauro, 2014: 214).

---

organizados del Perú del siglo XX (...) el primer gobierno de García fue un ensayo general del saqueo que su inmediato sucesor convirtió en programa de gobierno (...) la prensa concertada está muy interesada en no recordarlo (...)" (Hildebrandt, 2014).

<sup>272</sup> Como se ha logrado demostrar, las modificaciones introducidas por el debate en el Congreso del presupuesto no representan más del 0,3% del monto del presupuesto presentado por el Ejecutivo. Los congresistas se dedican a realizar una ronda de solicitudes de priorización de proyectos frente al Ministro de Economía (Mauro, 2014; Carranza, Chávez y Valderrama, 2010).

Lo anterior coincide con un aumento espectacular de los recursos disponibles a nivel nacional y subnacional, como nunca antes en la historia republicana. De acuerdo con Gervasoni, los regímenes subnacionales menos democráticos surgen allí donde hay una alta dependencia de rentas o transferencias del gobierno central para financiar su presupuesto, provocando lo que se conoce como “pereza fiscal” -aunque no sería la única característica que rodea a los tomadores de decisión. Este fenómeno inducido no haría más que aumentar la desigualdad: -estas rentas crean los incentivos para que los titulares de los gobiernos subnacionales que se benefician de ellas limiten la competencia democrática y debiliten el funcionamiento de los poderes que hacen contrapeso en el aparato estatal local (Gervasoni, 2010). Esto es lo que ha sucedido en los últimos años en el Perú con la transferencia del canon<sup>273</sup> extractivo (minero y petrolero, principalmente).

Otro aspecto importante es el nivel de exigencia ciudadana respecto al correcto uso de recursos: -cuando los ciudadanos aportan importantes recursos a una entidad, piden rendición de cuentas por los mismos, a fin de saber en qué se están usando. Cuando no provienen de aportes ciudadanos, estos no encuentran incentivos para exigir cuentas y las autoridades tampoco sienten la presión de explicar su gasto. Así más allá de que los recursos sean públicos o no, lo que finalmente está de por medio son los incentivos” (Ávila, 2014: 267). La realidad peruana al respecto es dura pues como se pudo ver en las últimas elecciones regionales y municipales, en muchos casos se reeligió autoridades cuestionadas por el mal uso de fondos públicos o haber recibido financiamiento ilegal, como el narcotráfico o comisiones adelantadas de futuros contratistas.

#### **4.6.4. Verificación de la hipótesis: aspectos metodológicos**

El trabajo de campo dio muchas luces acerca de la factibilidad de verificar la hipótesis con dicha información exclusivamente.

---

<sup>273</sup> La ley del Canon del 2001, se definió como la participación efectiva y adecuada de la que gozan los gobiernos regionales y locales del total de los ingresos y rentas obtenidos por el Estado por la explotación económica de los recursos naturales, con la intención de darle impulso a la descentralización. Hasta antes del reciente proceso de descentralización, el gobierno central manejaba el 79% del presupuesto nacional, los Consejos Transitorios de Administración Regional el 13% y los gobiernos locales un 8% (Monge y García, 2008), luego se multiplicaron con los años, pasando de 453 millones el 2003 a 7200 millones cuatro años después (Ávila, 2014).

## **Conclusión preliminar a partir del trabajo de campo**

Identificamos que la verificación de la hipótesis de manera directa –a través de las entrevistas semiestructuradas- no es factible, principalmente debido a la inexistencia de información suficientemente clara y disponible respecto a la identificación de características de *captura estatal* de los proveedores del servicio, es decir, poder disponer de una caracterización tipológica que permita explicar por qué no se cuenta con niveles adecuados de calidad y cobertura de satisfacción de servicios básicos y sociales. Con lo que se cuenta es con percepciones bastante limitadas en cuanto a su argumentación, por lo que se vio la necesidad de además de priorizar opiniones desde los proveedores de los servicios, realizar un análisis macro-estructural de dichas provisiones para intentar llegar a conclusiones a partir del segundo insumo, principalmente. A continuación se presenta el análisis para cada uno de los servicios priorizados relacionados con las necesidades básicas de la investigación.

### **4.6.5. En relación al servicio de abastecimiento de agua potable**

#### **Diseño de provisión del servicio**

Como hemos descrito preliminarmente, la provisión del servicio de agua potable es brindada en el ámbito urbano y periurbano principalmente por empresas públicas autónomas (en el caso de Andahuaylas por la empresa EMSAP-Chanka) y en el ámbito rural -y parcialmente periurbano aunque en menor proporción- por Juntas Administradoras de Agua y Saneamiento (JASS) en cada una de las comunidades y/o centros poblados rurales o periféricos.

En el primer caso esta entidad cuenta con su propia plana técnica y administrativa designada por el Estado –el ministerio respectivo. En el segundo caso, las JASS son administradas directamente por representantes que son designados por los mismos usuarios del servicio, de acuerdo a sus propios protocolos, normativas y acuerdos.

#### **Verificando la hipótesis a través de las entrevistas realizadas a proveedores y usuarios**

Las argumentaciones por parte de usuarios y proveedores relacionadas con la verificación de la hipótesis fueron en el sentido de la poca identificación por parte del proveedor hacia los usuarios en el ámbito periurbano principalmente. Específicamente,

el proveedor EMSAP Chanka manifestó que por economías de escala priorizan la atención en el ámbito urbano y periurbano más cercano:

*–Nuestros indicadores operativos son positivos, hacemos mediciones de calidad de agua potable para el 49% de cobertura que tenemos; brindamos la atención en zonas de influencia urbana por cuestiones de costos operativos y posibilidad de pago del servicio” (representante de EMSAP Chanka).*

A contrapartida, en el ámbito rural sí hay adecuada comunicación y dinámica en la toma de decisiones, a través de las JASS:

*–Nosotros siempre logramos ponernos de acuerdo, inclusive para las estrategias de cobranza para los vecinos morosos, que son muy pocos; recibimos capacitación para clorar el agua y en las mediciones nos va bien, aunque sería bueno contar con algo más de presupuesto y asistencia técnica” (vecino, ex miembro de JASS).*

### **Verificando la hipótesis a través de análisis estructural**

Debido a la escala, las entrevistas y la evaluación sectorial arrojan para la investigación que hay un interés de poderes económicos –parcialmente promovidos desde los tomadores de decisiones del sector público- por hacer de la provisión del agua potable un negocio: privatizar el agua.

Dado que esto no ha sido posible a la fecha, el esquema operativo de las empresas prestadoras de servicio de agua potable y saneamiento (EPS) operan con mínimos justificados por la escala de los potenciales usuarios; es decir no hay incentivos estatales –fundados en lo económico- de ampliar el servicio más allá del ámbito estrictamente urbano y periférico inmediato; lo periférico no tan inmediato suele no tener prioridad, llegando a pagar en ocasiones en dichas zonas hasta veinticinco veces más por este bien fundamental que en el ámbito urbano<sup>274</sup> (el agua la reciben a través de camiones-

---

<sup>274</sup> Se paga entre 15 y 35 soles por metro cúbico dependiendo de la ubicación del predio en el Asentamiento Humano. El investigador de Grade, Eduardo Zegarra estima que hay un 10% de población sin agua potable en Lima, en algunos hogares el pago por agua representa más del 10% de su ingreso diario (Correo Semanal, 2014).



cisternas que la trasladan a dichas periferias). A este tipo de captura corresponde una tipología principalmente involuntaria.

El Estado intenta impulsar el modelo JASS, que tiene sus beneficios pero también limitaciones, y aunque en los últimos años este modelo ha permitido ampliar la cobertura de este servicio fundamental, queda buena brecha por resolver. Por ello se puede afirmar que el servicio de provisión de agua potable de acuerdo a su diseño estructural al interior de la estructura del Estado se encuentra capturado -de manera involuntaria- lo suficientemente como para tener efectos en los niveles insuficientes de provisión del servicio en los ámbitos periurbanos y rurales, principalmente.

#### **4.6.6. En relación al servicio de atención de salud**

##### **Diseño de provisión del servicio**

Como ya se describió, el Ministerio de Salud, con los limitados recursos con los que cuenta por decisión política de los gobiernos de turno (alrededor del 2% del PBI), no tiene una política de provisión universal del servicio sino más bien promueve un modelo -proseguros” que genera inequidad social y hace vulnerables a las familias de menor condición económica pues esta no tiene acceso al sector -privado” sanitario y debe acudir obligatoriamente a centros de salud con insuficientes condiciones de atención.

Si esto sucede a nivel general, y se puede evidenciar en los mayores centros de salud con los que cuenta el sector (y en el que se atiende prioritariamente población del ámbito urbano y periurbano), la realidad en los centros de atención del ámbito rural es mucho más crítica, pues dichos puestos suelen estar desabastecidos de personal y materiales básicos para la atención de emergencias y cuidados primarios.

##### **Verificando la hipótesis a través de entrevistas realizadas a proveedores y usuarios**

Identificamos como principal argumentación por parte del sector la relacionada con la verificación -en el tema nutricional- de la hipótesis planteada:

*-Falta articulación al interior del Estado entre la acción del MINSA, del MIDIS y sus programas sociales. Esto parecería apuntar a mantener los niveles de desnutrición que han bajado muy poco para todos los recursos involucrados; es una pena pero es una muestra de la falta de priorización real del gobierno,*

*favoreciendo la exportación agrícola antes que el consumo interno” (representante del Ministerio de Salud, Andahuaylas).*

Por su parte los usuarios manifiestan discriminación y falta de motivación por parte del personal de atención, tanto en el centro de salud de Andahuaylas como en los centros de salud del ámbito rural y periurbano.

*–La calidad del servicio es pésima en el centro de salud de Andahuaylas, a una la maltratan y atienden apurados luego de hacerla esperar horas por la cantidad de gente que hay y los pocos doctores que atienden” (Lourdes Huamán, presidenta de Comité de Vaso de Leche).*

*–El problema del centro de salud de aquí es que el médico viene de vez en cuando, solo hay enfermeras que rotan, pero que no saben mucho” (Juana Condori, vecina de Cp Sucaraylla).*

#### **Verificando la hipótesis a través de análisis estructural**

De lo descrito queda claro que el modelo que el Estado promueve indica que estaría profundamente capturado por grandes intereses del sector privado que comercializa indiscriminadamente con las demandas de salud de la población llegando al extremo de entenderlas como simples consumidores<sup>275</sup>, pues además de dejar de invertir montos mínimamente razonables –si lo comparamos con países de la región- permitiendo que la misma población directamente lo haga y consuma el ~~–~~producto privado sanitario”, promueve modelos asociativos en los que los grandes beneficiarios no son los peruanos y las peruanas que se requerirán atender sino empresas de la salud con fines de lucro.

#### **4.6.7. En relación al servicio educativo**

##### **Diseño de provisión del servicio**

Como ya se indicó, el servicio educativo si bien ha aumentado en cobertura de atención a la primera infancia, su calidad deja mucho que desear –y con mayor tendencia hacia el

---

<sup>275</sup> Recientemente, el Instituto de defensa del consumidor del Perú protegió la patente del laboratorio Bristol-Myers Squibb e impidió una compra ya licitada por el Estado, dejando por lo menos durante un mes sin un fármaco vital a los pacientes con leucemia que se tratan en el sector público (La República, 2015).

ámbito periurbano y rural- por diferentes razones, entre ellas un modelo que, de modo similar al sector salud, compromete mínimas fracciones del presupuesto nacional a proveer de adecuadas condiciones laborales (honorarios de docentes) y materiales (infraestructura). Por su parte, en el ámbito urbano se pueden encontrar grandes unidades escolares a los que acuden los niños del ámbito urbano y periurbano, quedando para el ámbito rural pequeñas escuelas –muchas unidocentes- que no satisfacen ni mínimos niveles de calidad educativa.

### **Verificando la hipótesis a través de las entrevistas realizadas a usuarios y proveedores**

Identificamos como principal argumentación por parte de funcionarios que proveen los servicios educativos de la falta de priorización como política de Estado para la atención de los requerimientos que realizan a nivel provincial y regional:

*–[La educación unidocente] se da en comunidades donde no hay más de 8 o 10 niños de los primeros grados de primaria. De haber mayor demanda, el docente elabora una ficha de solicitud (Plan Educativo Institucional) y la remite a la UGEL, sustentando la implementación para ello. Pero el problema es que nosotros recibimos esas solicitudes las incluimos en nuestro proyecto de presupuesto para el siguiente año y de todo lo que solicitamos consolidamos un pedido regional a través del DRE y luego al MEF y Ministerio de Educación de Lima con suerte nos aprueban el 10%. Entonces seguimos casi con el mismo presupuesto todos los años, lo que no garantiza alguna mejora importante” (representante del Ministerio de Educación, Andahuaylas).*

La percepción en el ámbito urbano respecto al desempeño de las I.E. es positiva, sobre todo de las más grandes, sin embargo en el ámbito rural indican que el nivel recibido por sus hijos es en general bajo, entregado por docentes desmotivados, los que además presentan continuas inasistencias justificando las mismas por las distancias que deben recorrer; además de ser muchas escuelas de naturaleza unidocente, lo que fuerza a las familias a buscar una mejor alternativa muchas veces frustradas por las grandes distancias a mejores instituciones educativas en centros poblados mayores.

*–El principal problema es que los profesores que vienen aquí faltan mucho y a todos los niños los juntan en una sola aula lo que no ayuda en su aprendizaje, porque juntan a los más grandes con los más pequeñitos, deberían haber más profesores porque nos vemos obligados a enviarlos al colegio del centro poblado, y no me alcanza...” (Madre de familia de comunidad Cumanaylla)*

### **Verificando la hipótesis a través de análisis estructural**

De manera similar al sector Salud, el sector Educación no ha sido priorizado en el presupuesto del Estado desde el cambio de modelo económico a inicios de la década del 90 con el fujimorismo en el que se promovió la creación de instituciones educativas privadas con fines de lucro y sin regulación en cuanto a su calidad educativa, por lo que el escenario mostrado por el sector es lamentable. No se encuentra directamente capturado en términos generales –aunque en los niveles de educación superior desde la década del noventa se promovió el modelo mercantilista educativo- como el caso de Salud pero se encuentra relegado como prioridad de las políticas estatales, lo que indica que por lo menos se encuentra parcialmente capturado.

#### **4.6.8. Conclusiones preliminares**

Aquí pasa lo contrario a lo encontrado con la variabilidad del nivel de cohesión comunitario, verificándose que la captura estatal explica de manera más significativa los niveles de eficiencia estatal igualadora de oportunidades en el ámbito urbano que en el periurbano y rural, ello, nuevamente, explicado por la escala: a mayor escala de provisión del servicio, más intereses en juego por capturar. Del análisis individual de los servicios, esto se visualiza con contundencia para el sector Salud y en menor grado para el sector Educación y el servicio de provisión de agua potable.

# CONCLUSIONES

---

### 5.1. CONCLUSIONES

- i. Se considera que la investigación verificó, en términos generales y de manera territorialmente diferenciada, la hipótesis propuesta: que los niveles de *cohesión comunitaria* y de *captura del Estado* logran explicar los niveles de *desigualdad de oportunidades humanas* asociados a servicios sociales y básicos.
  
- ii. Específicamente, la hipótesis explicativa que relaciona los niveles de *cohesión comunitaria* con los de *eficiencia estatal igualadora de oportunidades* logró verificar de manera territorialmente diferenciada en función a *la escala* de provisión de los servicios analizados. En particular se pudo apreciar que las familias de unidades territoriales de tipo rural tuvieron más posibilidades, que sus equivalentes de tipo periurbano y urbano, de hacer prevalecer sus mayores niveles de cohesión comunitaria para conseguir mayores niveles de cobertura y calidad de servicios, igualando así sus oportunidades. Estos menores niveles de *discontinuidad territorial* se apreciaron con claridad para el servicio de agua potable, y en menor grado para los de atención de salud y educativo. El mecanismo explicativo de esta relación causal se da por la posibilidad de que dirigentes comunales –o los mismos usuarios– puedan ejercer suficiente influencia en los tomadores de decisión de dichos servicios por ser estos accesibles, dada la escala. En este sentido, el nivel de incidencia de los niveles de cohesión comunitaria se da de manera poco significativa en los ámbitos periurbanos y de manera no significativa en los urbanos por su naturaleza masiva, inaccesible y despersonalizada. Esta mayor influencia de los usuarios sobre los servicios tiene implicancias fundamentales en la noción que propusimos –en el apartado normativo– de *democracia*, un sistema que promueva la nivelación del terreno de juego de las oportunidades de las personas al nacer.

- iii. De lo anterior colegimos que un diseño estructural de la provisión de servicios a escala humana (comunal, barrial, vecinal) es fundamental para elevar los niveles de democratización y desarrollo pues a esta escala que la cohesión comunitaria pueden incidir significativamente sobre la calidad y cobertura de los servicios que reciben, relacionándose inversamente el tamaño de la comunidad con el porcentaje de participación –siendo alta en municipios pequeños y muy baja en los grandes” (Ganuza y Gómez, 2008) por ser más viable la deliberación y con ello mayor la probabilidad de repercusión en el igualamiento de oportunidades. Esto no quiere decir que se deban dejar de lado las –economías de escala” en el diseño de estos servicios, pero estas debieran orientarse a aspectos técnicos de su provisión (p.e. inversión en infraestructura) sin afectar los aspectos sociales relacionados con la posibilidad por parte de las familias o sus representantes comunales de lograr mejoras en su calidad o cobertura.
- iv. En el caso de la variable *captura del Estado*, se evidenció, aun con limitaciones en la información de campo -que obligó a realizar el análisis macroestructural- que sucede lo contrario en relación a la variable *cohesión comunitaria*, verificándose que la captura estatal explica de manera más significativa los niveles de eficiencia estatal igualadora de oportunidades en el ámbito urbano que en el periurbano y rural, ello, nuevamente, explicado por la escala: a mayor escala de provisión del servicio, más intereses en juego por capturar. Esto se visualizó con contundencia para el sector Salud y en menor grado para los sectores educativo y de agua potable. Consideramos como su mecanismo explicativo el siguiente: los decisores del Estado, además de hacerlo incorrectamente por deshonestas motivaciones de beneficio personal inducidos por intereses privados (*captura voluntaria*) lo hacen por insuficiente o inadecuada preparación técnica (*captura involuntaria*), lo que suele tener efecto adverso en la calidad y cobertura del servicio para los usuarios a toda escala, agravándose por la poca capacidad real de estos de hacer valer sus exigencias, siendo menor esta mientras mayor sea la escala –salvo casos aislados de movilizaciones sociales generados por situaciones extremas<sup>276</sup>.

---

<sup>276</sup> Recientemente, se realizaron movilizaciones masivas -al punto de paralizar la ciudad de Andahuaylas durante seis días- por un cobro excesivo de la empresa eléctrica Electro Sur Este de más del 300% en la tarifa mensual. Estas lograron su objetivo que fue una serie de atenciones desde el gobierno central relacionadas con la cobertura y calidad del servicio eléctrico.

- v. Como se discutió, lo anterior permite evidenciar que los esfuerzos “igualadores de oportunidades humanas” que se han venido realizando desde el Estado hayan tenido un impacto insignificante o insuficiente lo que puede explicarse por un inadecuado y desarticulado enfoque e implementación del proceso de descentralización, el mismo que no considera elementos conceptuales territoriales estratégicos como *bases territoriales de integración o territorios-programa* priorizando una visión operativa *jurisdiccionalizada y sectorializada*. A ello se suma que el gobierno en sus distintos niveles (nacional, regional, local) presenta niveles significativos de captura estatal por sectores económicamente influyentes de la economía formal (universidades privadas, corporaciones farmacéuticas, inversores privados de saneamiento, conglomerados mediático-empresariales, entre otros), informal e ilegal (narcotráfico, minería ilegal, contrabando). Estas actividades se conectan con el sistema político a partir del financiamiento electoral condicionado a millonarios contratos de obras públicas una vez asumido el cargo público.
- vi. Todo estos aspectos deberían incluirse como parte de la discusión de una necesaria *Reforma Descentralizadora del Estado* que minimice los niveles de discontinuidad territorial, institucionalizando el nivel comunal -tanto económica como políticamente- como un nivel de gobierno. El fracaso de este proceso se puede entender debido a que, en nombre de la eficiencia presupuestal no se ha descentralizado democráticamente el poder, sino que más bien se han creado dictaduras subnacionales y sectoriales en su lugar (Mauro, 2014: 231). En este sentido, una *nueva ruralidad* y un *nuevo urbanismo* a escala comunal que coadyuven a la formación y consolidación de redes urbano-rurales que garanticen continuidad territorial, debe cobrar un sentido especial en el Perú pues se articula muy bien con tendencias globalizadoras positivas en curso, aquellas que pueden permitir intercambios comerciales justos y eficientes y procesos productivos sostenibles. Estos nuevos paradigmas contribuirían a la superación de una concepción lineal que define el *progreso* sobre la base de dicotomías contrapuestas: del campo a la ciudad, de la agricultura a la industria; de lo rural a lo urbano. Así, los resultados de la investigación permiten inferir que la participación de los actores del desarrollo debe construirse principalmente *de-abajo-hacia-arriba* por ser más eficiente para los procesos igualadores estatales. Consideramos que solo cuando se creen estructuras de poder comunal con capacidad de decisión, que medien entre los tomadores de

decisión y las necesidades de sus ciudadanos (Baras, Botella, Capo y Colomé 1988), con recursos financieros que hoy no tienen, de formulación de políticas y monitoreo de calidad de servicios básicos, podremos hablar de que los procesos territoriales de desarrollo se están construyendo democráticamente.

- vii. Como aportación teórica de la investigación consideramos relevante haber construido—en una primera aproximación— nociones relacionadas con los conceptos de desarrollo, cohesión social y democracia; específicamente las de *acción externa igualadora de oportunidades humanas, cohesión comunitaria y captura estatal*. La primera como noción articuladora por parte del Estado del paradigma propuesto de desarrollo, la segunda que puede añadirse a la discusión bibliográfica relacionada con el *capital social* y la tercera como aporte de lo observado en la institucionalidad real peruana, ligada a lo que muchos denominan *farsa democrática*. En lo normativo, consideramos relevante —dado el explícito enfoque normativo de la tesis, sustentado en la observación de un escenario peruano real significativamente desigual e intrínsecamente injusto al tratarse de la afectación a la infancia— haber recogido el debate paradigmático relacionado con las nociones de *justicia, democracia, desarrollo y acción estatal* así como haber ensayado la construcción del *enfoque socioterritorial* como una alternativa a escala humana del enfoque territorial.
- viii. En lo epistemológico, nuestro aporte consistió en la elaboración de instrumentos de campo para obtención de información individual y colectiva (entrevistas semiestructuradas) que fueron adaptándose a la naturaleza de los entrevistados en diversas etapas de campo. Estos instrumentos podrían emplearse en otros ámbitos territoriales a nivel peruano o latinoamericano. Ello, por la posibilidad explícita de realizar modificaciones en dichos instrumentos para la obtención de información más útil. Finalmente, frente a la realidad de injusta e injustificada desigualdad de oportunidades en el Perú concluimos que, dado que el país se encuentra explícita o implícitamente implementando políticas públicas que intentan igualar dichas *oportunidades* con distintos resultados intra e inter-territoriales, los resultados de la investigación sugieren orientar los esfuerzos gubernamentales y no gubernamentales en priorizar la institucionalización del nivel comunal y la lucha contra la corrupción, teniendo como eje analítico la provisión de servicios básicos y sociales.



## 5.2. RECOMENDACIONES Y POSIBLES EXTENSIONES

- i. La verificación de la hipótesis sugiere de manera urgente poner en el centro del debate en el Perú la necesidad de implementar una reforma del Estado con enfoque territorial, específicamente a partir de una profundización del proceso de descentralización que minimice las discontinuidades territoriales con una medida concreta: la institucionalización del nivel comunal, transfiriéndole a dicho nivel, desde el gobierno central competencias relacionadas con servicios básicos y sociales así como recursos económicos a través de resoluciones administrativas que promuevan mecanismos de concertación vinculantes que cuenten con la aceptación plena de los miembros de la comunidad. Esta propuesta se debe entender como una que le otorga un carácter más solidario al sistema democrático peruano y más efectivo al sistema de políticas públicas de igualamiento de oportunidades, a escala humana, que permita en el mediano y largo plazo mejorar los indicadores de desarrollo humano de su infancia. La insistencia en los espacios pequeños, reside en el hecho de que a escala macroeconómica y de la política nacional existe mínimas esperanzas de que los candidatos o gobernantes de turno (que no están dispuestos a perder votos o apoyo popular) y los líderes empresariales (que no querrán perder ganancias) alienten procesos de esta naturaleza, que va en contra no solo de sus propios intereses, sino de sus ideologías e imaginación (Schuldt, 2012).
- ii. Además de lo anterior, se hace también necesario, dados los graves niveles de captura estatal manifestados en el ámbito público y privado, promover un debate de fondo acerca del origen, los mecanismos causales y posibles soluciones para los diversos y significativos niveles de captura estatal existente –sobre todo la ligada a prácticas corruptas- discutiendo una estrategia territorial de implementación de una política agresiva que frene el elevado grado de captura del Estado evidenciado desde el sector formal, informal e ilegal de la economía peruana.
- iii. Finalmente nos permitimos sugerir como algunas posibles extensiones de desarrollo académico a partir de la presente investigación lo siguiente: i) haciendo uso del análisis comparado, aplicar la presente metodología para distintos ámbitos distritales de distintas regiones del país de modo que pueda ampliarse –o validarse- la caracterización tipológica de unidades territoriales de nivel comunal realizada en

esta investigación; ii) ampliar, para el caso de Andahuaylas, el análisis de desigualdad de oportunidades en los y las infantes aplicando variables como género o nivel educativo de los padres y ampliando el espectro de *oportunidades* a analizar – asociadas a diversos servicios, como los de atención nutricional infantil o de movilidad<sup>277</sup> - ajustando para ello el instrumento de campo elaborado y ampliando su aplicación a los dos tipos de agrupamiento de la matriz de cohesión comunitaria (asociaciones abiertas y asociaciones cerradas) que permita medirla con mayor precisión y amplitud; iii) desarrollar más a profundidad el diseño de una metodología de obtención de datos para la medición de la variable *captura estatal*, pues la empleada en la presente investigación tuvo limitaciones, así como la construcción del paradigma de enfoque socioterritorial como aquel que equilibre diversos procesos de desarrollo territorial al dar mayor relevancia a los procesos de construcción democrática de abajo-hacia-arriba.

---

<sup>277</sup> Diversos análisis de género respecto a los servicios básicos –incluidos los de atención nutricional- son abordados en múltiples reportes del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables en el marco de la Ley de Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres promulgada el 2007. En cuanto a análisis de desigualdad de género, con enfoque territorial, respecto a servicios de movilidad tenemos el presentado por Miralles-Guasch et al (2015), el que demuestra mayor sostenibilidad en la movilidad territorial de las mujeres respecto a los hombres, lo que permite incluir recomendaciones precisas de políticas públicas.

## BIBLIOGRAFÍA

- ADAMS**, Richard (1962), "The Community in Latin America: A Changing Myth", en *The Centennial Review* 6/3; 409-434.
- ADRIANZÉN**, Alberto (2005), "Institucionalidad, pobreza y política en el Perú", en TOCHE, E. (comp.), *Perú Hoy: La desigualdad en el Perú: situación y perspectivas*. Lima: DESCO; pp. 99-112.
- (2014), "¿Quiénes son los reales deshonestos y corruptos?", en Diario Uno, edición del 28 de septiembre de 2014, p.13.
- ALARCO**, Germán (2012), "Planeamiento débil y captura del Estado", en DESCO: Perú Hoy: La Gran Continuidad. Lima: DESCO
- ALARCÓN**, Walter (2011), Trabajo infantil en los Andes. Lima: Fundación Telefónica.
- ARAMBURÚ**, Carlos (2012), "Política social. De la protección a la inclusión", en DESCO: Perú Hoy: La Gran Continuidad. Lima: DESCO.
- ARELLANO**, Carmen (1996), "El intendente de Tarma Juan María de Gálvez y su juicio de residencia (1791): aspectos de la corrupción en una administración serrana del Perú", en *Histórica* 20: 1, pp. 29-57
- AZPUR**, Javier (2012), "Los gobiernos regionales a una década de la reforma descentralista", en DESCO: Perú Hoy: La Gran Continuidad. Lima: DESCO.
- BACA**, Epifanio (2011), "El eslabón perdido del boom agroexportados", en Oxfam, ed. Informe Perú 2010-2011. Pobreza, desigualdad y desarrollo en el Perú. Lima: Oxfam, 2011.
- BALLÓN**, Eduardo (2014a), "Castilla: a la derecha, ¡derecha!", en TOCHE, E. (comp.), *Perú Hoy: Más a la derecha comandante*. Lima: DESCO, pp.21-37
- (2014b), "El PNP no participa en las elecciones regionales porque no quiere arriesgarse a hacer el ridículo", entrevista concedida a diario La República, edición del 28 de septiembre de 2014
- BANCO MUNDIAL** (2005), *Rapport sur le développement dans le monde 2006. Equité et développement*. Washington, D.C.: The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank
- (2008). Midiendo la desigualdad de oportunidades en América Latina y El Caribe. Washington: Banco Mundial.
- BARAS**, Montserrat; **BOTELLA**, Joan; **CAPO**, Jordi; **COLOMÉ**, Gabriel (1988), "La formación de una élite política local", en Revista de Estudios Políticos (Nueva Época), N°59, Enero-Marzo 1988
- BARRIENTOS**, Jorge (2012), "La condena a Fujimori: ejemplo contra la impunidad en América Latina", en DESCO: Perú Hoy: La Gran Continuidad. Lima: DESCO.
- BARROILHET**, Carlos (1860), *Examen crítico de un opúsculo sobre el huano*. París: Imprenta tipográfica de G. Kugelmann.
- BASADRE**, Jorge (1981), *La vida y la historia*. Lima: Industrial Gráfica.
- **MACERA**, Pablo (1974), *Conversaciones*. Lima: Mosca Azul
- BATTAGLIA**, Felice (1955), Nuovi scritti di teoría dello Stato. Milán: Giuffrè Editores.
- BEDOYA**, Carlos Alonso (2013), "Otra vez la trampa de las reservas", columna en Diario La Primera del 20 de enero de 2013, p.18.

- (2014), "Fuga por delante con los lobbys", columna en Diario UNO del 28 de septiembre de 2014, p.18.
- BHASKAR**, Roy (1979), *The possibility of naturalism*, Brighton: Harvester.
- BIRDSALL**, N. y L. Londoño (1997), "Asset Inequality Does Matters: Lessons from Latin America", OCE Working Paper 344. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- BLANCO**, Ismael y **BALLESTER**, Marta (2011) "Participar para transformar? La experiencia de los presupuestos participativos en la provincia de Barcelona". GAPP, Revista de Gestión y Análisis de Políticas Públicas, Nueva Época, N°5, enero-junio 2011, pp. 117-144.
- BOHLANDER**, G., **SHERMAN**, A. y **SNELL**, S. (2001). *Administración de recursos humanos*. Cengage Learning Editores.
- BOISIER**, S. (1982). *Territorio, Estado y Sociedad*. Centro de Estudios y Asistencia Legislativa. Universidad Católica de Valparaíso.
- BONFILL BATALLA**, G. (1982), "El etnodesarrollo: sus premisas jurídicas, políticas y de organización". En Bonfill, Ibarra y Varese (eds.) *América Latina: etnodesarrollo y etnocidio*. Costa Rica: Ediciones FLACSO.
- BONILLA**, Heraclio (1984), *Guano y Burguesía en el Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- BOURDIEU**, P. (1983), "Forms of Capital", en John G. Richardson, ed., *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*. New York: Greenwood Press, pp. 241-258.
- BOUGUIGNON**, F. (2010), "Un problema estructural o cíclico?", en *El País*, 22 julio de 2010.
- BOWEN**, Sally; **HOLLIGAN**, Jane (2003), *El espía imperfecto: la telaraña siniestra de Vladimiro Montesinos*. Lima: Peisa
- BRUGUÉ**, Quim (2011), "Recuperar la política desde la deliberación". *Revista Internacional de Organizaciones*, n° 7, diciembre 2011, 157-174
- BUSTAMANTE Y RIVERO**, José Luis (1949), *Tres años de la lucha de la democracia en el Perú*. Buenos Aires: Chiesino.
- (1955), *Mensaje al Perú*. Lima: s.p.i.
- BUNGE**, Mario (1981), *Epistemología*. Barcelona: Editorial Ariel
- CAFFERY**, Jeffrey (1932), "Eticia incident: reported Exchange of rifles and guano between Japan And Peru", *Bogotá*, 17 de noviembre de 1932.
- CAMPBELL**, León y **PALACIO**, Vicente (1946), *Areche y Guirior: observaciones sobre el fracaso de una visita al Perú*. Sevilla: EEHA.
- CAMPODÓNICO**, Humberto (2006), *Cristal de mira: 2002-2006*. Lima: Universidad Nacional Mayor de San Marcos.
- (2014), "El gobierno de Ollanta Humala y la política energética", en TOCHE, E. (comp.), *Perú Hoy: Más a la derecha comandante*. Lima: DESCO, pp.233-252
- CARRANZA**, L., **CHÁVEZ**, J., **VALDERRAMA**, J. (2010), "Éxito en la sostenibilidad fiscal? El caso del Perú", en M. Hallerberg, C. Scartascini y E. Stein, eds. *¿Quiénes deciden el presupuesto?*, Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- CARRILLO**, Hugo (2005), "La dimensión étnica de la desigualdad en el Perú", en TOCHE, E. (comp.), *Perú Hoy: La desigualdad en el Perú: situación y perspectivas*. Lima: DESCO, pp. 161-201.

- CASTELLS**, Manuel (1996), *La era de la información. Economía, sociedad y cultura. Vol. 1. La sociedad red*. Madrid: Alianza Editorial.
- (2009), *Comunicación y poder*. Madrid: Alianza Editorial.
- CASTIGLIONE**, Giancarlo (2012). “Corrupción y poder: una mirada desde lo institucional”, en DESCO: Perú Hoy: La Gran Continuidad. Lima: DESCO.
- CATERIANO**, Pedro (1994), *El caso García*. Lima: Ausonia.
- CECCHINI**, Simone (2011), *Diálogos de Protección Social. Reporte Final 2011*. Buenos Aires: Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC).
- CEPAL**, 2011 *Estudio económico de América Latina y el Caribe, 2009-2010. Impacto distributivo de las políticas públicas*, p.43
- CHEHADE**, Omar (2008), *Atrapando al fugitivo: memorias de la histórica extradición de Alberto Fujimori*. Lima: Editorial Horizonte.
- CHIRIF**, Alberto (2012), “Identidad, interculturalidad e inclusión en la Amazonía peruana hoy”, en DESCO: Perú Hoy: La Gran Continuidad. Lima: DESCO.
- CIEZA DE LEÓN**, Pedro (1943), *Del Señorío de los Incas*. Buenos Aires: Ediciones Argentinas Solar
- CLARK, A.; DIENER, E.; GEORGELIS, Y; LUCAS, E.** (2008), “Lags and Leads in Life Satisfaction: A test of the Baseline Hypothesis”, en *Economic Journal*, vol. 108, N° 529, pp. 222-243.
- CLAVERO**, B. (1994). *Derecho indígena y cultura constitucional en América*. México: Siglo XXI.
- COBIÁN**, Alfonso (1960). “Prólogo” a Héctor Cornejo Chávez. *Nuevos principios para un nuevo Perú*. Lima: Publicaciones de la Juventud Demócrata Cristiana.
- COLEMAN**, J. (1988), “Social capital in the creation of human capital”, *American Journal of Sociology*, 94 (1988), pp. 95-120.
- (1990), *Foundations of Social Theory*, Cambridge (Massachusetts): Harvard University Press.
- COMELIAU**, Christian (2000), *Les impasses de la modernité. Critique de la marchandisation du monde*. Colección: Economía Humana. París: Seuil.
- COMINETTI**, R. (1997). *Descentralización de la atención primaria de salud en América Latina: un análisis comparativo*. CEPAL, LC/L.1093.
- CONAGHAN**, Catherine (2006), “The Inmoral Economy of Fujimorismo”, en Julio Carrión (ed.), *The Fujimori Legacy: The Rise of Electoral Authoritarianism in Peru*. University Park: Pennsylvania State University Press.
- CONGRESO CONSTITUYENTE DEMOCRÁTICO** (1994), “Informe de la Comisión Investigadora de los contratos del tren eléctrico de Lima”, noviembre de 1994.
- CONSEJERO**, F., SUBIRATS, J. (2000), “El quinto elemento: el capital social de las comunidades autónomas. Su impacto en el funcionamiento del sistema político autonómico. Foro de Política —Cultura, desarrollo e integración”. Banco Interamericano de Desarrollo.
- COOK**, Noble David (2003), “The corregidores of the Colca Valley, Peru: Imperial administration in an Andean Region”, en *Anuario de Estudios Hispanoamericanos* 60: 2, 2003, pp. 413-39
- CORNEJO CHÁVEZ**, Héctor (1960), *Nuevos principios para un nuevo Perú*. Lima: Publicaciones de la Juventud Demócrata Cristiana.

- CORONIL, F.** (1997) *The magical state, nature, money and modernity in Venezuela*. Chicago: Chicago university press.
- (2000). "Naturaleza del poscolonialismo: del eurocentrismo al globocentrismo", en Lander, E. (comp.), *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas latinoamericanas*. Buenos Aires: CLACSO.
- CORREO SEMANAL** (2014), "¿Ima sin agua?", en edición del 30 de octubre de 2014, pp. 24-26
- COTLER, J., CUENCA, R.** (eds.) (2011). *Las desigualdad en el Perú: Balances críticos*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- CROSSLAND, C.** (1956). *The Future of Socialism*. Londres
- CROUCH, Colin** (2004), *Posdemocracia*. Madrid: Taurus
- CUBA, Elmer** (2013), "¿Los ex pobres?", en diario La República, edición del 12 de febrero de 2013; p.16.
- DE LA CADENA, Marisol** (1986). "Cooperación y mercado en la organización comunal andina". *Revista Andina (Cusco)* 4/1: 31-58.
- DEL CAMPO, E.** (2006). *Gobernabilidad y Descentralización Político – Administrativa en los Países Andinos: El caso de Bolivia, Ecuador y Perú en los años noventa*. Barcelona: Fundación CIDOB.
- DEGREGORI, Carlos Iván; RIVERA, Carlos** (1994), *Fuerzas Armadas, subversión y democracia: redefinición del papel militar en un contexto de violencia subversiva y colapso del régimen democrático*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- DEININGER, Klaus y Lyn SQUIRE** (1996), "A New Dataset Measuring Income Inequality". *World Bank Economic Review*, vol. 10, pp. 565-591.
- DENNIS, Lawrence** (1930), "¿Qué derribó a Leguía? La responsabilidad de los banqueros norteamericanos en los males del Perú", en *El Comercio* N° 45211, 17 de septiembre de 1930.
- DESCO** (2012), *Perú Hoy: La Gran Continuidad*. Lima: DESCO.
- DIARIO 16** (2013), "Perú crecerá 6,3% este año, según proyecciones del BCP", 20 de enero de 2013, p.11.
- (2014), "¿Los hijos de Nava también quisieron anular investigación de la Megacomisión?", en edición del 26 de octubre de 2014.
- DIARIO UNO** (2014), "¿Congresistas no deben reelegirse?", edición del 26 de octubre de 2014.
- (2014a), "¿Hay niños en el Perú que son *padres* de sus madres?", edición del 17 de noviembre de 2014.
- DIEZ, Jonathan y LERNER, Dan** (2012), "¿La Gran Transformación de la prensa?", en *DESCO: Perú Hoy: La Gran Continuidad*. Lima: DESCO.
- DRAKE, Paul** (1989), *The Money Doctor in the Andes: The Kemmerer Missions, 1923-1933*. Durham: Duke University Press.
- DURAND, Anahí** (2012), "¿El costo de lo pendiente: conflictos sociales e impunidad en tiempos de Humala?", en *DESCO: Perú Hoy: La Gran Continuidad*. Lima: DESCO.
- DURAND, Francisco** (2003), *Riqueza económica y pobreza política*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- (2005), "¿Dinámica política de la corrupción y participación empresarial?", en Felipe Portocarrero (ed.), *El pacto infame: estudios sobre la corrupción en el Perú*. Lima: Red de Ciencias Sociales.

- (2012), –El debate sobre la captura del Estado peruano”, en DESCO: Perú Hoy: La Gran Continuidad. Lima: DESCO.
  - (2014), –Primer exportador de cocaína”, en Hildebrandt en sus trece, edición del 24 de octubre de 2014.
- DOYAL, L., GOUGH, I.** (1994). Teoría de las necesidades humanas, Barcelona: Icaria
- DURSTON, J.** (1999). Construyendo capital social comunitario, una experiencia de empoderamiento rural en Guatemala. CEPAL.
- DWORKIN, R.** (1981). –What is equality? Part I” Philosophy and public affairs.10, 185-246.
- ECHAVE, José de** (2013), –Privatización de la Policía”, en Semanario *Hildebrandt en sus trece*, edición del 22 de noviembre de 2014, p.7.
- EGUREN, Fernando** (2007), –Descentralización y Nueva Ruralidad”, en *Nueva Ruralidad y Competitividad territorial*. Perú: Centro IDEAS.
- EL COMERCIO** (2012), –El 75% del territorio amazónico en el Perú ha sido concesionado”, en su edición on-line del 06 de diciembre de 2012, [http://elcomercio.pe/actualidad/1506061/noticia-75-territorio-amazonico-peru-ha-sido-concesionado\\_1](http://elcomercio.pe/actualidad/1506061/noticia-75-territorio-amazonico-peru-ha-sido-concesionado_1)
- (2012b), –Ocho millones de latinoamericanos dejaron de ser pobres el 2011”, en su edición on-line del 27 de noviembre de 2012, <http://elcomercio.pe/actualidad/1502182/noticia-ochomillones-latinoamericanos-dejaron-pobres-2011>
  - (2013a), –El momento de la clase media es lo que sostiene el crecimiento”, en semanario *Portafolio* del 20 de enero de 2013, p.6-7.
- ELÍAS LAROZA, Enrique** (1985), *La conspiración Gutarve: las pruebas de la inquisición*. Lima: s.p.i.
- ENAHO** (2004). Presentación ante la Conferencia Anual de Ejecutivos (CADE)
- EASTERLIN, Richard** (2003). *Building a Better Theory of Well-Being*. IZA Discussion paper N° 742. Bonn: Institute for the Study of Labor.
- y**ANGELESCU, Laura** (2009). *Happiness and Growth the World Over: Time series evidence on the Happiness-Income Paradox*. IZA Discussion Paper N° 4060.
- ESCOBAR, A.** (2000). –El lugar de la naturaleza y la naturaleza del lugar: ¿globalización o posdesarrollo?”, en Lander, E. (comp.), *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas latinoamericanas*. Buenos Aires: CLACSO.
- ESPEJO, Luis** (2007), –A propósito de la gobernabilidad democrática, la descentralización y la ciudadanía”, en *Nueva Ruralidad y Competitividad territorial*. Perú: Centro IDEAS, pp. 213-219
- ESPINOZA, Waldemar** (1997), *Los Incas*. Editorial Mantaro
- ETZIONI, A.** (1996), *La nueva regla de oro*. Barcelona: Paidós
- FERNANDEZ, T., LÓPEZ, A.** (2008), *Trabajo Social comunitario: afrontando juntos los desafíos del siglo XXI*. Madrid: Alianza Editorial.
- FIGUEROA, V.** (2010), *Capital Social y desarrollo indígena urbano: el caso mapuche*. Bilbao: Universidad de Deusto.
- FIGUEROA, Adolfo** (2002). *Reformas en sociedades desiguales: la experiencia peruana*. Perú: Pontificia Universidad Católica del Perú.

- FIGUEROA**, Adolfo; **THORP**, Rosemary; **PAREDES**, Maritza (2011), *La etnicidad y la persistencia de la desigualdad*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- FLORES-GALINDO**, Alberto (1987), *Buscando un Inca*. Lima: Instituto de Apoyo Agrario.
- FONT**, Joan y **BLANCO**, Ismael (2006), *Polis, la ciudad participativa*. Serie Papers de participación ciudadana. Barcelona: Diputación de Barcelona.
- FRANCKE**, Pedro (2013), “La desigualdad tiene muy buena salud”. Hildebrandt en sus trece. Año 3. N°138. Del 18 de enero de 2013, pp. 8, 38.
- (2014), “Desde la acera del frente”. Hildebrandt en sus trece. Año 5. N°219. Del 28 de septiembre de 2014, pp. 8, 38.
  - (2014b), “Aceptando el desafío de pensar”. Hildebrandt en sus trece. Año 5. N° 223. 24 de octubre de 2014.
- FREY**, Bruno y **STUTZER**, Alois (2002), *Happiness and Economics: How the Economy and Institutions Affect Human Well-Being*. Princeton: Princeton University Press.
- FINOT**, I. (2001). Descentralización en América Latina. Teoría y Práctica. Santiago de Chile: ILPES.
- FISHMAN**, Robert (2008), *Voces de la democracia*. Madrid: CIS.
- FOUCAULT**, Michel (1968), *Las palabras y las cosas*. México: Siglo Veintiuno.
- FRIEDRICH**, C. (ed.) (1969), *La Comunidad*. México: Editorial Roble.
- FUNG**, Archon y **WRIGHT**, Erik Olin (eds.) (2003): “Deepening Democracy: Innovations in Empowered Participatory Governance”. The Real Utopias Project IV. London: Verso.
- (2001): “Deepening Democracy: Innovations in Empowered Governance”. *Politics & Society*, Vol. 29, N°1, March 2001, 5-41.
- GALARZA**, Francisco (2012), *Discriminación en el Perú*. Lima.
- GALL**, Norman (1971), “Peru: The Master is Dead”, en *Dissent* 18.
- GAMERO**, Julio (2005), “La desigualdad en el Perú: una mirada desde la economía (y desde el trabajo)”, en TOCHE, E. (comp.), *Perú Hoy: La desigualdad en el Perú: situación y perspectivas*. Lima: DESCO, pp. 113-143
- GANUZA**, Ernesto y **FRANCÉS**, Francisco(2012): *El círculo virtuoso de la democracia: los presupuestos participativos a debate*. Madrid: CIS.
- GANUZA**, Ernesto y **GÓMEZ**, Braulio (2008): Control político y participación en democracia: los presupuestos participativos. Estudios de Progreso: FundaciónAlternativas.
- GARCÍA-CALDERÓN**, L., Laura Soria y Mario Zolezzi (2005), “La desigualdad en el distrito de Villa El Salvador, Lima”, en TOCHE, E. (comp.), *Perú Hoy: La desigualdad en el Perú: situación y perspectivas*. Lima: DESCO, pp. 241-301
- GERMINO**, D. (1969), “Comunidad: reto a la teoría política”, en Friedrich, C., *La Comunidad*. México: Visión.
- GERVASONI**, C. (2010), “A Rentier Theory of Subnational Regimes: Fiscal Federalism, Democracy and Authoritarianism in de Argentine Provinces”. *World Politics*, vol. 62, número 2. Princeton: Trustees of Princeton University, páginas 302-340.
- GIDDENS**, A. (1995), *La constitución de la sociedad*. Buenos Aires: Amorrortu.
- (1998), *Capitalismo y la moderna teoría social*. Barcelona: Idea Universitaria.



- (2001), *Más allá de la izquierda y la derecha: el futuro de las políticas radicales*. Madrid: Ediciones Cátedra.
- GINER, S., LAMO, E., TORRES, C.** (1998), *Diccionario de Sociología*. Madrid: Alianza Editorial.
- GOLDFRANK, Benjamin** (2006), “Los procesos de Presupuesto Participativo en América Latina: éxito, fracaso y cambio”. *Revista de Ciencia Política*, Volumen 26, N°2, 2006, pp. 03-28.
- GÓMEZ, J.M., MARTÍNEZ, R., GIL, E., GIL, S., BALLESTEROS, G.** (2010), “Capital Territorial de las Salinas. Valoración Ambiental y Turística”, *Gran Tour: Revista de Investigaciones Turísticas* n°2, pp. 41-61. Murcia: Escuela Universitaria de Turismo, Universidad de Murcia.
- GÓMEZ, Sergio** (2003), “Nueva ruralidad. Fundamentos teóricos y necesidad de avances empíricos”, en el Seminario internacional “E mundo rural: transformaciones y perspectivas a la luz de la nueva ruralidad”. Bogotá, 15-17 de octubre de 2013.
- GONZALES DE OLARTE, Efraín** (1998). *Neoliberalismo a la peruana*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- GÓNZALEZ PRADA, Manuel** (1915), “Bajo el oprobio”, en *Sobre el Militarismo*.
- GORRITI, Gustavo** (1999), *The Shinning Path: A History of the Millenarian War in Peru*. Chapel Hill: University of North Carolina Press.
- (1994), “Fujimori’s Svengali, Vladimiro Montesinos: The Betrayal of Peruvian Democracy”, en *Covert, Action* 49.
  - (2003), “El cartero va a Palacio: carta sin sobre a Toledo”, en diario Peru21 del 22 de junio de 2003.
- GUERRERO, Maró** (2012), “El trabajo infantil rural y la inclusión social”, en DESCO: Perú Hoy: La Gran Continuidad. Lima: DESCO.
- GUTIÉRREZ, Gustazo** (2012), *Teología de la Liberación. Perspectivas*. Lima: Centro de Estudios y Publicaciones
- HABERMAS, J.** (1982), *Conocimiento e interés*. Madrid: Taurus.
- (1992), *Teoría de la acción comunicativa, I. Racionalidad de la acción y racionalización social*. Madrid: Taurus.
  - (1996). *Facticidad y validez*. Madrid: Trotta.
  - (1999). *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*. Madrid: Cátedra.
- HAY, A.** (1994). “Concepts of Equity, Fairness and Justice in Geographical Studies”. *Transactions of the Institute of British Geographers* Vol. 20 No. 4 (1995) 500-508.
- HAMMARSKJÖLD, D.** (1975). *What Now: Another Development. The Report on Development and International Cooperation*.
- HANIFAN, L.** (1916), “The Rural School Community Center”, *Annals of the American Academy of Political And Social Science*, 67, pp. 130-138.
- HELD, David** (2006), *Modelos de democracia*. Madrid: Alianza.
- HELLMAN, Joel; JONES, Geriant y KAUFMANN, Daniel** (2000), *Seize de State, Seize the Day: State capture, Corruption and influence in Transition*. Washington D.C.: The World Bank.
- HERMET, Guy** (2008), *El invierno de la democracia. Auge y decadencia del gobierno del pueblo*. Barcelona: Los libros del lince.

- HILDEBRANDT**, César (2014), –País con Alzheimer”, en edición del 24 de octubre de 2014
- HILDEBRANDT EN SUS TRECE** (2014), –Hecha la ley, hecha la trampa”, en edición del 10 de octubre de 2014.
- HOBBSAWM**, Eric, (2009). –Una nueva igualdad después de la crisis”. En: *Sinpermiso*, 1 de noviembre de 2009. <http://www.sinpermiso.info/textos/index.php?id=2872>
- HOPKINS**, Jack (1967), *The Government Executive of Modern Peru*. Gainsville: University of Florida Press.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA** (2010), Informe técnico: evolución de la pobreza al 2010. Lima: INEI.
- JAGUARIBE**, H. (1967), *Desenvolvimento econômico e desenvolvimento político*. Río de Janeiro.
- KLIKSBERG**, B. (2000), –Capital social y cultura, claves olvidadas del desarrollo”. Documento de divulgación, N°7. Banco Interamericana de Desarrollo (BID).
- KORTEN**, D. (1990) *Getting to the 21st Century: Voluntary Action and the Global Agenda*. West Hartford: Kumarian Press.
- KUHN**, T. (2005). *La Estructura de las Revoluciones Científicas*. España: Fondo de Cultura Económica.
- KUZNETS**, Simon (1955), –Economic Growth and Income Inequality”, *The American Economic Review* 45 (1).
- LA REPÚBLICA** (2013), –Fallecen 24 niños por intenso frío en lo que va del año en Puno”, en Edición digital, del 28 de junio de 2013 (<http://www.larepublica.pe/28-06-2013/fallecen-24-ninos-por-intenso-frio-en-lo-que-va-del-ano-en-puno>).
- (2013b), –Optimismo”, en *Semanario Domingo*, p.2 del 20 de enero de 2013.
  - (2015), –Indecopi impide libre compra de fármaco vital para tratar la leucemia”, en edición digital del 18 de marzo de 2015, <http://www.larepublica.pe/18-03-2015/indecopi-impide-libre-compra-de-farmaco-vital-para-tratar-leucemia>
- LAKOFF**, George (2007), *No pienses en un elefante*. Madrid: Foro complutense.
- LAMA**, C. (2010). *Elementos conceptuales sobre el enfoque territorial. La gestión concertada de proyectos*. Cuadernos de Investigación EPG. Edición No 10 – Abril 2010. Lima: Escuela de Postgrado de la UPC.
- (2012), *Escenarios de futuro del proceso de integración territorial y logístico para el mediano y largo plazo*. Lima: CEPLAN.
- LAMA**, José Carlos (2010), *Descentralización y desigualdad territorial del desarrollo humano*. Barcelona: UAB
- LANDER**, E. (comp.) (2000). *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas latinoamericanas*. Buenos Aires: CLACSO.
- LAYARD**, Richard (2003), –Happiness, Has Social Science a Clue?”, en *Lionel Robbins Memorial Lectures 2002/3*, London: London School of Economics.
- LEBRET**, L.J. (1969), *Dinámica concreta del desarrollo (2ª. Ed.)*. Barcelona: Ed. Herder.
- LECETA**, Humberto (2003), –Planificación del Desarrollo: a 41 años de su institucionalización en el Perú”. En *Apuntes*, n°52-53. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico, pp. 169-171.

- LEFF**, Enrique (2005), *Diálogo de saberes, saberes locales y racionalidad ambiental en la construcción social de la sustentabilidad*.
- LEÓN, J. y IGUÍÑIZ, J.** (2011), *Desigualdad distributiva en el Perú: dimensiones*. Lima: Fondo Editorial PUCP.
- LINDERT**, Peter H. y Jeffrey G. Williamson (2000), "Mondialisation et inégalité: une longue histoire". *Revue d'Economie du Développement*, n<sup>os</sup> 1-2. Bruselas, junio, pp. 7-41.
- LINK**, Wendell (1951), "The reminiscences of William Wilson Cumberland", en *Oral History Research Project*, Nueva York: Universidad de Columbia.
- LYNCH**, Nicolás (2014), "Ollanta y Evo, lo que no pudo ser", en Diario La República, del 26 de octubre de 2014.
- LITVINOFF**, Nicolás (2014), "Dinero y felicidad", en semanario *Portafolio* de diario El Comercio, 25 de mayo de 2014, pág. 14.
- LÓPEZ**, Sinesio (2012), "El tamaño de la desigualdad", en diario La República del 20 de diciembre de 2012, p.5
- LÓPEZ-SEGRERA**, F. (2000). "Abrir, impensar y redimensionar las ciencias sociales en América Latina y el Caribe ¿es posible una ciencia social no eurocéntrica en nuestra región?", en Lander, E. (comp.), *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas latinoamericanas*. Buenos Aires: CLACSO.
- LOS ANDES, Diario** (2014). "Las dos caras del boom de la quinua", en edición digital del 02 de septiembre de 2014, <http://www.losandes.com.pe/Opinion/20140902/82392.html>
- LOURY**, G. (1977), "A Dynamic Theory of Racial Income Differences", en: P.A. Wallace y A. LeMund, ed., *Women, Minorities and Employment Discrimination*. Lexington (Massachusetts), Lexington Books, pp. 153-188.
- LUSTIG**, Nora, "América Latina: ¿Menos desigual?", en *Nexos*, 1 julio 2011
- MACPHERSON**, C.B. (1982), *La democracia liberal y su época*. Madrid: Alianza, 2009.
- MALAGÓN**, J.L. (1999), *Fundamentos del Trabajo Social Comunitario*. Sevilla: Universidad Pablo de Olavide.
- MALPICA**, Carlos (1985), *Petróleo y corrupción: la ley Kuczynski*. Lima: Escena Contemporánea.
- MANN**, Michael (1991). *Las fuentes del poder social*. Madrid: Alianza Editorial.
- MANRIQUE**, Nelson (2013), "Crece la desigualdad en el mundo". Diario La República. 22 de enero de 2013.
- MARCUSE**, Herbert (1964). *El hombre unidimensional*. Barcelona: Ariel.
- MARITAIN**, Jacques (1982), *Los derechos del hombre y la Ley Natural*. Buenos Aires. Ed. Leviatán
- MARX**, K. (1972), "Fesis sobre Feuerbach", en *Antología de Marx*. Madrid: Cuadernos para el diálogo.
- MASTERSON**, Daniel (1991), *Militarism and Politics in Latin America: Peru from Sanchez Cerro to Sendero Luminoso*. Westport, Connecticut: Greenwood Press.
- **FUNADA-CLASSEN**, Sakaya (2004), *The Japanese in Latin America*. Chicago: University of Illinois Press.
- MATHEW**, W.M. (1970), "The first Anglo-Peruvian Debt and Its Settlement, 1822-49", en *Journal of Latin American Studies* 2, pág. 83.

- (1972), "Foreign Contractors and the Peruvian government at the Outset of the Guano Trade", en *Hispanic American Historical Review*, 52, pp. 598-620.
- MATOS MAR**, José (1976), "Comunidades indígenas del área andina", en José Matos Mar (ed.), *Hacienda, comunidad y campesinado en el Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- MATTO DE TURNER**, Clorinda (1902), "En el Perú: narraciones históricas", en *Boreales, Miniaturas y Porcelanas*. Buenos Aires: Imprenta de Juan Alsina.
- MAUCERI**, Philip (1997), "The Transition to 'democracy' and the Failures of Institution Building", en Maxwell Cameron y Philip Mauceri (eds.), *The Peruvian Labyrinth: Polity, Society and Economy*. University Park: Pennsylvania State University Press.
- MAURO**, Raúl (2014), "La construcción política del Presupuesto de la República", en TOCHE, E. (comp.), *Perú Hoy: Más a la derecha comandante*. Lima: DESCO, pp.211-232
- MAX-NEEF**, M. (1993). *Desarrollo a escala humana*. Barcelona: Icaria
- (1995). "Economic Growth and Quality of Life: A threshold Hypothesis", en *Ecological Economics*, vol. 15, pp. 115-8.
  - y **SMITH**, Philip (2011), *Economics Unmasked. From Power and Greed to Compassion and the Common Good*. Devon: Green Books.
  - , **ELIZALDE**, Antonio; **HOPENHAYN**, Martin (1986), "Desarrollo a escala humana – una opción para el futuro". En: *Development Dialogue*, número especial; Cepaur y Fundación Dag Hammarskjöld.
- MEADOWS**, D., **RANDERS**, J., **MEADOWS**, D. (2004). *Los límites del crecimiento: 30 años después*. Barcelona. Galaxia Gutemberg.
- MENDIBURU**, Manuel de (1963), *Biografías de generales republicanos*. Editado por Félix Denegri. Lima: Academia Nacional de Historia.
- MENDOZA**, Ivan (2014), "El Estado y los conflictos sociales en el gobierno de Ollanta Humala", en TOCHE, E. (comp.), *Perú Hoy: Más a la derecha comandante*. Lima: DESCO, pp.39-55
- MENDOZA**, Waldo (2012), "La desigualdad sí importa", en suplemento *Economía* del diario El Comercio, del 06 de abril de 2012, p.2.
- (2014), "Es el contexto externo, estúpido", en suplemento Portafolio Negocios y Mercado del diario El Comercio, Lima, 25 de mayo del 2014.
- MENDOZA**, Waldo; Leyva, Janneth y Flor, José Luis (2011) "La distribución del ingreso en el Perú: 1980-2010". En: Janina León y Javier Iguñiz, ed. *Desigualdad distributiva en el Perú: dimensiones*. Lima: PUCP.
- MERCADO**, Waldemar (2014), "El boom de la quinua contribuye a la seguridad alimentaria?", en *La Revista Agraria*, edición de enero de 2014, ed. 158. <http://www.lamolina.edu.pe/vlir/wp-content/uploads/2014/02/El-boom-de-la-quinua-La-Revista-Agraria.pdf>
- MICHALOS**, Alex (1980), "Satisfaction and Happiness", en *Social Indicators Research*, vol. 8, pp. 385-422.
- MIDDENDORF**, Ernest (1973), *Perú*. Lima: Universidad Nacional Mayor de San Marcos.

- MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS** (2012). Boletín en versión digital, disponible en: [http://www.mef.gob.pe/contenidos/inv\\_publica/docs/boletines/boletines\\_pi/boletin5/BIP05\\_Analisis\\_Funcional.pdf](http://www.mef.gob.pe/contenidos/inv_publica/docs/boletines/boletines_pi/boletin5/BIP05_Analisis_Funcional.pdf)
- MIRALLES-GUASCH**, Carme; Martínez, Montserrat; Marquet, Oriol (2015), “A gender analysis of everyday mobility in urban and rural territories: from challenges to sustainability”, en *Gender, Place & Culture: A Journal of Feminist Geography*, publicación digital de marzo de 2015.
- MONGE**, Carlos (2012), “Humala y las industrias extractivas. Poca transformación y mucha continuidad”, en DESCO: Perú Hoy: La Gran Continuidad. Lima: DESCO.
- (2014), “¿Crecimiento? ¿Cuál crecimiento?”, en diario La Primera, edición del 29 de abril de 2014, pág. 12
- MONTECINOS**, E. (2005). “Los estudios de descentralización en América Latina: una revisión sobre el estado actual de la temática”. Revista Eure, vol XXXI, núm. 93, págs. 77-88. Santiago de Chile, agosto 2005.
- MONTERO**, Maritza (2003): Teoría y práctica de la psicología comunitaria. Buenos Aires: Paidós.
- MORA**, Rael (2014), “Peru has 4th Most Billionaires in Latin America”, en portal web Telesur, publicado el 25 de septiembre de 2014, <http://www.telesurtv.net/english/news/Nine-Peruvians-Worth-More-Than-1bln-20140925-0061.html>
- MOSSBRUCKER**, Harald (1989), “The Comunidad Andina, a critical examination”, en *Anthropos*, Bd. 84, H. 4/6, pp. 385-404.
- MYRDAL**, Gunnar (1953), *The Political Element in the Development of Economic Theory*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- NAGEL**, T. (1991). Equality and Partiality. Nueva York.
- NARAYAN**, D. (1997), *Voices of the poor: poverty and social capital in Tanzania*. Washington: World Bank
- (1999), *Bonds and Bridges: Social Capital and Poverty*. Washington: World Bank
- NARAYAN**, D., PRITCHETT, L. (2000), “Social capital: evidence and implications”. En Dasgupta y Seregeldin (Eds.), *Social Capital: A multifaceted Perspective*. Washington: World Bank.
- NAREDO** J. (1998) “Sobre pobres y necesitados” en Riechmann, J. (coord.). Necesitar, desear, vivir. Sobre necesidades, desarrollo humano, crecimiento económico y sustentabilidad. Madrid: Los libros de la catarata.
- NAVARRO**, Clemente (2008): Los rendimientos de los mecanismos de participación: propuesta de sistema de evaluación y aplicación al caso de los Presupuestos Participativos. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N°40, febrero de 2008.
- NIETO**, Carlos (2005), “Equidad y desarrollo. Lectura crítica de la propuesta del Banco Mundial”, en TOCHE, E. (comp.), *Perú Hoy: La desigualdad en el Perú: situación y perspectivas*. Lima: DESCO, pp. 71-97.
- NOZICK**, R. (1974). *Anarchy, State and Utopia*. Oxford.
- NUGENT**, Guillermo (2005), “La desigualdad es una bandera de papel (armonías, chirridos y mudanzas”, en TOCHE, E. (comp.), *Perú Hoy: La desigualdad en el Perú: situación y perspectivas*. Lima: DESCO, pp. 203-226

- NUSSBAUM, J.** (1998). “Capacidades humanas y justicia social” en Riechmann, J. (coord.). Necesitar, desear, vivir. Sobre necesidades, desarrollo humano, crecimiento económico y sustentabilidad. Madrid: Los libros de la catarata.
- OATES, W.** (1972). Fiscal Federalism. New York: Harcourt Brace Jovanovich.
- O’DONNELL, G.** (2001) “Democracy, Law and Comparative Politics”, *Studies in Comparative International Development*, 36(1), pp. 5–36.
- OKURA, Roberto** (1987), “Prólogo”, en César Vásquez Bazán, *La propuesta olvidada*. Lima: Okura Editores.
- OSTROM, V.; TIEBOUT, CH.; WARREN, R.** (1961). “The organization of government in metropolitan areas: a theoretical inquiry”. *American Political Science Review* 55: 831-42.
- OXFAM** (2012), *Born Equal: How reducing inequality could give our children a better future*. London: Oxfam.
- (2012b) *Pobreza desigualdad y desarrollo en el Perú: Informe anual 2011/2012*. Perú: Oxfam.
  - (2013), “The cost of inequality: how wealth and income extremes hurt us all”, *Oxfam Media Briefing*. 18/01/13. Ref: 02/2012.
- PAERREGAARD, Karsten** (1987), *Nuevas organizaciones en comunidades campesinas*. Lima: PUC
- PAJARES, Erick** (2012), “La reinención fallida: una comprensión de la política y la economía”, en DESCO: Perú Hoy: La Gran Continuidad. Lima: DESCO.
- Y **LORET DE MOLA, Carlos** (2014), “Otras políticas climáticas: ruptura de episteme y diálogo de saberes”, en TOCHE, E. (comp.), *Perú Hoy: Más a la derecha comandante*. Lima: DESCO, pp.289-311.
- PANDURO, Julio** (1997), “El mal ejemplo del gobierno peruano”, en diario La República, 8 de septiembre de 1997.
- PARDO, Luis** (1990), *La Guerra de los Quechuas con los Chancas*. Cusco.
- PARÉS, Marc** (coord.) (2009), *Participación y calidad democrática. Evaluando las nuevas formas de democracia participativa*. Barcelona: Ariel.
- PÁSARA, Luis** (1980), “El docenio militar”, en Juan Mejía Baca, *Historia del Perú*. Lima: Editorial Juan Mejía Baca.
- (1982), *Jueces, Justicia y Poder en el Perú*. Lima: Centro de Estudios de Derecho y Sociedad.
- PAZ SOLDÁN Y UNÁNUE, Pedro** (1974), *Diccionario de peruanismos*. Lima: Ediciones Peisa., vol. 1, pp. 140-143.
- PEREZ ADÁN, J.** (2005), *Repensar la familia*. Madrid: Ediciones Internacionales Universitarias.
- PÉREZ CORREA, Edelmira** (2007), “Algunos elementos de análisis de la Nueva Ruralidad en América Latina”, en *Nueva Ruralidad y Competitividad territorial*. Perú: Centro IDEAS.
- PERROUX, F.** (1964), “La notion de développement” en *L’économie du XXème siècle*. París, pp.155-171.
- PIKETTY, Thomas** (2014), *Capital in the Twenty-First Century*.
- PLAZA, Orlando** (2005), “Enfoques sobre desigualdad y pobreza en el Perú. Una aproximación sociológica”, en TOCHE, E. (comp.), *Perú Hoy: La desigualdad en el Perú: situación y perspectivas*. Lima: DESCO, pp. 19-46

- Y Marfil Francke (1981), *Formas de dominio, economía y comunidades campesinas*. Lima: DESCO.
- PNUD** (1990). *Human Development Report*. New York. Oxford University Press.
- (2005). *Human Development Report*. New York. Oxford University Press.
- (2009). *Human Development Report*. New York. Oxford University Press.
- (2010). *Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe 2010 – Actuar sobre el futuro: romper la transmisión intergeneracional de la desigualdad*. Costa Rica: PNUD.
- (2010b). *Informe sobre Desarrollo Humano Perú 2009 – Por una densidad del Estado al servicio de la gente*. Lima: PNUD.
- (2011) *Informe sobre Desarrollo Humano 2011 – Sostenibilidad y equidad: un mejor futuro para todos*. México: PNUD
- (2012) *Perú: la oportunidad de un nuevo ciclo de desarrollo. Escenarios prospectivos 2012-2016*. Bolivia: PNUD.
- POMAR**, Manuel Ángel del (1986), *Autonomía e idoneidad en el poder judicial: fundamentos para una acusación constitucional*. Lima: Editorial Justicia y Derecho.
- PORTAFOLIO** (2013a), revista del diario El Comercio. Edición del 03 de febrero de 2013, cuadro –Desigualdad en las Américas”, p.2.
- (2013b), –Concesiones andinas, un análisis de Financial Times”. Edición del 10 de febrero de 2013, p.7
- PORTOCARRERO**, Gonzalo (1983), *De Bustamante a Odría: el fracaso del Frente Democrático Nacional 1945-1950*. Lima: Mosca Azul.
- POSTIGO**, Julio (2012), –Agricultura peruana: entre la hoja de ruta y la gran transformación”, en DESCO: Perú Hoy: La Gran Continuidad. Lima: DESCO.
- PRIETO CELI**, Federico (1979), *El deportado: biografía de Eudocio Ravines*. Lima: Editorial Andina.
- PRZEWORSKI**, Adam (1999), –El Estado y el ciudadano”. *Política y Gobierno*, vol. V, n°2.
- PUBLIMETRO** (2012), –Perú: país de grandes brechas entre los niños”. Edición del 07 de noviembre de 2012, p.2.
- PUTNAM**, R. (1993). *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. US: Princeton University Press.
- (2002), *Sólo en la bolera. Colapso y resurgimiento de la comunidad norteamericana*. Barcelona: Galaxia Gutenberg / Círculo de Lectores.
- (ed.) (2003), *El declive del capital social. Un estudio internacional sobre las sociedades y el sentido comunitario*. Barcelona: Galaxia Gutenberg / Círculo de Lectores.
- QUIJANO**, A. (1997). –Colonialidad del poder, cultura y conocimiento en América Latina”, *Anuario Mariateguiano*, IX/9
- (2000). –Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina”, en Lander, E. (comp.), *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas latinoamericanas*. Buenos Aires: CLACSO.
- QUÍMPER**, José María (1886), *Las propuestas de los tenedores de bonos*. Lima: Imprenta de la Época.
- QUINTANILLA**, Pablo (2012), –Bienestar y felicidad”, diario 16, del 27 de diciembre de 2012, p.6

- QUIROZ**, Alfonso (2004), –Basadre y su análisis de la corrupción en el Perú”, en O’Phelan, Scarlett y Mónica Ricketts (eds.). *Homenaje a Jorge Basadre: el hombre, su obra y su tiempo*. Lima: Instituto Riva-Agüero, Pontificia Universidad Católica del Perú.
- (2013), *Historia de la Corrupción en el Perú*. 2da. Edición. Lima: IEP.
- RAPPAPORT**, Julian (1984), Studies in empowerment: introduction to the issue. *Prevention in Human Services*. N°3, 1-7.
- RAMSEY**, Daniel (2013), –El lavado de activos en el Perú”, *enfoquederecho.com*, Lima, edición del 09 de abril de 2013.
- RAWLS**, J. (1971). *Theory of Justice*. Massachusetts. Cambridge.
- REQUENA**, M. (1991), *Redes sociales y mercados de trabajo. Elementos para una teoría del capital relacional*. Madrid: CIS
- REVESZ**, Bruno (2007), –Gobernabilidad democrática, descentralización y desarrollo territorial”, en *Nueva Ruralidad y Competitividad territorial*. Perú: Centro IDEAS, pp. 163-201.
- REVESZ, Bruno y OLIDEN, Julio (2003), –Ordenamiento territorial y desarrollo regional”, en *Foro Descentralista, No.2, Agosto*.
- RIVERO**, Oswaldo de (2014), –El nuevo orden geopolítico sudamericano y la posición internacional del Perú”, en TOCHE, E. (comp.), *Perú Hoy: Más a la derecha comandante*. Lima: DESCO, pp.79-93
- ROBINSON**, L., SILES, M., OWENS, J. (2002). *A performance evaluation of the Nicaraguan social investments funds*. Department of Agricultural Economic Staff paper, No 02-00. Universidad del Estado de Michigan.
- ROCA BASADRE**, David (2014), –Por una revolución democrática”, en semanario *Hildebrandt en sus trece*, ed. 217 del 12 de septiembre de 2014
- ROEMER**, J. (1998). *Equality of Opportunity*, Cambridge, MA: Harvard University Press.
- ROJAS**, Silvia (1997), –Blanca Nélica Colán: una fiscal y varios delitos”, en diario *La República*, 8 de septiembre de 1997.
- ROSANVALLON**, Pierre (2010). *La legitimidad democrática. Imparcialidad, reflexividad y proximidad*. Barcelona: Paidós.
- ROSE-ACKERMAN**, S. (1999) *Corruption and Government. Causes, Consequences, and Reform*, Cambridge University
- ROSTWOROWSKI**, María (1999), *Historia del Tahuantinsuyu*. Lima: IEP/Promperú.
- RUDOLPH**, James (1992), *The Evolution of a Crisis*. Westport, Connecticut: Praeger.
- RUMRRILL**, Roger, (2014), –Extractivismo y tragedia de los pueblos indígenas”, en *Diario Uno*, edición del 14 de septiembre de 2014, p.21.
- RYAN**, Gery y **BERNARD**, Russel(2010): *Analyzing qualitative data: systematic approaches*. Thousand Oaks: Corwin.
- SABERBEIN**, Gustavo et al. (1982), *La planificación en el Perú, antecedentes, desarrollo y técnicas*. Lima: Centro de Investigación Económica para la Acción (CIEPA).
- SABINE**, G. (1950), *A History of Political Theory*.
- SACO**, Alexandro (2014), –La disputa por el sistema de salud”, en TOCHE, E. (comp.), *Perú Hoy: Más a la derecha comandante*. Lima: DESCO, pp.113-131



- SALIRROSAS**, Verónica (2005), “La desigualdad en la provincia de Angaraes, Huancavelica”, en TOCHE, E. (comp.), *Perú Hoy: La desigualdad en el Perú: situación y perspectivas*. Lima: DESCO, pp. 303-335
- SANTOS**, B. (1995), *Towards a New Common Sense: Law, Science and Politics in a Paradigmatic Transition*, Londres: Routledge.
- (2003). *La Caída del Angelus Novus*. Bogotá: ILSA
- (2005). *Crítica de la Razón Indolente. Contra el desperdicio de la experiencia*. Bilbao: Descleé
- SCHLICHT**, E. (1984), “Cognitive Dissonance in Economics”, *Normengeleitetes Verhalten in den Sozialwissenschaften*. Berlín: Duncker and Humblot, pp. 61-81.
- SCHULDT**, Jürgen(2012), *Desarrollo a Escala Humana y de la Naturaleza*. Lima: Universidad del Pacífico.
- SCHYDLOWSKY**, Daniel; **WICHT**, Julio (1979), *Anatomía de un fracaso económico: Perú: 1968-1978*. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.
- SEELEY**, J., **SIM**, A, **LOOSLEY**, E. (1956). *Crestwood Heights: A study of the culture of suburban life*. New York: Basic Books.
- SEN**, A. (1979b). “Equality of what?” The Tanner Lecture of Human Values. Stanford University.
- (1985). *Commodities and capabilities*. Amsterdam: North Holland.
- (1989). “Development as Capability Expansion”, en: *Journal of Development Planning*, N°10, pp.41-58.
- (2010). *La idea de la Justicia*. España: Taurus.
- SEMPERE**, J. (1992). *L’explosió de les necessitats*, Barcelona: edicions 62
- (1998). “Necesidades y política ecosocialista” en Riechmann, J. (coord.). *Necesitar, desear, vivir. Sobre necesidades, desarrollo humano, crecimiento económico y sustentabilidad*. Madrid: Los libros de la catarata.
- (2010). “Autocontención: mejor con menos”, En: Sempere et al. 2010, “Enfoques sobre bienestar y buen vivir”. En *Dossier*. CIP-Ecosocial.
- SERVET**, Jean-Michel (2005), “Los objetivos del milenio son creíbles?”, en TOCHE, E. (comp.), *Perú Hoy: La desigualdad en el Perú: situación y perspectivas*. Lima: DESCO, pp. 47-69
- SERVINDI**, Portal digital (2012), “Perú: en primer día de marcha por el agua, Yanacocha cierra el paso” (noticia del 02 de febrero del 2012, <http://servindi.org/actualidad/58486>)
- (2012b), “Perú: cerca del 20 por ciento del territorio nacional está concesionado a la minería” (noticia del 13 de diciembre del 2012, <http://servindi.org/actualidad/78908>)
- SINTOMER**, Yves y **GANUZA**, Ernesto (2011): *Democracia participativa y modernización de los servicios públicos: Investigación sobre las experiencias de presupuesto participativo en Europa*. París: Transnational Institute.
- SINTOMER**, Yves; **HERZBERG**, Carsten y **ANJA**, Rocke (2012): *Modelos transnacionais de participação cidadã: o caso do orçamento participativo*. *Sociologias*, vol.14, no.30, Porto Alegre, mayo/ago 2012.
- SOUZA BRIGGS**, X. (1997), “Social capital and the cities: advice to change agents”, *National Civic Review*, 86, pp. 111-117.

- STANTON**, E. (2007). Inequality and the Human Development Index. Ph.D. dissertation, University of Massachusetts Amherst, United States.
- STERBA**, J. (1974). "Justice as desert". *Social Theory and Practice* 3.101-16.
- STEWART**, Watt (1946), *Henry Meiggs: Yankee Pizarro*. Durham, N.C: Duke University Press.
- STRAUSS**, Anselm y **CORBIN**, Juliet(1998): *Basics of qualitative research: techniques and procedures for developing grounded theory*. Thousand Oaks: Editorial Sage.
- SUEL**, Leónidas (2008). Organización territorial de la provincial de Andahuaylas, tesis para optar al título profesional de ingeniero geógrafo, Universidad Nacional Mayor de San Marcos.
- TANAKA**, Martín (2014), "Tecnócratas y captura del Estado", en diario *La República*, edición del 16 de marzo de 2014.
- TAURO DEL PINO**, Alberto (2001), *Enciclopedia Ilustrada del Perú*. Perú: PEISA.
- THEDE**, N. (2009) "Decentralization, Democracy and Human Rights: A Human Rights-based Analysis of the Impact of Local Democratic Reforms on Development", *Journal of Human Development and Capabilities*, 10: 1,103 — 123.
- THORP, R., PAREDES, M.** (2011), *La etnicidad y la persistencia de la desigualdad: el caso peruano*. Lima: IEP.
- TILLY**, Ch. (2010). *Democracia*. España: Ediciones Akal.
- TOCHE**, Eduardo (2005), "Diagnóstico", en TOCHE, E. (comp.), *Perú Hoy: La desigualdad en el Perú: situación y perspectivas*. Lima: DESCO, pp. 227-239
- (2014), "El boyante negocio del narcotráfico", en TOCHE, E. (comp.), *Perú Hoy: Más a la derecha comandante*. Lima: DESCO, pp.169-185
- TÖNNIES**, F. (1979), *Comunidad y asociación: el comunismo y el socialismo como formas de vida social*. Barcelona: Península.
- (2009b), *Principios de Sociología*. Granada: Editorial Comares.
- TORTOSA**, José María (2001), *El juego global: maldesarrollo y pobreza en el capitalismo mundial*. Barcelona: Icaria.
- TRIVELLI**, Carolina (2010), "¿Es caras de la pobreza. Los pobres siguen siendo los mismos y muchos", en: Oxfam, ed. Informe anual 2009-2010. Pobreza, desigualdad y desarrollo en el Perú. Lima: Oxfam.
- UPHOFF**, N., **WIJAYARATNA**, C. (2000), "¿Es beneficios demostrados del capital social: la productividad de las organizaciones campesinas de Gal Oya en el Estado de Sri Lanka?". Website: <http://www.rimisp.cl/boletines/bol2/social.html> (del 10 de marzo de 2005).
- VAN DALFSEN**, Mariska (2007), "Educación y sociedad del conocimiento en la nueva ruralidad", en *Nueva Ruralidad y Competitividad territorial*. Perú: Centro IDEAS, pp. 241-268
- VAN DER HEYDEN**, Damien (2007), "Desarrollo territorial rural y su relación con la competitividad en Cajamarca", en *Nueva Ruralidad y Competitividad territorial*. Perú: Centro IDEAS, pp. 113-128.
- VARGAS**, G. (2001), *Hacia una teoría del capital social*. PhD. Thesis, Universidad Nacional de Colombia, Colombia.
- VARGAS HAYA**, Héctor (1976), *Contrabando*. Lima: Offset Peruana.
- (1980), *Defraudadores y contrabandistas*. Lima: Nueva Educación.
  - (2001), *Hacia la reforma del Estado: camino a la segunda república*. Lima: Edigrama.

- VARGAS LLOSA**, Mario (1999), –El nacimiento del Perú”, en *Hispania*, Vol. 75, número 4.
- VELARDE**, Manuel (1886), *El General Velarde exministro de Gobierno y el contrato Grace*. Lima: Imprenta de la Época.
- VÉLIZ**, C. (1980). La tradición centralista de América Latina. Barcelona: Editorial Ariel.
- WAMPLER**, Brian (2007): *Participatory Budgeting in Brazil: Contestation, Cooperation, and Accountability*. University Park PA: Pennsylvania State University Press.
- WEBB**, Richard y Adolfo Figueroa (1975). *La distribución del ingreso en el Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- (1981), –Perú: economía rentista”. En Instituto Libertad y Democracia, ed. Democracia y Economía de Mercado. Lima: ILD.
- WIENER**, Raúl (2012). –Las gestas libertarias en el Perú” en <http://es.scribd.com/doc/61778508/Herbert-Ore-Las-Gestas-Libertarias-en-El-Peru>.
- YONG KIM**, Jim (2014), –Necesitamos un crecimiento incluyente”, en *La República*, edición del 26 de abril de 2014, p.5
- YOUNGERS**, Coletta; **ROSIN**, Eileen; **CHAUVIN**, Lucien (2004), –Drug Paradoxes: The U.S. Government and Peru’s Vladimiro Montesinos”, en *Drug War Monitor*, 3 de Julio de 2004
- ZAPATA**, A, **ROJAS**, R. (2014), *¿Desiguales desde siempre?, Miradas históricas sobre la desigualdad*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- ZIMMERMAN**, M. (2000).Empowerment theory. En J. Rappaport & E. Seidman (Eds), 2000, *Handbook of community psychology* (pp. 43-63). New York: Kluwer.

# **ANEXOS**

## **ANEXO 1**

### **FORMATO DE ENTREVISTAS PRELIMINARES**

## TRABAJO DE CAMPO (PRIMERA ETAPA DE CAMPO)

### ENTREVISTA PERSONAL

Esta entrevista es anónima y exclusivamente con fines académicos (Universitat Autònoma de Barcelona)

Nombre: \_\_\_\_\_ Dirección: \_\_\_\_\_  
Distrito: \_\_\_\_\_ Zona (Urb/Barrio/CP): \_\_\_\_\_ Cargo: \_\_\_\_\_  
Día y hora entrevista: \_\_\_\_\_ Miembros fam.: \_\_\_\_\_ Ing. fam.  
Mens.: \_\_\_\_\_ Estudios alcanzados: \_\_\_\_\_ Pertenece a alguna agrupación,  
especificar (As.Ab./As.Cerr.): \_\_\_\_\_

#### **PRIMERA PARTE: CARACTERIZANDO CIRCUNSTANCIAS Y CAPTURA DEL ESTADO...**

##### **¿qué OPORTUNIDADES necesitamos garantizar para nuestros hijos?**

1. ¿Qué considera usted que debe asegurar que tenga(n) su(s) hijo(as) para que puedan llegar a adultos de la mejor manera posible? (**IDENTIFICANDO OPORTUNIDADES**)
2. ¿Cuál es la situación de la provisión de servicios que acaba de mencionar (incluir calidad)?
3. ¿Quién se los ofrece? ¿Bajo qué modalidad? (**MIDIENDO EFICIENCIA AEIOHU**)
4. ¿Por qué cree que dichos servicios no son proveídos con la calidad que usted considera adecuada?, ¿si el servicio estuviera a cargo de la misma población se tendría un buen servicio? ¿usted cree que hay corrupción en la provisión de servicios, desinterés, incapacidad, qué cree? (**MIDIENDOCAPTURA ESTATAL**)

Adicionalmente se deberá interrogar a los proveedores de servicios y a las municipalidades al respecto. CON TODO ESTO TENDREMOS LA PROBLEMÁTICA CLARA.

#### **SEGUNDA PARTE: ASPECTOS COGNITIVOS (valores, creencias comunitarias)... ¿qué es LO COMUNITARIO?**

5. ¿Qué significado tiene para usted el término COMUNIDAD? ¿Es importante vivir en comunidad?
6. De lo anterior, ¿considera usted que su familia vive en comunidad?
7. Sobre las necesidades insatisfechas de la primera parte:
  - 7.1. ¿Cómo las afronta?, ¿prefiere afrontarlo solo, busca a sus vecinos, sus representantes o va a la municipalidad?
  - 7.2. ¿Cómo era esto hace 10 años? ¿hace 20?

#### **TERCERA PARTE: ASPECTOS INTERNOS(prácticas comunitarias)... ¿viven en COMUNIDAD?**

8. ¿Cómo están organizadas las familias, los vecinos, en su barrio?
9. ¿En base a esa organización tienen representantes?
10. ¿Usted y su familia se sienten representados?

11. ¿Qué actividades realizan en el marco de esta organización vecinal? (elaborar lista)
  - 11.1. ¿Usted diría que son actividades comunitarias?
  - 11.2. ¿Usted participa, cómo?
12. ¿Usted se conoce con sus vecinos? ¿con los dirigentes que lo representan? ¿Ellos lo conocen a usted?
13. ¿Se hace favores con sus vecinos? ¿Cuáles? (p.e.: cuidar la casa, prestarse cosas de la cocina, prestarse dinero)
14. ¿Se reúne con sus vecinos para tratar algo en específico? (revisar listado de la primera parte)
15. ¿Cómo era esto hace 10 años? ¿hace 20?

**CUARTA PARTE: ASPECTOS EXTERNOS (logros comunitarios)... ¿LO COMUNITARIO les ha servido para mejorar las oportunidades humanas?**

16. ¿Cómo interactúa usted –o los vecinos organizados- con la municipalidad u otras instituciones? (sobre oportunidades)
17. ¿Qué logros considera usted que se han obtenido respecto a las necesidades identificadas en la interacción con las instituciones del Estado y la cohesión de la comunidad?
18. ¿Cómo era esto hace 10 años? ¿hace 20?

## FICHA TÉCNICA DE LA ENTREVISTA

1. **Objetivo:** Proveer de información relacionada con la noción de comunidad y de *lo comunitario*, fundamentalmente creencias y valores, prácticas y logros alcanzados relacionados con la provisión de servicios educativos, de agua potable, de tratamiento de excretas y de electricidad entendidos como satisfactores de necesidades humanas esenciales o de oportunidades humanas.
2. **Tipo de entrevista:** Semiestructurada
3. **Lugar de aplicación:** distritos de Andahuaylas y Talavera (Provincia de Andahuaylas) en la región Apurímac.
4. **Fecha de realización:** Del 06 al 09 de mayo y del 25 al 28 de junio de 2013
5. **Entrevistador:** José Carlos Lama
6. **Población bajo estudio:** ámbito urbano y rural de distritos andinos del Perú; con énfasis en hogares y características de bienestar de los miembros de la familia con edad igual o menor a 19 años.
7. **Diseño muestral:** es una muestra estratificada e independiente en cada distrito en número referencial de sesenta (60) entrevistas (quince por municipalidad y ámbito). Las unidades de muestreo son la vivienda particular (familia) y personas pertenecientes a agrupamientos (más allá del familiar) y representantes del sector público. Los niveles de inferencia son referenciales pues es una entrevista que permitirá afinar la elaboración de la encuesta a aplicarse finalmente; en todo caso alcanza a los distritos en los que se realiza dicha entrevista.
8. **Temas investigados:** noción de comunidad y lo comunitario por parte de las familias y demás agrupamientos, valores y creencias de tipo comunitario, prácticas de tipo comunitario, logros obtenidos como comunidad ante entidades del Estado, niveles de captura estatal, niveles de satisfacción de necesidades básicas asociadas a oportunidades priorizadas.
9. **Fuente de financiamiento:** con recursos propios.
10. **Productos:** con el análisis de resultados se obtendrá la versión final de entrevista y encuesta a realizarse entre julio y octubre de 2013.



## **ANEXO 2**

# **FORMATO DE ENTREVISTAS A ENTIDADES**

## TRABAJO DE CAMPO (PRIMERA ETAPA DE CAMPO)

### ENTREVISTA INSTITUCIONAL

Esta entrevista es anónima y exclusivamente con fines académicos (Universitat Autònoma de Barcelona)

Nombre: \_\_\_\_\_ Lugar y hora de la entrevista:  
\_\_\_\_\_ Cargo: \_\_\_\_\_

#### **PRIMERA PARTE: CARACTERIZANDO NECESIDADES**

1. ¿Qué cobertura tiene el servicio que brinda su institución en el ámbito urbano y en el ámbito rural (incluir calidad)?
2. ¿Bajo qué modalidad se ofrecen? (**MIDIENDO EFICIENCIA AEIOHU**)

#### **SEGUNDA PARTE: MIDIENDO CAPTURA ESTATAL**

3. ¿Por qué cree que dichos servicios no son proveídos con la calidad que se considera adecuada?, ¿si el servicio estuviera a cargo de la misma población se tendría un buen servicio? ¿usted cree que hay corrupción en la provisión de servicios, desinterés, incapacidad, qué cree? (**MIDIENDOCAPTURA ESTATAL**)

#### **TERCERA PARTE: ASPECTOS DE ARTICULACIÓN**

4. ¿Cómo podría mejorar el servicio brindado? ¿Quizá articulando con otras entidades? ¿Cuáles? (**IDENTIFICANDO ALTERNATIVAS**)

## FICHA TÉCNICA DE LA ENTREVISTA

1. **Objetivo:** Proveer de información relacionada con la eficiencia igualadora de oportunidades humanas por parte de las entidades proveedoras, así como de aspectos relacionados con la captura estatal y posibilidades de articulación interinstitucional territorial.
2. **Tipo de entrevista:** Semiestructurada
3. **Lugar de aplicación:** entidades públicas y privadas de distritos de Andahuaylas y Talavera (Provincia de Andahuaylas) en la región Apurímac.
4. **Fecha de realización:** Del 06 al 09 de mayo y del 25 al 28 de junio de 2013
5. **Entrevistador:** José Carlos Lama
6. **Población bajo estudio:** ámbito urbano y rural de distritos andinos del Perú; con énfasis en funcionarios de instituciones públicas y proveedoras de servicios básicos y sociales.
7. **Diseño muestral:** es una muestra estratificada e independiente en cada distrito en número referencial de treinta (30) entrevistas. Las unidades de muestreo son instituciones. Los niveles de inferencia son referenciales pues es una entrevista que permitirá afinar la elaboración de la encuesta a aplicarse finalmente; en todo caso alcanza a los distritos en los que se realiza dicha entrevista.
8. **Temas investigados:** niveles de captura estatal, niveles de satisfacción de necesidades básicas asociadas a oportunidades priorizadas.
9. **Fuente de financiamiento:** con recursos propios.
10. **Productos:** con el análisis de resultados se obtendrá la versión final de entrevista y encuesta a realizarse entre julio y octubre de 2013.

## **ANEXO 3**

# **TRANSCRIPCIÓN DE ENTREVISTAS PRELIMINARES**

## TRABAJO DE CAMPO (PRIMERA FASE DE CAMPO)

### ENTREVISTA 1 / Ámbito 1 (rural) – entrevistado 1

Esta entrevista es anónima y exclusivamente con fines académicos (Universitat Autònoma de Barcelona)

Nombre: Alejandro Merino Quispe (DNI 31180408) Dirección: Carretera a Sacclaya s/n Distrito: Andahuaylas

Zona (Urb/Barrio/CP): C.C.Cumanaylla Cargo: comunero (ex presidente) Día y hora entrevista: 05.05.13, 07.30h

Número hijos: 4 (15, 14, 9, 3) Ing. fam. Mens.: \_\_\_\_\_ Estudios alcanzados: \_\_\_\_\_

Pertenece a alguna agrupación, especificar (As.Ab./As.Cerr.): Comunero de C.C.Cumanaylla

#### **PRIMERA PARTE: CARACTERIZANDO CIRCUNSTANCIAS Y CAPTURA DEL ESTADO...**

##### **¿qué OPORTUNIDADES necesitamos garantizar para nuestros hijos?**

1. ¿Qué considera usted que debe asegurar que tenga(n) su(s) hijo(as) para que puedan llegar a adultos de la mejor manera posible? (**IDENTIFICANDO OPORTUNIDADES**)
  - 1.1. Mencionó como prioritarios: buena educación, buena alimentación y vestimenta
  - 1.2. Mencionó complementariamente: salud
  - 1.3. Además: agua potable, desagüe, electricidad
  
2. ¿Cuál es la situación de la provisión de servicios que acaba de mencionar? (incluir calidad), ¿quién se los ofrece? (**MIDIENDO EFICIENCIA AEIOHU**)
  - 2.1. Educación, muy bien, el Estado (sus hijos estudian en años correctos en colegios nacionales de Andahuaylas, porque la educación en su comunidad es deficiente, unidocente)
  - 2.2. En cuanto a alimentación considera que sus hijos están bien alimentados con lo que producen en casa/campo (cuyes, gallina, queso, huevo, verduras, leche, cebolla, quinua, haba, papa; complementariamente compran de vez en cuando carne de res y pollo), el Estado para los menores. El programa Cuna Más está funcionando bien, funciona en dos sitios pero no con local propio, si no de la comunidad (hasta 4 años).
  - 2.3. Vestimenta, se provee como puede comprando en la ciudad ropa de abrigo con las ventas de sus cosechas; provee él.
  - 2.4. Agua potable: dice que cuentan con ella (agua clorada) a partir de un reservorio (a partir de un ojo), entubada a la mayoría de casas; inclusive de buena calidad, clorada, con monitoreos del puesto de salud de Huancabamba; provee la comunidad con la habilitación (inversión) del Ministerio de Agricultura (Pronamach), se paga 1 nuevo sol para asegurar cloración.

- 2.5. Salud: el puesto de Salud más cercano es el de Huancabamba, provee el Estado, a hora y media a pie (poca movilidad), es básico nomás, si se quiere algo mejor hay que ir a Andahuaylas a 3 horas a pie (o treinta minutos en auto)
- 2.6. Electricidad: tiene pero sólo monofásico (iluminación mínima)
- 2.7. Cocinan con leña: lo que genera humos dañinos
- 2.8. Desagüe: no tiene.
3. ¿Por qué cree que dichos servicios no son proveídos con la calidad que usted considera adecuada?, ¿si el servicio estuviera a cargo de la misma población se tendría un buen servicio? ¿usted cree que hay corrupción en la provisión de servicios, desinterés, incapacidad, qué cree?  
(MIDIENDOCAPTURA ESTATAL)
- 3.1. Por desinterés de las autoridades, falta de identificación con los comuneros por parte del alcalde, vino a ofrecernos y prometernos antes de elecciones pero luego nunca más volvió; política cochina, tiene sólo intereses políticos de llegar a gobierno regional
- 3.2. Cuando vamos lo único que dicen es: “no hay fondos, no hay plata”

**Adicionalmente se deberá interrogar a los proveedores de servicios y a las municipalidades al respecto. CON TODO ESTO TENDREMOS LA PROBLEMÁTICA CLARA.**

**SEGUNDA PARTE: ASPECTOS COGNITIVOS (valores, creencias comunitarias)... ¿qué es LO COMUNITARIO?**

4. ¿Qué significado tiene para usted el término COMUNIDAD? ¿Es importante vivir en comunidad?
- 4.1. Es la organización comunal con el objeto de llevar adelante la comunidad, para representarlos y ver sus problemas haciendo gestión
- 4.2. Sí
5. De lo anterior, ¿considera usted que su familia vive en comunidad?
- 5.1. Sí.
6. Sobre las necesidades insatisfechas de la primera parte:
- 6.1. ¿Cómo las afronta?, ¿prefiere afrontarlo solo, busca a sus vecinos, sus representantes o va a la municipalidad?
- 6.1.1. Educación por mi cuenta enviando a mis hijos a Andahuaylas
- 6.1.2. Salud, por suerte mis hijos no se han enfermado
- 6.1.3. Electricidad, no se puede hacer nada, se intenta hacer gestión con junta vecinal
- 6.1.4. Desagüe, no se ha hecho nada.
- 6.2. ¿Cómo era esto hace 10 años? ¿hace 20?
- 6.2.1. Casi todo igual, el colegio se logró hace 15 años, el servicio eléctrico hace diez, por lo demás casi todo igual

**TERCERA PARTE: ASPECTOS INTERNOS(prácticas comunitarias)... ¿viven en COMUNIDAD?**

7. ¿Cómo están organizadas las familias, los vecinos, en su barrio? ¿En base a esa organización tienen representantes?
  - 7.1. Hay una junta comunal conformada por siete comuneros: presidente, vicepresidente, secretario, tesorero, fiscal, vocales.
  - 7.2. Se reúnen cada mes y medio o dos meses, suelen ir acompañadas de una asamblea con todos los comuneros, luego de una reunión de la junta.
8. ¿Usted y su familia se sienten representados?
  - 8.1. Sí, porque suelen haber con las juntas mensuales, asambleas participativas en las que se llega a consensos
9. ¿Qué actividades realizan en el marco de esta organización vecinal? (elaborar lista) ¿Usted diría que son actividades comunitarias? ¿Usted participa, cómo?
  - 9.1. Asambleas, polladas; ambas son comunitarias, no se hacen por familia
10. ¿Usted se conoce con sus vecinos? ¿con los dirigentes que lo representan? ¿Ellos lo conocen a usted?
  - 10.1. Sí, sí, sí.
11. ¿Se hace favores con sus vecinos? ¿Cuáles? (p.e.: cuidar la casa, prestarse cosas de la cocina, prestarse dinero)
  - 11.1. Sí, dejamos encargada la casa, pedimos prestados verduritas y similares que luego también prestamos
  - 11.2. Dinero no intercambiamos
12. ¿Se reúne con sus vecinos para tratar algo en específico? (revisar listado de la primera parte)
  - 12.1. Asuntos comunales como las gestiones para las obras: centro comunal, expedientes técnicos de losa deportiva y carretera, etc.; informes en general sobre servicios básicos
13. ¿Cómo era esto hace 10 años? ¿hace 20?
  - 13.1. Esto se ha hecho así, de siempre, al menos desde que se ha conformado la comunidad

**CUARTA PARTE: ASPECTOS EXTERNOS (logros comunitarios)... ¿LO COMUNITARIO les ha servido para mejorar las oportunidades humanas?**

14. ¿Cómo interactúa usted –o los vecinos organizados- con la municipalidad u otras instituciones? (sobre oportunidades)
  - 14.1. A través de la junta comunal se hacen gestiones en municipalidad y gobierno regional
15. ¿Qué logros considera usted que se han obtenido respecto a las necesidades identificadas en la interacción con las instituciones del Estado y la cohesión de la comunidad?
  - 15.1. Sólo la escuela, pero es unidocente, está colapsando.

## TRABAJO DE CAMPO (PRIMERA FASE DE CAMPO)

### ENTREVISTA 1 / Ámbito 1 (rural) – entrevistado 2

Esta entrevista es anónima y exclusivamente con fines académicos (Universitat Autònoma de Barcelona)

Nombre: Esteban Quispe Merino (958-295-200) Dirección: Carretera a Sacclaya s/n Distrito: Andahuaylas

Zona (Urb/Barrio/CP): C.C.Cumanaylla Cargo: tesorero de actual junta directiva Día y hora entrevista: 05.05.13, 08.30h

Número hijos: 1 (3) Ing. fam. Mens.: \_\_\_\_\_ Estudios alcanzados: \_\_\_\_\_

Pertenece a alguna agrupación, especificar (As.Ab./As.Cerr.): Tesorero de C.C.Cumanaylla

#### **PRIMERA PARTE: CARACTERIZANDO CIRCUNSTANCIAS Y CAPTURA DEL ESTADO...**

##### **¿qué OPORTUNIDADES necesitamos garantizar para nuestros hijos?**

1. ¿Qué considera usted que debe asegurar que tenga(n) su(s) hijo(as) para que puedan llegar a adultos de la mejor manera posible? (**IDENTIFICANDO OPORTUNIDADES**)
  - 1.1. Mencionó como prioritarios: buena educación, buena alimentación
  - 1.2. Mencionó complementariamente: desagüe, salud
  
2. ¿Cuál es la situación de la provisión de servicios que acaba de mencionar? (incluir calidad), ¿quién se los ofrece? (**MIDIENDO EFICIENCIA AEIOHU**)
  - 2.1. Educación, mal (su hijo está en pronoei, pero luego quizá estudie en colegio unidocente, está preocupado); el 25% de niños de primaria están en el IE Cumanaylla, un 40% en Sacclaya, un 25% Huancabamba y 20% a Andahuaylas
  - 2.2. En cuanto a alimentación considera que el programa Qali warma no está funcionando bien, sólo da té con pan con jamonada.
  - 2.3. Agua potable: dice que cuentan con ella (agua clorada) a partir de un reservorio (a partir de un ojo), entubada a la mayoría de casas; inclusive de buena calidad, clorada, con monitoreos del puesto de salud de Huancabamba; provee la comunidad con la habilitación (inversión) de Ministerio de Agricultura (Pronamach), se paga 1 nuevo sol para asegurar cloración; dice que el 25% cuenta con agua entubada, el resto no (a diferencia del anterior que dijo que el 100%)
  - 2.4. Salud: el puesto de Salud más cercano es el de Huancabamba, provee el Estado, a hora y media a pie (poca movilidad), es básico nomás, si se quiere algo mejor hay que ir a Andahuaylas a 3 horas a pie (o treinta minutos en auto)
  - 2.5. Electricidad: tiene pero sólo monofásico (iluminación mínima); electrosur, paga alrededor de 16 soles mensuales
  - 2.6. Cocinan con leña: lo que genera humos dañinos
  - 2.7. Desagüe: no tiene.



3. ¿Por qué cree que dichos servicios no son proveídos con la calidad que usted considera adecuada?, ¿si el servicio estuviera a cargo de la misma población se tendría un buen servicio? ¿usted cree que hay corrupción en la provisión de servicios, desinterés, incapacidad, qué cree?  
**(MIDIENDOCAPTURA ESTATAL)**

3.1. Por desinterés de las autoridades, falta de identificación con los comuneros por parte del alcalde, vino a ofrecernos y prometernos antes de elecciones pero luego nunca más volvió

**Adicionalmente se deberá interrogar a los proveedores de servicios y a las municipalidades al respecto. CON TODO ESTO TENDREMOS LA PROBLEMÁTICA CLARA.**

**SEGUNDA PARTE: ASPECTOS COGNITIVOS (valores, creencias comunitarias)... ¿qué es LO COMUNITARIO?**

4. ¿Qué significado tiene para usted el término COMUNIDAD? ¿Es importante vivir en comunidad?  
4.1.
5. De lo anterior, ¿considera usted que su familia vive en comunidad?  
5.1.
6. Sobre las necesidades insatisfechas de la primera parte:  
6.1. ¿Cómo las afronta?, ¿prefiere afrontarlo solo, busca a sus vecinos, sus representantes o va a la municipalidad?  
6.1.1.  
6.2. ¿Cómo era esto hace 10 años? ¿hace 20?  
6.2.1.

**TERCERA PARTE: ASPECTOS INTERNOS(prácticas comunitarias)... ¿viven en COMUNIDAD?**

7. ¿Cómo están organizadas las familias, los vecinos, en su barrio? ¿En base a esa organización tienen representantes?  
7.1. Hay una junta comunal conformada por siete comuneros: presidente, vicepresidente, secretario, tesorero, fiscal, vocales.  
7.2. Se reúnen cada mes y medio o dos meses, suelen ir acompañadas de una asamblea con todos los comuneros, luego de una reunión de la junta.  
7.3. Se eligen democráticamente, a propuesta (y aceptación obligatoria por ser comunero activo) y orgullosos representan; si hubiera dos propuestas se vota y se elige al que tiene más votos.
8. ¿Usted y su familia se sienten representados?  
8.1. Sí.
9. ¿Qué actividades realizan en el marco de esta organización vecinal? (elaborar lista) ¿Usted diría que son actividades comunitarias? ¿Usted participa, cómo?  
9.1. Asambleas
10. ¿Usted se conoce con sus vecinos? ¿con los dirigentes que lo representan? ¿Ellos lo conocen a usted?

10.1. Sí, sí, sí.

11. ¿Se hace favores con sus vecinos? ¿Cuáles? (p.e.: cuidar la casa, prestarse cosas de la cocina, prestarse dinero)
12. ¿Se reúne con sus vecinos para tratar algo en específico? (revisar listado de la primera parte)
  - 12.1. Asuntos comunales como las gestiones para las obras: centro comunal, expedientes técnicos de losa deportiva y carretera, etc.; informes en general sobre servicios básicos
13. ¿Cómo era esto hace 10 años? ¿hace 20?
  - 13.1.

**CUARTA PARTE: ASPECTOS EXTERNOS (logros comunitarios)... ¿LO COMUNITARIO les ha servido para mejorar las oportunidades humanas?**

14. ¿Cómo interactúa usted –o los vecinos organizados- con la municipalidad u otras instituciones? (sobre oportunidades)
  - 14.1. A través de la junta comunal se hacen gestiones en municipalidad y gobierno regional
15. ¿Qué logros considera usted que se han obtenido respecto a las necesidades identificadas en la interacción con las instituciones del Estado y la cohesión de la comunidad?

## ENTREVISTAS INSTITUCIONALES

### ENTREVISTADO 1:

**ENIDH GOMEZ, SUBGERENTA DE DESARROLLO ECONÓMICO SOCIAL DE LA MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE ANDAHUAYLAS ([enidhgomez@hotmail.com](mailto:enidhgomez@hotmail.com) / #0070010)**

LUGAR, FECHA Y HORA:

**GERENCIA DE DESARROLLO ECONÓMICO SOCIAL, MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE ANDAHUAYLAS, 06.05.13, 09.30H**

**1. Indique alcances relacionados con los servicios asociados a la satisfacción de necesidades básicas de los habitantes de Andahuaylas.**

- 1.1. En cuanto a la educación, el órgano rector provincial es la UGEL Andahuaylas, nosotros como municipalidad solo complementamos su labor con el acompañamiento de acciones relacionadas con los programas sociales del gobierno.
- 1.2. En cuanto a salud, la DISA es la que tiene competencia.
- 1.3. En cuanto a electricidad, la empresa electrosur-oriente es la que brinda el servicio.
- 1.4. En cuanto a agua y saneamiento, la empresa EMSAP-CHANKA es la que tiene a cargo la provisión del servicio.
- 1.5. Como MP Andahuaylas brindamos apoyo a través de:
  - 1.5.1. Los 18 comités de vaso de leche en el distrito y comedores populares que coordinamos en 19 distritos, en ámbito urbano y rural. Estos programas son prioritarios para niños de 0-6 años y madres gestantes, aunque también intentan combatir la desnutrición a niños entre 7 y 13.
  - 1.5.2. Además tenemos 11 albergues-hogares para niños y ancianos.
  - 1.5.3. Además programas de OMAPED (para discapacitados) y la beneficencia pública
  - 1.5.4. Además en convenio con MIDIS apoyamos en programa Pensión 65 a 832 ancianos en situación de extrema pobreza.
  - 1.5.5. También hay capacitaciones en aspectos productivos como fruticultura, tejeduría de alpaca, etc.

**2. ¿Podría darme mayores detalles acerca de la relación que tienen con los comités de vaso de leche?**

- 2.1. Contamos con varios comités en ámbito urbano y rural, con los que tenemos reuniones mensuales o bimensuales de acuerdo a un cronograma. Le recomiendo que se reúna con la coordinadora del programa.

**3. ¿Cuál es la relación que tienen con la población de comunidades o barrial, hay algún canal democrático directo con ellos?**

- 3.1. Nuestro canal más directo, digamos democrático es cuando realizamos anualmente los –Presupuestos participativos”, en los mismos participan representantes de comunidades campesinas y del ámbito urbano. Le recomiendo se reúna con el área respectiva.

ENTREVISTADO 2:

**EVER JUÁREZ, JEFE DE LA OFICINA DE PRESUPUESTO PARTICIPATIVO DE LA MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE ANDAHUAYLAS ([hjuarezv28@hotmail.com](mailto:hjuarezv28@hotmail.com) / \*210168, 983906681)**

LUGAR, FECHA Y HORA:

**OFICINA DE PRESUPUESTO PARTICIPATIVO, MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE ANDAHUAYLAS, 06.05.13, 10.15H**

**1. ¿Cuál es la relación que tienen como Estado con las familias en el ámbito urbano y rural?**

- 1.1. La municipalidad provincial como Estado interactúa de formas más o menos fluida con los alcaldes distritales y los alcaldes de centros poblados y en función a coordinaciones especiales con presidentes comunales y/o representantes comunales.

**2. Es decir, ¿las comunidades no tienen una agenda programada desde la municipalidad?**

- 2.1. No, las coordinaciones se realizan a medida que una comunidad lo demanda, se presenta una solicitud sobre algún tema puntual, específico, vienen a conversar a la municipalidad, y dependiendo de la viabilidad cualitativa se conforma y reconoce formalmente (con resolución de alcaldía) un comité de gestión comunal conformado por representantes de la comunidad.
- 2.2. Por otro lado, la intervención más fuerte que tenemos en comunidades es a través del presupuesto participativo, que se desarrolla entre los meses de junio y julio de cada año, en la que desarrollamos alrededor de 13 talleres en distintas zonas y 4 a nivel de cuenca.

**3. ¿Y a nivel de ámbito urbano?**

- 3.1. No hay organización urbana estructurada territorialmente en Andahuaylas, es decir no hay juntas vecinales propiamente dichas, aunque haya 7 reconocidas. Los vecinos se juntan eventualmente por avenidas o calles, no por barrios.

**4. ¿A qué cree que se debe eso?**

- 4.1. Probablemente por las pocas necesidades. Al tener más o menos todo cubierto no tienen necesidad de movilizarse.
- 4.2. Cabe mencionar que a nivel urbano, las obras también tienen comité de gestión.

ENTREVISTADO 3:

**ZULYDAD VIVANCO, RESPONSABLE DEL PROGRAMA DE VASO DE LECHE DE LA MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE ANDAHUAYLAS ([joarks16@hotmail.com](mailto:joarks16@hotmail.com) de asistente Jimmy Alarcón / #088062, 988011047)**

LUGAR, FECHA Y HORA:

**OFICINA DE PROGRAMA DE VASO DE LECHE, MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE ANDAHUAYLAS, 06.05.13, 10.40H**

**1. ¿Cuál es la relación que tienen como Estado con las familias en el ámbito urbano y rural?**

- 1.1. Contamos con 53 comités, 32 en ámbito urbano y 21 en rural, con los que tenemos reuniones mensuales o bimensuales, de acuerdo a un cronograma que elaboramos la última semana de cada mes.
- 1.2. Las reuniones tienen una duración de una a dos horas, participando en las mismas un promedio de 30 a 40 madres que forman parte del comité. Les damos charlas sobre cocina, higiene en el hogar, cuidados médicos y nutricionales para sus hijos y algunas charlas de emprendedurismo a solicitud de ellas mismas.

**2. ¿Se podría participar en algunas sesiones para conversar con ellas acerca del nivel de satisfacción de necesidades básicas de sus hijos?**

- 2.1. Claro que sí, lo coordinamos y programamos su participación dentro de algunas de las sesiones con ellas.

ENTREVISTADO 4:

**GUSTAVO PRADA, GERENTE COMERCIAL DE ELECTROSUR-ESTE ([gprada@else.com.pe](mailto:gprada@else.com.pe)/ 083-421081)**

LUGAR, FECHA Y HORA:

**OFICINA COMERCIAL, ELECTROSUR-ESTE, 06.05.13, 11.50H**

**1. ¿Cuál es la actividad fundamental que realizan y su ámbito?**

- 1.1. Nosotros, como empresa estatal, compramos energía y la distribuimos en nuestro ámbito de intervención: Andahuaylas, Chincheros y la provincia de Sucre en Ayacucho.

**2. ¿Qué cobertura tienen en el ámbito urbano y rural de Andahuaylas?**

- 2.1. En el ámbito urbano de Andahuaylas (que incluye Talavera y San Jerónimo) un 100%, con un estimado de usuarios de 11 000. También llegamos a los 18 distritos de Andahuaylas.
- 2.2. En el ámbito rural tenemos un estimado de usuarios de 29 000

**3. ¿Es cierto que proveen servicio diferenciado en el ámbito urbano que rural?**

- 3.1. En el ámbito rural proveemos principalmente corriente monofásica, pero es suficiente para el ámbito doméstico. La trifásica para la ciudad tiene capacidad para uso industrial.
- 3.2. Para consumos menores a 30KW-h al mes que es lo que consumen en el ámbito rural otorgamos 50% de descuento y para consumos de 30 a 100Kw-h un 15% de descuento. .

ENTREVISTADO 5:

**ELIA TOLEDO, COORDINADORA DE LA ESTRATEGIA DE NUTRICIÓN DE MINISTERIO DE SALUD - DISA (983751001)**

LUGAR, FECHA Y HORA:

**OFICINA ESTRATEGIA DE NUTRICION, MINSA, 06.05.13, 12.20H**

**1. ¿Cómo es la atención desde el Estado respecto a la salud de la primera infancia?**

- 1.1. Se hacen cargo los centros de salud de la zona urbana y periurbana con el PADRÓN NOMINAL de 0 a 5 años; se prioriza menores de 1 año y madres gestantes, luego menores de 3 años, luego menores de 5.
- 1.2. Lo que hacen los encargados del centro de salud es la visita a domicilio: dosaje hemoglobina (para la anemia), control antropométrico, suministro sulfato-ferroso y un concentrado de Fe y Zn.
- 1.3. Se hacen de 3 a 4 visitas durante el primer año
- 1.4. Hay una oficina de la DESA que coordina con el Ministerio de Saneamiento con baños y letrinas en zonas rurales.

**2. ¿Cómo articulan con los programas sociales del Estado?**

- 2.1. Tenemos programas como el CUNA-MAS que va hacia menores de 3 años, pero NO HAY ARTICULACIÓN, por lo que los esfuerzos se duplican, los recursos de alguna forma se pierden. No contamos con reportes del programa.
- 2.2. Lo mismo pasa con el programa QALI WARMA, donde solo hubo una reunión de introducción y de ahí nada más, cada quien baila con su pañuelo.
- 2.3. Con UNICEF coordinamos un comité por la primera infancia, donde también participa la ONG QUSIWARMA
- 2.4. Se intenta llevar una estadística del estado nutricional en la oficina de estadística e informática (Alex Vivanco)
- 2.5. En resumen falta articulación al interior del Estado entre la acción del ministerio de salud, del MIDIS y sus programas sociales.
- 2.6. Esto parecería apuntar a mantener los niveles de desnutrición que han bajado muy poco (en los últimos 7 u 8 años) para todos los recursos involucrados.

ENTREVISTADO 6:

**JOSE VIVANCO, DIRECTOR DE GESTION PEDAGOGICA DE LA UGEL - ANDAHUAYLAS**  
([aputimani@gmail.com](mailto:aputimani@gmail.com), 983685707, \*912192)

LUGAR, FECHA Y HORA:

**DIRECCION PEDAGOGICA, UGEL ANDAHUAYLAS, 06.05.13, 15.30H**

**1. ¿Por qué hay servicio educativo unidocente y de baja calidad en muchas comunidades campesinas?**

- 1.1. Estas se dan en comunidades donde no hay más de 8 o 10 niños de los primeros grados de primaria. De haber mayor demanda, el docente elabora una ficha de solicitud (Plan Educativo Institucional) y la remite a la UGEL, sustentando la implementación para ello.
- 1.2. Pero el problema es que nosotros recibimos esas solicitudes las incluimos en nuestro proyecto de presupuesto para el siguiente año y de todo lo que solicitamos conmsolidamos un pedido regional a través del DRE y luego al MEF y Ministerio de Educación de Lima con suerte nos aprueban el 10%. Entonces seguimos casi con el mismo presupuesto todos los años, lo que no garantiza alguna mejora importante.

**2. ¿Qué se está haciendo desde la UGEL para mejorar la calidad de la docencia en zonas rurales cuyos niños tienen como lengua materna el quechua u otra que no sea castellano?**

- 2.1. Contamos con el Programa Educativo Intercultural Bilingüe (EIB), para inicial, primaria y secundaria. Se capacita y enseña el buen y adecuado manejo del quechua a docentes. Por ejemplo recientemente se han graduado 120 profesores que en teoría irán recibiendo bonos e incentivos para ejercer docencia bilingüe en zonas que lo requieran. Por ello, se detecta cierta desarticulación
- 2.2. De lo anterior cabe mencionar que se tiene que echar mano de otras entidades ligadas con el desarrollo, en este caso recibimos apoyo de UNICEF que financia parte de nuestro presupuesto anual, con quienes se tiene un convenio vigente de 4 años.
- 2.3. Por otro lado, este año la región Apurímac está empezando a implementar un programa de medición de la calidad educativa el que consiste en visitas inopinadas a las escuelas con docentes especialistas que evalúan aspectos pedagógicos complementando esto con la prueba estándar.

**3. ¿Hay algún esfuerzo de articulación con otros sectores de desarrollo?**

- 3.1. Poco en realidad, con el sector salud, trabajamos el programa de escuelas saludables, pero el mayor apoyo y coordinación se realiza con el tercer sector.
- 3.2. Hay poca o nula articulación con educación más productiva o aplicada como el MINAG o de turismo y cultura, ello se debe a la falta de políticas públicas en ese sentido.

ENTREVISTADO 7:

**ARRUFO ALCÁNTARA, VICEPRESIDENTE ACADÉMICO DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL JOSE MARIA ARGUEDAS ([alchez1441@yahoo.es](mailto:alchez1441@yahoo.es))**

LUGAR, FECHA Y HORA:

**VICEPRESIDENTE ACADÉMICA DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL JOSE MARIA ARGUEDAS, 06.05.13, 16.45H**

**1. Cuénteme acerca de la universidad de la que forma parte.**

- 1.1. Somos una universidad joven que otorga títulos a nombre de la nación en tres especialidades: Ingeniería de Sistemas, Ingeniería Agroindustrial y Administración de empresas, con un número estimado de alumnos de 1700.
- 1.2. Nos encontramos en proceso de acreditación con la ANR, en proceso de reestructuración institucional. Hemos tenido ciertas dificultades institucionales hasta hace poco tiempo con los funcionarios a cargo pero ahora hay un proceso de transición más tranquilo, los funcionarios actuales tienen pocos meses en el cargo.

**2. ¿Qué contacto tienen con la realidad de su ámbito urbano y rural más cercano?**

- 2.1. No tenemos prácticamente ninguna experiencia, pero nos interesa tenerla.
- 2.2. Contamos con una oficina de investigación y otra de proyección social (donde solo se realizan actividades culturales, danzas típicas y similares). Además algunos profesores incentivan a sus alumnos a realizar algunas prácticas; pero tenemos problemas con los profesores porque son pocos los nombrados (8), el resto son contratados.
- 2.3. Hemos lanzado un concurso de proyectos 2010-2011 donde se financiaron hasta 26 proyectos que están finalizando. A fines de mayo tenemos pensado lanzar un nuevo concurso.
- 2.4. Hemos conformado la "Cátedra José María Arguedas" en la que participan docentes, administrativos e intelectuales; esta con la oficina de investigación y de proyección social, además de la oficina de cooperación internacional deberían ser los órganos que permitan echar a andar los cambios. El presidente de la cátedra es el docente Luis Rivas.

**3. ¿Qué le parece desarrollar en conjunto una intervención en la zona alta de Andahuaylas y a partir de ello un Seminario Internacional?**

- 3.1. Es una estupenda idea y nos interesa formar parte de ella. Queremos demostrar al mundo que estamos vivos. Podríamos hacerlo el siguiente semestre, entre agosto y septiembre. Estamos a su disposición.

ENTREVISTADO 8:

**MARIA ESPINOZA, RESPONSABLE DE SERVICIOS DE SALUD DE DISA ANDAHUAYLAS ([marimages@hotmail.com](mailto:marimages@hotmail.com), #807778)**

LUGAR, FECHA Y HORA:



**OFICINA SERVICIOS SALUD, DISA ANDAHUAYLAS, 07.05.13, 08.00H**

**1. ¿Cómo atiende el Estado a las comunidades en relación a emergencias de salud y atención cotidiana/preventiva?**

- 1.1. En cada comunidad los agentes comunitarios suelen ser nexos, si hubiere una emergencia y la comunidad no tiene centro de atención, llaman al número y el centro de salud tiene movilidad que acude a la misma.
- 1.2. Además de eso hay un cronograma de saludas con movilidad (a pedido) para realizar acciones preventivas-promocionales.
- 1.3. También se hacen visitas de seguimiento madre-niño para gestantes y niños menores de 1 y 3 años como prioridad.
- 1.4. Normalmente funcionan como CLAS, con una administración compartida autónoma pero supervisada por la DISA.
- 1.5. El personal CLAS es el peor pagado, la mayoría gana mínimo, los centros MINSA tienen mejores remuneraciones.

**2. ¿Cuáles son los criterios para implementar un centro de atención en una comunidad que actualmente no tiene?**

- 2.1. Contar con una población mínima de 1000 habitantes (o sumatoria en caso se presente un expediente para más de una comunidad), y elevar el expediente a la Dirección General de Salud

ENTREVISTADO 9:

**BENJAMIN CAYPE RIVERA, REPRESENTANTE AREA COMERCIAL EMSAP CHANKA (083-205300)**

LUGAR, FECHA Y HORA:

**EMSAP CHANKA, 07.05.13, 08.40H**

**1. ¿Cómo atiende su empresa al ámbito urbano y rural de la provincia de Andahuaylas?**

- 1.1. En el ámbito urbano tenemos un 49% de cobertura de agua-alcantarillado
- 1.2. En el ámbito rural solo apoyamos con herramientas y algo de personal a solicitud muy de vez en cuando, no brindamos servicio.

ENTREVISTA 10:

**Reunión con el Comité Multisectorial por la Infancia de Andahuaylas**

LUGAR, FECHA Y HORA:

**Municipalidad Provincial de Andahuaylas, Martes 07.05.13 - 09.30am:**

1. Lo lidera de modo importante la representante de UNICEF (Betsy Cartagena, [betsycartagena7@hotmail.com](mailto:betsycartagena7@hotmail.com), #964946476) con el representante del MIDIS (Elvyn Díaz) y el de la ONG Solaris (Raúl Luna) así como la responsable de la estrategia de nutrición de MINSA (Elia Toledo) y la subgerenta de desarrollo social (Enith), también hay cierta participación de la ONG Qusiwarma.
2. Se habría priorizado en la reunión anterior la intervención en Turpo y Talavera.
3. Se cuenta con un Plan Articulado Local propuesto que es el que se está intentando desarrollar.
4. La ONG Solaris propone: “invertir en la infancia es invertir en el desarrollo sostenible de Andahuaylas”, se requiere articular, una “política pública de articulación”, un acuerdo político, un acta política que contenga una caja de herramientas.
5. Se propone que este comité esté en el marco de la visión regional de desarrollo, es decir se propone que se denomine “Mesa de Desarrollo Social de la Provincia de Andahuaylas”.
6. La próxima reunión sería el 06.06.13 a las 9am.

#### ENTREVISTADO 11:

**LIZ BEJARANO LUJÁN, JEFA DEL ÁREA DE PROYECTOS DE LA GERENCIA DE DESARROLLO SOCIAL DEL GOBIERNO REGIONAL DE APURIMAC**  
[dagnith2007@yahoo.com.br](mailto:dagnith2007@yahoo.com.br), 974979877)

LUGAR, FECHA Y HORA:

**OFICINA DEL ÁREA DE PROYECTOS DE LA GDS DEL GRA, 08.05.13, 08.30H**

- 1. ¿Cómo articulan las diversas demandas de satisfacción de necesidades básicas desde el área social de la región?**
  - 1.1. Esta área echa formula proyectos en función a la demanda de perfiles y la priorización política de los mismos. Intentamos cubrir toda la gama de servicios como educación (implementación de bibliotecas municipales, mejoramiento de calidad educativa, implementación de equipos de informática a escuelas) y salud (mejoramiento del estado nutricional infantil, implementación de establecimientos de salud) principalmente, y en algunos casos lo hacemos con apoyo de entidades externas como UNICEF o a través del espacio de concertación regional de desarrollo.
  - 1.2. Pero es cierto, no hay una articulación como debería ser.
  - 1.3. En el ámbito rural solo apoyamos con herramientas y algo de personal a solicitud muy de vez en cuando, no brindamos servicio.
- 2. ¿Qué nivel de coordinación tienen con el MIDIS?**
  - 2.1. Muy poca, en todo caso el área de inclusión social de la gerencia tengo entendido que tiene mayor nivel de coordinación.

ENTREVISTADO 12:

**JOSÉ LIZARRAGA, GERENTE DE DESARROLLO SOCIAL DEL GOBIERNO REGIONAL DE APURIMAC**

LUGAR, FECHA Y HORA:

**GERENCIA DE DESARROLLO SOCIAL DEL GRA, 08.05.13, 09.30H**

**1. ¿Cómo articulan las diversas demandas de satisfacción de necesidades básicas desde el área social de la región, principalmente en las comunidades?**

- 1.1. Intervenimos directamente en función al programa anual elaborado, y normalmente con apoyo conjunto con otras entidades de cooperación.
- 1.2. Todas nuestras intervenciones pasan por el área de proyectos y de infraestructura, consulte en esa área. Disculpe pero no tengo más tiempo.

ENTREVISTADO 13:

**ELVYN DIAZ, COORDINADOR TERRITORIAL DEL MIDIS DE APURIMAC**

LUGAR, FECHA Y HORA:

**OFICINA DEL MIDIS REGION APURIMAC, 08.05.13, 11.00H**

**1. ¿Cuál es el enfoque del MIDIS respecto a la igualdad de oportunidades y el rol que tiene el Estado al respecto?**

- 1.1. El MIDIS nace por la necesidad de articulación.
- 1.2. La estrategia es etárea, afrontándose la necesidad con programas sociales que intentan articularse a todos los niveles.
- 1.3. Existe un modelo de gestión (entrega material de detalle).

**2. ¿Cómo articula el MIDIS? ¿Hasta qué nivel llegan? ¿Al nivel sublocal?**

- 2.1. No hay directivas estatales de articulación específica más allá del nivel regional. Esta oficina intenta articular
- 2.2. Lo hace a través de emprendimientos y convocatorias provinciales y algunas distritales relevantes. Estas últimas con apoyo de los agentes de los programas sociales a nivel local
- 2.3. No llegamos al nivel sublocal, salvo las intervenciones directas con nuestros agentes en el ámbito rural de los distritos.
- 2.4. Es decir, lo más necesario es que hayan coordinaciones hasta el nivel más accesible posible de las familias necesitadas (coordinación provincial, distrital, sublocal/comunal). Con las justas hay coordinación a nivel regional.

## **ANEXO 4**

# **FORMATO DE ENTREVISTA PARA LA SEGUNDA ETAPA DE CAMPO**

ALDEA – Comunidades / MP Andahuaylas / \_\_-\_\_-2013 / \_\_:\_\_ hrs.

**FICHA DE CAMPO N° \_\_**

Investigación: Comunidades, democracia e igualdad de oportunidades

**1. DATOS**

1.1.Nombre de comité	1.2.N° miembros de comité	1.3.Nombre de Comunidad	1.4.N° miembros comunidad

**2. COBERTURA Y CALIDAD DE NECESIDADES BÁSICAS Y SU TENDENCIA**

Necesidad básica	Cobertura	Calidad	Tendencia
2.1 Agua potable			
2.2 Desagüe			
2.3 Salud			
2.4 Educación			
2.5 Nutrición*			
2.6 Electricidad			
2.7 Telefonía fija y móvil			
2.8 Internet			
2.9 Información (noticias)			

\* Se verá complementar esta información con MINSA

**3. COHESIÓN COMUNITARIA**

3.1 ¿Sienten que viven en comunidad? ¿Por qué?	
3.2 ¿Considera que es importante vivir en comunidad o es mejor	

que cada quien vaya por su lado? ¿Por qué?	
3.3 ¿Se conocen con sus vecinos de nombre, saludo o no se conocen?	
3.4 ¿Qué tipo de favores se hace con sus vecinos?	
3.5 ¿Su comunidad tiene representantes? ¿Los conoce?	
3.6 ¿Conoce logros de sus representantes? ¿Cómo valora su trabajo?	
3.7 ¿Se siente representado por ellos?	

#### 4. CAPTURA ESTATAL

Necesidad básica	Causas desde el usuario	Causas desde el proveedor
4.1 Agua potable		
4.2 Desagüe		
4.3 Salud		
4.4 Educación		
4.5 Nutrición*		
4.6 Electricidad		
4.7 Telefonía fija y móvil		
4.8 Internet		
4.9 Información (noticias)		
4.10 ¿Se siente representado por el alcalde distrital?		

## FICHA TÉCNICA DE LA ENTREVISTA

1. **Objetivo:** Proveer de información relacionada sobre los niveles de cohesión comunitaria (fundamentalmente creencias y valores, prácticas y logros alcanzados) y captura estatal relacionados con la provisión de servicios educativos, de agua potable, de tratamiento de excretas y de electricidad entendidos como satisfactores de necesidades humanas esenciales o de oportunidades humanas.
2. **Tipo de entrevista:** Semiestructurada
3. **Lugar de aplicación:** unidades territoriales de nivel comunal del distrito de Andahuaylas (Provincia de Andahuaylas) en la región Apurímac.
4. **Fecha de realización:** Del 06 de septiembre al 10 de diciembre de 2013
5. **Entrevistador:** José Carlos Lama
6. **Población bajo estudio:** ámbito urbano, periurbano y rural del distrito de Andahuaylas, provincia de Andahuaylas, región Apurímac; con énfasis en hogares y características de bienestar de los miembros de la familia con edad igual o menor a 19 años.
7. **Diseño muestral:** 43 unidades territoriales de nivel comunal de tipo urbano, rural y periurbano, pertenecientes al programa de complementación nutricional de vaso de leche de la municipalidad provincial de Andahuaylas. Los niveles de inferencia son referenciales pues es una entrevista que permitirá afinar la elaboración de la encuesta a aplicarse finalmente; en todo caso alcanza a los distritos en los que se realiza dicha entrevista.
8. **Temas investigados:** niveles de cohesión comunitaria por parte de las familias y demás agrupamientos, valores y creencias de tipo comunitario, prácticas de tipo comunitario, logros obtenidos como comunidad ante entidades del Estado, niveles de captura estatal, niveles de satisfacción de necesidades básicas asociadas a oportunidades priorizadas.
9. **Fuente de financiamiento:** con recursos propios.
10. **Productos:** información a procesar de la segunda etapa de campo de la investigación titulada “Desigualdad territorial de oportunidades, cohesión comunitaria y captura estatal: democracia y desarrollo a escala humana en el Perú”.

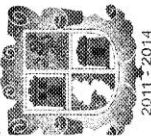
## **ANEXO 5**

# **RESUMEN DE RESULTADOS DE TRABAJO Y LISTADOS DE CAMPO**

*A continuación presentamos un cuadro que condensa la información recogida de campo de las 43 unidades territoriales entrevistadas de nivel comunal y una copia del listado de unidades territoriales del programa de complementación nutricional provistas por la Municipalidad Provincial de Andahuaylas y que se constituyeron en listados para el trabajo de campo de la investigación*



	Nombre	Tipo	subtipo	pertenece	niños	madres	entrev	%	Agua	Salud	Educación	comun	dirigent	municip	tendenc	prioridades	basura	emprendimiento
1.2	Aldea infantil	Urbana	urb	Andahuaylas	25	8	8	100%	JAS Chumbao	Disa	Vivanco			navidad		seguridad vial	basura	
1.10	Curibamba	Urbana	uv	Cp Chumbao	98	60	12	20%	JAS	P.Choccepuquio	Vivanco					seguridad vial	delincuencia (rto)	
1.4	Yunca baja	Urbana	uv	Cp ponvenir	32	33	5	15%	JAS	Disa	variado					seguridad	nido	mejor barrio
1.7	Pochrota II	Urbana	uv	Andahuaylas	180	134	20	15%	JAS	Disa	Belén (dep)					pavimentación	escaleras	seguridad
1.8	Pochrota I	Urbana	uv	Andahuaylas	148	106	15	14%	JAS	Disa	JEM					pavimentación	iluminación	seguridad
1.1	Coñeçpuquio I	Urbana	UV	Cp Chumbao	43	29	9	31%	EMPSA	Disa	variado			nada		basura	agua	salud
1.13	Coñeçpuquio II	Urbana	uv	Cp Chumbao	110	75	8	11%	JAS	Disa	Vivanco					inseguridad	basura, comedor	áreas verdes
1.3	Tejamolino	Urbana	UV	Andahuaylas	115	85	18	21%	EMPSA	Disa	Divino o JEM					comedor	juntos	basura
1.6	Puca Puca	Urbana	urb	Andahuaylas	53	40	7	18%	empasa (algunos no)	Disa	FV					comedor, losa	basura	pista primavera
1.9	Mallinas	Urbana	urb	Andahuaylas	37	26	3	12%	EMPSA	Disa	Belén, 05, 08					veredas	basura, juntos	seguridad
1.11	Los Lirios	Urbana	uv	Cp Chumbao	103	72	15	21%	JAS	P.Choccepuquio	Vivanco					comedor	delincuencia	seguridad
1.5	Hugo Pesce	Urbana	urb	Andahuaylas	45	31	6	19%	EMPSA (caro)	Disa	variado					seguridad	juntos	jardin, basura
1.12	Ancaypampa	Urbana	urb	Andahuaylas	23	15	4	27%	empasa	Disa	JEM, belén					perros	robos	servicios caros
2.8	Chocepuquio	Periurbana	UV	Cp Chumbao	62	46	5	11%	JAS	P.Choccepuquio	FV, Aldea					basura	pavimentación	
2.9	Ciarancalla	Periurbana	UV	Cp Ponvenir	83	48	6	13%	JAS	Disa	Ccaranca					basura	desagüe	pista, basura
2.4	Huayrapata	Periurbana	UV	Cp Ponvenir	38	29	12	41%	JAS	Disa	variado					basura	pista	losa
2.7	Cuncataca	Periurbana	UV	Cp Chumbao	46	30	15	50%	JAS	P.Choccepuquio	JEM, LA					basura	desagüe	seguridad
2.12	Tapaya	Periurbana	comuni	Andahuaylas	74	50	2	4%	JAS	Disa	i, p					desagüe	posta	
2.3	Cruz Pata	Periurbana	CP	Cp Ponvenir	85	63	14	22%	JAS (llueve turbia)	Disa	Divino o JEM					asfaltado	basura	desagüe
2.11	Ccapacalla	Periurbana	comuni	Cp Chumbao	35	24	3	13%	JAS	P.Choccepuquio	Ccapacca					carretera	mejor. Escuela	desagüe
2.2	Los Angeles	Periurbana	UV	Andahuaylas	86	63	15	24%	a veces turbia	Disa	Villarreal					salud	juntos	desagüe
2.2	Los Angeles	Periurbana	UV	Cp Chumbao	63	42	14	33%	JAS Chumbao	P.Choccepuquio	Los Angeles					basura	agua	desagüe
2.5	So de Oro	Periurbana	UV	Andahuaylas	84	64	18	28%	Empasa bien, Jas reg	Disa	JEM o Belén					basura	agua	nido
2.6	Yunca Alta	Periurbana	uv	Cp Ponvenir	40	30	2	7%	jas	Disa	Divino					posta	basura	desagüe
2.10	Paltacc	Periurbana	comuni	Cp Chumbao	40	26	3	12%	JAS (baja presión)	P.Choccepuquio	Paltacc					desagüe	agua	
3.4	Sacclaya	Rural	CP	Andahuaylas	44	30	3	10%	JAS	P.Sacclaya	Sacclaya					riego tecnif	desagüe	
3.6	Huaracco Pata	Rural	CP	Andahuaylas	24	16	6	38%	JAS	P.Sacclaya	Huaracco					plaza	posta	desagüe
3.5	Ccacce	Rural	CP	Andahuaylas	35	25	1	4%	JAS	P.Sacclaya	Ccacce			fpa		cuna más	desagüe	canalización
3.13	Morocose	Rural	anexo	Cp Socñacancha	34	22	2	9%	JAS	P.Socñacancha	morocco i			con CP		desagüe	luz	comedor
3.16	Patacacha	Rural	comunid	Cp Huinchos	41	26	2	8%	JAS	P.Huinchos	i, p			con CP		desagüe		
3.2	Ñahuimpuquio	Rural	CP	Andahuaylas	44	27	11	41%	JAS	P.Sacclaya	Ñahuim prim					desagüe	posta, juntos	cocinas, luz
3.3	Checche	Rural	CP	Andahuaylas	24	18	10	56%	JAS	P.Sacclaya	Checchprim					desagüe	juntos	comedor
3.12	Sucaraylla	Rural	CP	Andahuaylas	58	30	3	10%	JAS	P.Sucaraylla	sucaraylla					agua y desag	desagüe	carreteras
3.14	Socñacancha	Rural	CP	Andahuaylas	50	31	7	23%	JAS	P.Socñacancha	socña					desagüe	comedor	
3.15	Villa Progreso S.J	Rural	anexo	Cp Socñacancha	20	13	2	15%	JAS	P.Socñacancha	prono				fpa		comedor	luz
3.17	Huinchos	Rural	CP	Andahuaylas	123	78	5	6%	JAS	P.Huinchos	i, p					desagüe	juntos	comedor
3.18	Aukimarca	Rural	anexo	Cp Huinchos	47	32	2	6%	JAS	P.Huinchos	i					desagüe	infraest colegio	comedor
3.7	Santa Rosa Ch.P.	Rural	comunid	Cp Cceñuar	30	30	10	33%	JAS	P.Ceñuaran	Sta. Rosa					posta, tuberías	desagüe, juntos	trabajo (cuyes)
3.8	Cceñuarán	Rural	CP	Andahuaylas	54	38	6	16%	JAS	P.Ceñuaran	Cceñuarán					comedor	cunamás	desagüe
3.10	Ancaraylla	Rural	comunid	Cp Surcaray	34	24	6	25%	JAS (no abastece)	P.Sucaraylla	Ancaraylla					posta	agua, CP	desagüe
3.11	Huaracco Orco	Rural	anexo	Cp Surcaray	25	14	3	21%	JAS (motor comb.)	P.Sucaraylla	Huaracco				carretera	agua	posta	juntos
3.1	Huancabamba b	Rural	CP	Andahuaylas	80	60	11	18%	JAS	P.Huancabamba	Huancab					mercado	distrito, desagüe	juntos
3.9	Cumanaylla	Rural	CP	Andahuaylas	41	28	4	14%	JAS (no abastece)	P.Huancabamba	Cumanaylla			fpa		agua	posta	educación, plaza



2011-2014

"AÑO DE LA INTEGRACION NACIONAL Y RECONOCIMIENTO"

IDENTIDAD

**MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE HUAYLAS**  
**GERENCIA DE DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL**

Proyecto de Atención

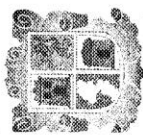
**DIVISION DE ASISTENCIA ALIMENTARIA**  
**PROGRAMA VASO DE LECHE**

**CRONOGRAMA DE EMPADRONAMIENTO DE BENEFICIARIOS PARA LA ATENCION DEL PRIMER TRIMESTRE DEL AÑO 2014**

N°	NOMBRE DEL COMITÉ	FECHA	HORA	LUGAR DE EMPADRONAMIENTO	PRESIDENTA	RESPONSABLE
1	POCHECÓTA I	05/11/2013	9:00AM-3:00PM	COMITÉ DEL PVL	MARUJA MAMANI GONZALES	LIC. ZULIDAD VIVANCO ALTAMIRANO
2	POCHECÓTA II	05/11/2013	9:00AM-3:00PM	COMITÉ DEL PVL	MARLENY LUBEÑA MENDOZA	LIC. ZULIDAD VIVANCO ALTAMIRANO
3	TEJAMOLING	05/11/2013	9:00AM-3:00PM	COMITÉ DEL PVL	FIDELIA PALOMINO YUTO	LIC. ZULIDAD VIVANCO ALTAMIRANO
4	VISTA NEGRE <sup>04/11</sup>	05/11/2013	9:00AM-3:00PM	COMITÉ DEL PVL	PAULINA ALICCA HUAMAN	LIC. ZULIDAD VIVANCO ALTAMIRANO
5	CCONECCUQUIO II	06/11/2013	9:00AM-3:00PM	COMITÉ DEL PVL	VITALINA QUISPE URPE	LIC. ZULIDAD VIVANCO ALTAMIRANO
6	CCONECCUQUIO I	06/11/2013	9:00AM-3:00PM	COMITÉ DEL PVL	ANA VENEGAS CHIQUILLAN	LIC. ZULIDAD VIVANCO ALTAMIRANO
7	CURAMBA <sup>31/10</sup>	06/11/2013	9:00AM-3:00PM	COMITÉ DEL PVL	NORMA TRUYENQUE ZEVALLOS	LIC. ZULIDAD VIVANCO ALTAMIRANO
8	UU.YV.MALINAS	06/11/2013	9:00AM-3:00PM	COMITÉ DEL PVL	LOURDES HUAMAN ORTIZ	LIC. ZULIDAD VIVANCO ALTAMIRANO
9	LOS MRIOS	07/11/2013	9:00AM-3:00PM	COMITÉ DEL PVL	ZAIDA FUENTES QUISPE	LIC. ZULIDAD VIVANCO ALTAMIRANO

→  
→

Central Telefónica : 083 421144, Fax: 083 421037  
 E-mail : [gerencia@munishuaylas.gob.pe](mailto:gerencia@munishuaylas.gob.pe)  
 Página Web : <http://www.munishuaylas.gob.pe>



11. AÑO DE LA INTEGRACION NACIONAL Y RECONOCIMIENTO

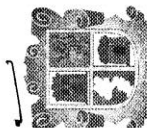
IDAD"

**MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE HUAYLAS**  
**GERENCIA DE DESARROLLO ECONOMICO**

*Municipalidad de Huaylas*

10	LOS ANGELES	07/11/2013	9:00AM-3:00PM	COMITÉ DEL PVL	YESICA CESPEDES LEIVA	LIC. ZULIDAD VIVANCO ALTAMIRANO
11	CUNCA YACA	07/11/2013	9:00AM-3:00PM	COMITÉ DEL PVL	FLOR DE LUZ SILVERA ANDRADA	LIC. ZULIDAD VIVANCO ALTAMIRANO
12	CHOCAPUQUICO	07/11/2013	9:00AM-3:00PM	COMITÉ DEL PVL	AGAPTA LLOCCILLA MEDINA	LIC. ZULIDAD VIVANCO ALTAMIRANO
13	SOL DE ORO	08/11/2013	9:00AM-3:00PM	COMITÉ DEL PVL	LUCIA ROJAS OSOCO	LIC. ZULIDAD VIVANCO ALTAMIRANO
14	ANCCAYAMPAPA	08/11/2013	9:00AM-3:00PM	COMITÉ DEL PVL	YANET MALLIMA MACOTE	LIC. ZULIDAD VIVANCO ALTAMIRANO
15	HUCCI PESCE	08/11/2013	9:00AM-3:00PM	COMITÉ DEL PVL	ANABEL COTARMA SOTO	LIC. ZULIDAD VIVANCO ALTAMIRANO
16	HUAYCAPATA	08/11/2013	9:00AM-3:00PM	COMITÉ DEL PVL	CEIDA VIVANCO ALTAMIRANO	LIC. ZULIDAD VIVANCO ALTAMIRANO
17	YUPCA ALTA	11/11/2013	9:00AM-3:00PM	COMITÉ DEL PVL	ELISA HUAMAN AROHULLCA	LIC. ZULIDAD VIVANCO ALTAMIRANO
18	YUNCA BAJA	11/11/2013	9:00AM-3:00PM	COMITÉ DEL PVL	VITALICIA SANCHEZ MATUTE	LIC. ZULIDAD VIVANCO ALTAMIRANO
19	CCARANCALLA	11/11/2013	9:00AM-3:00PM	COMITÉ DEL PVL	NOEMI QUISPE VARGAS	LIC. ZULIDAD VIVANCO ALTAMIRANO
20	CRUZPATA	11/11/2013	9:00AM-3:00PM	COMITÉ DEL PVL	GUDELIA CENTENO	LIC. ZULIDAD VIVANCO ALTAMIRANO
21	KICHKAPATA	12/11/2013	9:00AM-3:00PM	COMITÉ DEL PVL	CEVALLOS	LIC. ZULIDAD VIVANCO ALTAMIRANO
22	PUCAPUCA	12/11/2013	9:00AM-3:00PM	COMITÉ DEL PVL	VILMA AVENDAÑO ESPINOZA	LIC. ZULIDAD VIVANCO ALTAMIRANO
23	SANJANAS	12/11/2013	9:00AM-3:00PM	COMITÉ DEL PVL	YOLANDA ORTIZ RIVAS	LIC. ZULIDAD VIVANCO ALTAMIRANO
24	RUMI RUMI	12/11/2013	9:00AM-3:00PM	COMITÉ DEL PVL	JULIA AREVALO QUISPE	LIC. ZULIDAD VIVANCO ALTAMIRANO

Oficina Telefónica : 083 461644 Fax : 083 461607  
 Dirección : Av. Constitución N° 628 Plaza de Armas  
 E-mail : central@municiodahuaylas.gob.pe  
 Página Web : http://www.municipiodahuaylas.gob.pe



14<sup>to</sup> AÑO DE LA INTEGRACION NACIONAL Y RECONOCIMIE

IDAD

**MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE HUAYLAS**  
**GERENCIA DE DESARROLLO ECONOMICO Y SERVICIOS**

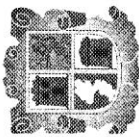
*Municipalidad de Huaylas*

13B

20/35

Nº	Provincia	Fecha	Hora	Comité	Nombre	Apellido
25	COCHUPA	13/11/2013	9:00AM-3:00PM	COMITÉ DEL PVL	FERMINA	OTERO MORENO
26	TAPAYA	13/11/2013	9:00AM-3:00PM	COMITÉ DEL PVL	CARMEN	MORENO ARENAS
27	ALDEA INFANTIL	13/11/2013	9:00AM-3:00PM	COMITÉ DEL PVL	JESUS DIAZ	HUAMAN
28	PAMPANZA	13/11/2013	9:00AM-3:00PM	COMITÉ DEL PVL	PRIMITIVA	VEGA LOA
29	COMPICANCHA	14/11/2013	9:00AM-3:00PM	COMITÉ DEL PVL	HILDA FRANCO	QUISPE
30	COMPACALLA	14/11/2013	9:00AM-3:00PM	COMITÉ DEL PVL	NANCY	VEGA SALAZAR
31	PALTAC	14/11/2013	9:00AM-3:00PM	COMITÉ DEL PVL	MARITZA	MANUICO SOTAYA
32	TABLINA	14/11/2013	9:00AM-3:00PM	COMITÉ DEL PVL	CIRILA SIVIPAUCAR	ROMANI
33	PATACCOCHA	15/11/2013	9:00AM-3:00PM	COMITÉ DEL PVL	ESPERANZA	QUISPE CHIUILLAN
34	HUINCHUS	15/11/2013	9:00AM-3:00PM	COMITÉ DEL PVL	HERLINDA	QUISPE GASPAS
35	AUKIMARKA	15/11/2013	9:00AM-3:00PM	COMITÉ DEL PVL	AVELINA	ISLACHIN TOMAYLLA
36	HAVRY	15/11/2013	9:00AM-3:00PM	COMITÉ DEL PVL	SEGUNDINA	MERINO CUARESMA
37	HUANCABAMBA BAJA	18/11/2013	9:00AM-3:00PM	COMITÉ DEL PVL	MARISOL	ROJAS ENTONADO
38	HUANCABAMBA ALTA	18/11/2013	9:00AM-3:00PM	COMITÉ DEL PVL	EPIFANEA	ALICCA ROJAS
39	NAHUINPUQUIO	18/11/2013	9:00AM-3:00PM	COMITÉ DEL PVL	NATIVIDAD	ROJAS QUISPE

Central Telefónica : 083 421144, Fax : 083 421037  
 E-mail : central@munipalshuaylas.gob.pe  
 Página Web : http://www.munipalshuaylas.gob.pe



64° AÑO DE LA INTEGRACION NACIONAL Y RECONOCIMIENTO

IDAD\*

**MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE HUAYLAS**  
**GERENCIA DE DESARROLLO ECONOMICO Y SERVICIOS**

*Municipalidad de Huaylas*

40	CHECHE	18/11/2013	9:00AM-3:00PM	COMITÉ DEL PVL	ESPERANZA ROJAS PARIONA	LIC. ZULIDAD VIVANCO ALTAMIRANO
41	HUARACCO PATA	19/11/2013	9:00AM-3:00PM	COMITÉ DEL PVL	ELBERTINA HUARACA MERINO	LIC. ZULIDAD VIVANCO ALTAMIRANO
42	SAT ROSACHACA PUEBLO	19/11/2013	9:00AM-3:00PM	COMITÉ DEL PVL	DOLORES ORTIZ TAPE	LIC. ZULIDAD VIVANCO ALTAMIRANO
43	OPENUARAN	19/11/2013	9:00AM-3:00PM	COMITÉ DEL PVL	DELFINA HUARACA ORTIZ	LIC. ZULIDAD VIVANCO ALTAMIRANO
44	SACCLAYA	19/11/2013	9:00AM-3:00PM	COMITÉ DEL PVL	MARIA YALLI CHIPANA	LIC. ZULIDAD VIVANCO ALTAMIRANO
45	CCACCE	20/11/2013	9:00AM-3:00PM	COMITÉ DEL PVL	CANDELARIA ROJAS BARBOZA	LIC. ZULIDAD VIVANCO ALTAMIRANO
46	CUMANAYLLA	20/11/2013	9:00AM-3:00PM	COMITÉ DEL PVL	NORMA HUARACA MERINO	LIC. ZULIDAD VIVANCO ALTAMIRANO
47	ANCCARAYLLA	20/11/2013	9:00AM-3:00PM	COMITÉ DEL PVL	PAULA AUCCAPOMA CARDENAS	LIC. ZULIDAD VIVANCO ALTAMIRANO
48	SUCARAYLLA	20/11/2013	9:00AM-3:00PM	COMITÉ DEL PVL	FILOMENA MERINO ORTIZ	LIC. ZULIDAD VIVANCO ALTAMIRANO
49	HUARACCO OCCO	21/11/2013	9:00AM-3:00PM	COMITÉ DEL PVL	JUANA PUMAPILLO QUISPE	LIC. ZULIDAD VIVANCO ALTAMIRANO
50	VILLA PROGRESO SAN JOSE	21/11/2013	9:00AM-3:00PM	COMITÉ DEL PVL	MARIA ACHATA QUISPE	LIC. ZULIDAD VIVANCO ALTAMIRANO
51	SOCÑACACHA	21/11/2013	9:00AM-3:00PM	COMITÉ DEL PVL	VILMA HUASCO ARCOS	LIC. ZULIDAD VIVANCO ALTAMIRANO
52	MORCCOSI	21/11/2013	9:00AM-3:00PM	COMITÉ DEL PVL	ISABEL HUASCO POCOCO	LIC. ZULIDAD VIVANCO ALTAMIRANO
53	FLOR DE YUNCA	22/11/2013	9:00AM-3:00PM	COMITÉ DEL PVL	FILOMENA AYQUIPA OROSCO	LIC. ZULIDAD VIVANCO ALTAMIRANO

Central Telefónica : 083 221144; Fax : 083 221037  
 Correo Electrónico : [central@municiपालidatdehuaylas.gob.pe](mailto:central@municiपालidatdehuaylas.gob.pe)  
 Página Web : <http://www.municipalidaddehuaylas.gob.pe>

## **ANEXO 6**

### **SEMINARIO INTERNACIONAL SOBRE COMUNIDADES – ANDAHUAYLAS 2013**

*Durante el mes de octubre de 2013 -como parte de la estancia académica en la Universidad Nacional José María Arguedas de Andahuaylas- en medio del trabajo de campo de la presente investigación se organizó en coordinación y con el auspicio de la universidad, un seminario académico internacional denominado “El futuro de nuestras comunidades”, el mismo que contó con la participación de investigadores nacionales e internacionales, así como funcionarios del ámbito local y regional y representantes de algunas comunidades del ámbito de estudio. A continuación presentamos el programa del evento y una selección de tres artículos presentados en el mismo –no se adjunta el del suscrito por haber sido desarrollado con información de algunos capítulos de la presente tesis.*



**ALDEA  
Comunidades**



## I SEMINARIO INTERNACIONAL

### “EL FUTURO DE NUESTRAS COMUNIDADES”

*Construyendo un modelo solidario de desarrollo, basado en el conocimiento, para el largo plazo*

25-26 de octubre 2013

(Cine Antoon Spinoy)

#### **PRESENTACIÓN**

Nuestras comunidades vienen afrontando diversas realidades en relación a sus niveles de bienestar, prevaleciendo la desigualdad y no sabiéndose a ciencia cierta qué les depara a las siguientes generaciones. Surgen algunas preguntas: ¿qué entendemos por comunidad?, ¿tiene vigencia este concepto?, ¿y por bienestar?, ¿sus niveles han mejorado de modo proporcional al crecimiento económico de las últimas décadas? Si no es así, ¿a qué se debe? ¿Qué entendemos por desarrollo, cuál es su modelo en nuestras comunidades y cuál es el que necesitan? ¿Dados los niveles elevados de desigualdad social, basta con crecer para incluir o se requieren medidas alternativas que hagan más democrática la convivencia ciudadana?, ¿qué futuro les espera a nuestras comunidades si se sigue haciendo lo mismo, o mejor aún, existen alternativas que puedan proponerse para pensar en un futuro que nos llene de ilusión?

La Cátedra “José María Arguedas” de la UNAJMA y la asociación sin fines de lucro ALDEA-Comunidades consideran relevante proponer estas preguntas y promover un ejercicio de reflexión colectiva que no solo permita expresar diversos puntos de vista, esbozar diversa problemática y compartir experiencias valiosas de desarrollo comunitario, sino que fundamentalmente motive a los asistentes a la acción concreta.


Intentaremos responder las siguientes preguntas centrales: ¿qué rol deben jugar, el Estado, las universidades, la empresa y las comunidades en el proceso de construcción de un modelo de desarrollo comunitario sostenible?, y ¿qué características debe tener dicho modelo para que además sea efectivamente democrático?


Para ello se ha convocado a diversos especialistas e instituciones del ámbito regional, nacional e internacional que, junto a los asistentes abordarán, durante tres días, dichas preguntas, desde diversas perspectivas.


## INSTITUCIONES PARTICIPANTES


Universidad Nacional José María Arguedas – ALDEA Comunidades – Municipalidad Provincial de Andahuaylas – Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social – Ministerio de Salud - CP Huancabamba y comunidades de Andahuaylas - Perú Precolombino –entre otros.


## EXPOSITORES NACIONALES E INTERNACIONALES


**César Lama More**  - Profesor principal Maestría Planificación Urbana y Regional (UNI), Arquitecto (UNFV), Mg. Planificación Urbana y Regional (UNI) y Doctor en Ciencias Técnicas (Universidad Tecnológica de Szczecin-Polonia). Director de programas nacionales de desarrollo (PETT, Mejorando Mi Pueblo) y autor de diversos planes de desarrollo regional.


**Eduardo Villarreal**  - Doctorando en Políticas Públicas y Transformación Social - IGOP (Barcelona) e Institut d'Etudes Politiques (Sciences Po, París). Mg. Políticas Públicas (CIDE) y Gestión Pública UA Nuevo León (UANL). Lic. Ciencia Política (UANL). Posgrado U.Bergen (Noruega) y U.Queen's (Canadá). Profesor e Investigador (CIDE, FLACSO, UNAM).


**Washington Zeballos**  Master in Urban and Regional Planning (University Pittsburgh - USA). Doctor en Ciencias Sociales (UC Santa María), Profesor Principal UN Jorge Basadre Grohmann, Pdte. de la Comisión de Gobierno (UN José María Arguedas – Andahuaylas).

**Matias Lecoq**  - Doctorando en Ciencia Política (Universidad Autónoma de Barcelona) y Geografía (Universidad de Ginebra). Investigador en espacio público y ciudadanía. Fundador de SUBurbanista, entidad de proyectos de renovación urbana usando Investigación-Acción Participativa (IAP). Documentalista ('To Existe is To Resist'-2008).


**Elvyn Díaz**  - Coordinador Regional (Apurímac) del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social. Mg. Gerencia de Servicios de Salud, Maestría en Ciencia Política y Gobierno (PUCP). Experiencia en Gestión Pública en gobiernos locales y regional.


**Ilich Lama**  - Doctor y Magister en Ingeniería Química (École Polytechnique de Montréal - Canadá), Ingeniero químico (UNI). Investigador senior de NCASI (National Council for Air and Stream Improvement, Inc. – Canadá). Con diversos reconocimientos en Canadá y Perú. Autor de diversas publicaciones en revistas especializadas canadienses.


**Arrufo Alcántara**  Profesor principal de la Maestría en Ciencias Sociales de la UNA PUNO, Mg. en Sociología (PUCP-Lima) y Doctor en Ciencias Sociales (Universidad Nacional del Altiplano). Consultor en Cultura - interculturalidad y Desarrollo Comunitario Andino. Vicepresidente Académico de la Universidad Nacional José María Arguedas.


**Rodolfo Morgani**  - Magister en Ciencias Políticas (Universitat Autònoma de Barcelona), Lic. Filosofía (Universidad Nacional de Cuyo – Mendoza - Argentina). Becario Doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas en UN de Cuyo.




**Rael Mora**  - Politólogo (University of California, Berkeley) y Magister en Estudios Latinoamericanos (University of Oxford) con especialización en medios de comunicación y democracia. Investigador y activista de ALDEA-Comunidades.

**Alejandro Talavera**  - Arquitecto (URP) con estudios de Maestría en Planificación y Gestión Urbana y Regional (UNI). Estudios de Ciencias Políticas y Sociología (U Complutense Madrid). Más de doce años de experiencia en proyectos de arquitectura y urbanismo.

**Camilo Aedo**  - Doctorando y Magister en Ciencia Política por la Universidad Autónoma de Barcelona (UAB). Periodista y Licenciado en Comunicación Social por la Universidad de La Frontera (Chile).

**Lucio Rivas**  Licenciado en Educación - UN San Antonio Abad del Cusco. Director de Teatro - TEAT Pukllay. Consultor Red Internacional de EDUCACION Intercultural – RIDEI. Director de la Cátedra Universitaria José María Arguedas, Mg. Educación Superior.

**José Carlos Lama**  - Investigador y activista de ALDEA-Comunidades y Doctorando de la Universitat Autònoma de Barcelona. Ingeniero Químico (UNI) con estudios de posgrado en Economía (PUCP), Proyectos Ambientales (EOI) y Ciencias Políticas (UAB)

### **INSCRIPCIONES Y PARTICIPACIÓN**

Para inscribirse al evento, enviar correo electrónico con datos personales (nombre, institución, cargo, teléfono, e-mail) a las siguientes direcciones electrónicas: [vicepacademico@unajma.edu.pe](mailto:vicepacademico@unajma.edu.pe) y [jlama25@yahoo.es](mailto:jlama25@yahoo.es)

## PROGRAMA

Viernes, 25 de octubre de 2013

### BLOQUE 1: NUESTRAS COMUNIDADES: PARADIGMAS Y ROLES

- 08.30 a.m.: **Registro y entrega de materiales**
- 09.00 a.m.: **Inauguración**  
*Washington Zeballos Gámez - Rector de la UNAJMA*
- 09.15 a.m.: **José María Arguedas y las comunidades: qué son, cómo abordarlas y cuál es su importancia para el desarrollo del país**  
*Luis Rivas – Director de la Cátedra José María Arguedas*  
*Víctor Merino – Alcalde de Centro Poblado Huancabamba*
- 10.00 a.m.: **Justicia, democracia y desarrollo a escala humana: la necesaria igualdad territorial de oportunidades para nuestras comunidades**  
*José Carlos Lama – Universitat Autònoma de Barcelona*
- 10.30 a.m.: **Apuntes sobre enfoque territorial: la territorialidad comunal en el marco del proceso de descentralización**  
*César Lama – UN Ingeniería / USMP*
- 11.15 a.m.: **INTERMEDIO**
- 11.30 a.m.: **El valor del conocimiento en los procesos de desarrollo: repensar nuestras comunidades desde América Latina**  
*Ilich Lama – NCASI (Canadá)*
- 12.00 p.m.: **Mesa Temática 1: El rol de la universidad, del Estado, de la empresa y de la sociedad civil en el desarrollo de las comunidades**  
*Arrufo Alcántara – Universidad Nacional José María Arguedas*  
*Representante – Comunidades de Andahuaylas*  
*Representante – Municipalidad Provincial de Andahuaylas*  
*Representante – Cámara de Comercio*  
*Representante – ONG Paz y Esperanza*

### BLOQUE 2: NUESTRAS COMUNIDADES Y SU BIENESTAR SOSTENIBLE

- 03.00 p.m.: **Mesa temática 2: Provisión universal y sostenible de SALUD Y NUTRICIÓN**  
*Abraham Velásquez y Frineth Olano – DISA Andahuaylas*  
*Representante de – Comunidades de Andahuaylas*  
*Representante de – Municipalidad Provincial de Andahuaylas*

*Representantes de – Direcciones Producción, Educación, Agricultura*

*Representantes de – UTEA, UNSAC*

03.55 p.m.: **Mesa temática 3: Los PROGRAMAS SOCIALES y su impacto en nuestras comunidades: ¿Existe desde el Estado un modelo articulado de intervención social con las comunidades?**

*Elvyn Díaz – Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social*

*Representante de – Comunidades de Andahuaylas*

*Representante – Municipalidad Provincial de Andahuaylas*

*Representante – Pensión 65*

*Representante – Cuna Más*

04.50 p.m.: **INTERMEDIO**

05.05 p.m.: **Mesa Redonda: alternativas productivas sostenibles en TURISMO Y GASTRONOMÍA**

*Jorge Rosas Fernández – Perú Precolombino*

*Representante – Comunidades de Andahuaylas*

*Carlos Salcedo – DIRCETUR*

*Katherine Flórez – Universidad Alas Peruanas*

*Emmanuel Gómez – Casa de la Cultura Andahuaylas*

*John Berrocal – Instituto La Toscana*

06.00 p.m.: **Mesa redonda: el modelo de DESARROLLO para nuestras comunidades**

*Rael Mora Morín – ALDEA Comunidades*

*Representante – Comunidades de Andahuaylas*

*Elvyn Díaz – Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social*

*Representante – Municipalidad Provincial de Andahuaylas*

*Representante – Universidad Nacional José María Arguedas*

Sábado, 26 de octubre de 2013

BLOQUE 3: VISITA A EXPERIENCIA COMUNITARIA

08.00 a.m.: **Encuentro para traslado a la Comunidad de Tapaya**

12.30 p.m.: **Retorno a Andahuaylas**

BLOQUE 4: CONSTRUYENDO EL MODELO DESDE EL INTERCAMBIO DE EXPERIENCIAS

03.00 p.m.: **¿Genera valor agregado la participación ciudadana? (estudio de experiencias en Chile)**

*Camilo Aedo (Chile)*

03.30 p.m.: **Urbanismo participativo: enfoque metodológico IAP (Investigación, acción, participación) en Ginebra**

*Matias Lecoq (Francia)*

04.00 p.m.: **Diseño Urbanístico Comunitario: casos Centro Histórico de Lima y Barranco**

*Alejandro Talavera (Perú)*

04.30 p.m.: **INTERMEDIO**

- 04.45 p.m.: **Procesos de Gentrificación en el área metropolitana de Mendoza: actores y lógicas de producción**  
*Rodolfo Morgani (Argentina)*
- 05.15 p.m.: **Comunidades de Políticas Públicas al servicio de las Comunidades**  
*Eduardo Villareal (México)*
- 05.30 p.m.: **Planificación concertada de desarrollo comunitario: el enfoque territorial quechua (Caso PDC en CP Llapapuquio y Proyecto CESCO)**  
*Walter Sotaya (Perú)*  
*José Carlos Lama (Perú)*
- 06.00 p.m.: **Conclusiones, compromisos y clausura del evento**  
*Representantes de: UNAJMA, Municipalidad Provincial de Andahuaylas, Centro Poblado Huancarama, Sociedad Civil, Empresas privadas, ALDEA Comunidades*
- 06.30 p.m.: **Proyección de la película “kachkaniraqmi” (“sigo siendo”) de Javier Corcuera con presentación de su Productor (Rolando Toledo) y comentarios de la Cátedra José María Arguedas, ALDEA Comunidades y Grupo CHASKI**
- 08.40 p.m.: **Fin del evento**

# LA COMUNIDAD NECESITA ESPACIO

## ESPACIO PÚBLICO Y COMUNIDAD

### Proceso de construcción mutuo

**Por: Matias Lecoq**

Este artículo quiere focalizar la reflexión en torno a la construcción de comunidades en el espacio público. Pretendemos así que los dos son procesos evolutivos que pueden influirse mutuamente y que más precisamente el espacio público, entendiéndolo como proceso y no como simple entorno físico, tiene esa capacidad de construir lo común y estimular la comunidad. Así, el espacio público es el soporte de actividades que satisfacen al colectivo y se define también como el lugar de expresión de la ciudadanía gracias a su capacidad de fomentar la interacción social y la deliberación, siendo un recurso para ella.

Así, después de precisar ese enfoque teórico, usaremos diferentes casos para ilustrar la puesta en perspectiva del espacio público como oportunidad para la comunidad; lo ilustraremos con el caso del barrio de la «Croix d'Ambilly» en Francia y con la experiencia madrileña—Campo de Cebada».

#### **Comunidad y lugares comunes**

La noción de comunidad puede hacer referencia a contextos muy diferentes, sin embargo siempre nos habla de un conjunto, de una asamblea, de una cierta unidad que, en su sentido más inclusivo y político, respeta la diversidad al mismo tiempo que busca lo común. Es una noción muy ligada a la idea de democracia en el sentido que subraya el proyecto común que enlaza a los individuos de la *polis*. En la idea de Arendt, la comunidad es política y se autodetermina a través de acciones como realización de elecciones o proyectos colectivos, lo que lleva a definir «fronteras» (in/out, lo que es diferente de cerrado/abierto), determinar reglas de funcionamiento y de gobierno, gestionar los conflictos (deliberación) e incentivar la participación que exige toda acción colectiva.

De esta manera se diferencia de la noción usada en derecho que se relaciona con la propiedad y el patrimonio, o lo que se usa en las administraciones para definir niveles de administración. Nos referimos más bien a la noción que se usa en sociología y que esta ligada al sentido etimológico del término (*cum munus*), que es un grupo de personas (*cum*) que comparte algo (*munus*) y que forma la idea de común. Así, se refiere a una idea de comunidad como fenómeno empírico, a la vivencia empírica de la comunidad a la cual nos referimos y que debe permitir tanto al individuo como al grupo gestionar los asuntos comunes bajo el lema del sentido colectivo. Según Roberto Espósito (2000), «la comunidad no es una propiedad, un territorio a defender o para aislar a los que no hacen parte de él. Es un vacío, una deuda, un don (*munus*) hacia los demás y que nos recuerda también, al mismo tiempo nuestra alteridad constitutiva con nosotros mismos».

La comunidad política representa un ideal democrático en el cual lo común es un ideal de democracia porque nos permite gestionar los asuntos públicos de una manera que no busca únicamente a hacer prevaler los intereses particulares, sino como proceso que intenta actuar para el bien de todos. Centrar el colectivo en un esfuerzo político como comunidad permite no dejar de lado los intereses privados, sino concebirlos al interior de una dinámica colectiva que favorece así el bien común y la deliberación. En esa perspectiva, la planificación del espacio público es una herramienta privilegiada que permite orientar a los

individuos, al colectivo o a la comunidad hacia un proyecto común en un espacio que se define como común por el solo hecho de ser de todos y de ser usado por todos.

Hardt y Negri (2000), autores que buscan superar la ciudad neoliberal, ponen en el centro de su reflexión la idea de común como resistencia al capitalismo y como fundamento de la sociedad política. Se apoyan en la idea de un poder difuso, *biopolítico*, que gobierna las mentalidades tal como lo definió Foucault (1991) en su idea de *gubernamentalidad* y que caracteriza al capitalismo en su aspiración de universalizar su lógica a todos los dominios de la vida (salud, educación, arquitectura, etc.) y particularmente en la manera de organizar las ciudades. Así pues, desde los primeros higienistas modernos (Haussman en París), uno de los principales objetivos de las grandes reformas fue hacer una ciudad económicamente pragmática facilitando el tránsito, desarrollando zonas de consumo o aumentando la densidad. Los ejemplos son numerosos y las consecuencias también, pero el auge del individualismo en las ciudades occidentales está ligado al proceso de construcción de estas, lo que ha favorecido su aspecto celular, dividiendo los cuerpos y por ende las mentalidades (usando un vocabulario *foucaultiano*), cuando se limita los lugares de encuentro, se multiplica las ordenanzas cívicas sobre el uso del espacio público o se propone mega-proyectos que no respetan ni los ritmos ni la escala de los procesos comunitarios pero que tienen por único fin el establecimiento de ciudades-marca (*branding*) que se vuelven siendo un escaparate para el mercado mundial.

Así se mercantiliza el espacio urbano y se destruye la comunidad en su sentido político siendo hoy términos antagónicos, mientras caracterizan las ciudades occidentales los gestores del espacio público cuando otorgan autorizaciones de construcción a empresas privadas —a medida—, o cuando establecen normas de "civildad" ultra limitadoras. La ciudad de Barcelona es un buen ejemplo para ilustrar este propósito. En efecto, el "modelo Barcelona" está reconocido en el mundo entero, y si le tenemos que reconocer un logro en sus primeros años en un conjunto urbano que había sido despreciado y que justamente apostó por la calidad de sus espacios públicos (creación de plazas, peatonización de calles, espacios de ocio compartido, etc.) la otra cara de la moneda era ver las consecuencias de esos macro proyectos metropolitanos: especialmente el que implica el desplazamiento de poblaciones, consecuencias de la herencia higienista de los planificadores -barrio de La Mina, Bon Pastor, Can Tunis- pero también el establecimiento de normas reductoras cuando hablamos de diversidad en el espacio público y por tanto de su capacidad de generar un *común* (ordenanza municipal contra el uso de los monopatines, jugar a la pelota, festejar cumpleaños, el arte urbano, etc.), y su conversión en una ciudad turística que deja de lado sus pequeños comercios y que sobre todo se especializa en gestionar flujos (de personas, de mercancía) en detrimento de la vida comunitaria que se puede desarrollar en su seno -el reciente cierre de una parte del Parc Güell es testigo de esta nueva tendencia que delimita cada vez más el espacio disponible para los ciudadanos<sup>278</sup>. Un espacio disponible que paradójicamente, bajo el nombre de espacio público, se mostró en las grandes ciudades durante los últimos años al mismo tiempo que se especializó y mercantilizó.

El espacio público es una noción relativamente reciente y un concepto transversal y centralen los estudios urbanos: la ciencia política, la geografía, la sociología, la historia... todas las disciplinas se reconocen en este concepto que se ha democratizado en los años 80, pero que comenzó a tener una trascendencia real con la obra de Habermas en los años 60. Hoy en día, todavía hay una tensión entre el espacio público considerado como un espacio físico y su interpretación como lugar de intercambio y de confrontación de ideas. Sin embargo, pensamos que el espacio público tiene dimensiones tanto físicas como sociales y culturales. Es un lugar de conexión e identificación, de contacto entre personas que interactúan en el mismo. Estos espacios son el soporte físico de las actividades destinadas a satisfacer el colectivo urbano (la imaginación, la creatividad, el símbolo, el juego, etc.), actividades que fomentan la unión, la identificación y la apropiación (un ejemplo son los grupos de gente mayor que se reúnen para tomar el sol o los padres que charlan mientras ven jugar a sus hijos pequeños). Estos grupos necesitan lugares que pueden ser incompatibles, por áreas y tiempos, pero que se hacen en el mismo espacio público. Esto

---

<sup>278</sup> La zona monumental del Parc Güell esta cerrada desde el verano 2013 para gestionar el flujo de turistas que, según el ayuntamiento de Barcelona, pone en peligro la obra de Gaudí. Los vecinos de la zona se han organizado en contra de esta medida.

significa que se producen diferenciaciones funcionales mientras siguen ocupando el mismo espacio lo que conlleva, o a la especialización de las áreas o a una gestión compartida y negociada con un propósito común: la convivencia. Así comienzan a aparecer las soluciones de construcción urbana: identificar, valorar y promover lo mejor de cada lugar y así poder aumentar la calidad de vida de los residentes de esa comunidad. Esa necesidad de buscar que el uso y la distribución de esos espacios beneficien a todos los ciudadanos y que tengan un impacto positivo en la calidad de vida de los actores sociales que lo ocupan.

### **Construir el espacio de convivencia**

La imposición de un proyecto de desarrollo urbano desde arriba es a menudo la causa de muchos errores en una ciudad. Una ciudad que se hace de las personas, de los ciudadanos que la pueblan, la animan, la construyen y la hacen vivir. Por lo tanto, la planificación participativa o colaborativa, es un elemento de respuesta a esas interrogantes. Es cierto que se enfrenta a los mismos problemas de la participación política en el sentido más amplio -baja implicancia de los ciudadanos, desconfianza hacia estos proyectos a menudo monopolizados por una sola tecnocracia (Bacqué y Gautier, 2011)- pero propone también soluciones concretas, aunque incompletas, a la cuestión de la comunidad política.

Esta planificación participativa tiene muchas caras diferentes, pero está siempre ligada por su preocupación de que la participación se define como una respuesta concreta a la cuestión del derecho a la ciudad en la actualidad. Poco a poco, la construcción del espacio ya no se considera más como un área de "soberanía" del gobierno local o regional, pero como un espacio de participación circular que considera el espacio público como el corazón de un proceso de desarrollo. Por lo tanto, no es sólo el espacio físico que se considera como un factor de interacción y de vida social de los individuos, sino su planificación que se define como un proceso de discusión y promoción. Un proceso circular, ya que no se trata de proyectos de grandes cambios de espacio (demasiado caro), sino que permite el desarrollo de proyecto de rehabilitación desde abajo y su reproducción (Delbaere, 2010 ). Por lo tanto, cuando hablamos de compromiso e identificación, la estación de tren, la plaza, el parque delante la escuela, la calle entre su domicilio y el lugar de trabajo... todos los espacios que conforman la vida cotidiana y representan de esa forma áreas de oportunidad para la reapropiación y la participación ciudadana. En este marco, la planificación participativa (*placemaking, bottomup*) es una manera de fortalecer la comunidad.

Concretamente, esto ha provocado el surgimiento de proyectos como "*LiveableStreets*" en Nueva York, los "*parklets*" en San Francisco, "*Placeauchangement*" en St Etienne (establecido por el Colectivo Etc.) , "*Virgen de Begonya*" o el "*Campo de Cebada*" en Madrid (con el apoyo de grupos como Paisajes Transversales, Basurama o Todos por la Praxis), el 56 en París. Todas intervenciones sobre el espacio público e instalaciones a pequeña escala que se desarrollan en colaboración con los ciudadanos en el objetivo de aumentar su participación en la ciudad. Se actúa sobre la identidad urbana en trabajar en actividades al aire libre, el mobiliario urbano, la recuperación de espacios abandonados, la ecología urbana, la calidad de los espacios públicos, la movilidad, pasando de un discurso sobre el conocimiento de la población (que durante mucho tiempo se había subrayado), a una real delegación y confianza en esos conocimientos y habilidades. Esta apertura a la participación e implicación de los ciudadanos crea un efecto de apropiación del espacio (ya que es un espacio que hemos construido nosotros mismos), lo que desarrolla al mismo tiempo un segundo efecto de reproducción, esta vez no en referencia a la construcción del espacio, sino a la participación de los residentes en los proyectos de renovación.

Los primeros resultados observados en algunos de los proyectos mencionados anteriormente van en este sentido. Por ejemplo, la experiencia del Campo de Cebada de Madrid vio el círculo de ciudadanos participantes creciendo gradualmente a medida que el proyecto avanzaba, pasando de unos pocos individuos a casi cincuenta participantes en las juntas donde se gestionan temas integrales del barrio. Así la comunidad no contempla solamente la vida cultural, artística o deportiva que se puede desarrollar en el barrio, sino que autogestiona temas de ámbitos políticos como lo puede ser la gestión del ruido en el barrio, porque el proceso de construcción de este espacio, que es de todos, ha permitido, con el tiempo, la creación de mecanismos de deliberación que ponen en juego todos los actores locales. Vemos así como los ancianos, las asociaciones culturales, los jóvenes y los comerciantes intentan gestionar la cuestión

muy delicada de la actividad nocturna. Sin caer en la complacencia, porque tampoco se trata de milagro, eso permite la creación implícita de un proyecto político común hacia el bien de todos.

### **La cebada de la ciudad**

En paralelo a las manifestaciones del 15M y la ocupación del espacio público por los indignados, iniciativas de arquitectura colectiva han florecido por toda la capital española participando mucho en la emergencia de una reflexión global sobre la ciudad. Debates urbanos (#debatesurbanos), seminarios (#EQUIciudad, #bat\_2013) se organizan regularmente y eso hace que los barrios en proceso de regeneración urbana basada en el conocimiento popular y la consulta se multipliquen. Barrios como el de la Cañada, de Virgen de Begonia se inscriben en un proceso de renovación, y solares ubicados en lugares tan simbólicos como la Latina o la parte posterior del Museo Reina Sofía en el centro están ahora rehabilitados y gestionados por comunidad (Esta es una Plaza, el Campo de Cebada, etc.). Así, localmente, la producción de la ciudad se ha convertido en un asunto de todos, y lo que un colectivo comenzó de forma académica o activista está llegando a las calles, plazas y cabezas de personas y expertos que piensan que son el espacio público y la ciudad.

El campo de cebada es una de esas áreas abandonadas en medio de nuestras ciudades, a la espera de una posible construcción. Se encuentra ubicado en el barrio de La Latina a la salida del metro en el mega-centro de la capital. Esta es una zona popular que históricamente albergaba el almacén de cebada para los caballeros del rey, lo que le dio su nombre. Fue posteriormente un mercado cubierto y una piscina municipal, que tuvo la distinción de ser el único equipamiento público de la zona durante mucho tiempo. Su destrucción para dar paso a un macro-proyecto de sala de ocio mezclando un centro comercial, salas de cine y de concierto fue una herida para la comunidad -sobre todo porque nunca nada había sido construido, dejando una tierra baldía. A partir de ahí, es durante la Noche en Blanco organizada por el Ayuntamiento de Madrid en 2010 que el espacio fue investido por el colectivo Basurama.

La idea era permitir la celebración de conciertos, un cine al aire libre, juegos para niños, etc. durante todo el verano. Este evento permitió la activación de la comunidad que comenzó a negociar, sobre la base del ejemplo del proyecto Esta es Una Plaza, la cesión del solar con el ayuntamiento. Después de varios meses de discusión (durante las elecciones y con el apoyo de un periodista), se creó una asociación para gestionar el lugar y un presupuesto de 40000€ fue asignado por la ciudad para aclimatar el espacio a actividades socio-culturales que tendrían lugar allí. Dado que el espacio es administrado por la asociación como "persona jurídica responsable", una asamblea se celebra cada semana -de 5 a 7 personas, algunas semanas de cuarenta o cincuenta- que apoyan el programa de animación, la organización interna, la gestión de la planificación del espacio, las futuras acomodaciones y planifica los eventos que hacen que el Campo de Cebada sea un lugar de referencia en el barrio y en la ciudad.

Así, si tomamos en cuenta la cuestión general de la producción de la ciudad como una oportunidad para la participación de los vecinos, los objetos de configuración física, para referirse a los aspectos prácticos y técnicos no tienen que ser olvidados cuando nos fijamos en las perspectivas de participación y apropiación de los ciudadanos. Por lo tanto, para que los habitantes se conviertan en actores, deben enlazarse con el espacio. Esta perspectiva es tanto para el que viaja por el espacio como el que lo construye. Y esto requiere movilidad, movimiento, con el fin de establecer una resistencia a la fijación del espacio justo, como pedimos a los lugareños: no congelarse, sino participar. Es de esta manera que se llevaron a cabo varios talleres de auto-construcción en el Campo de Cebada (ver el portafolio de Todos por la Praxis<sup>279</sup>): bancos, gradas, surgen a partir de talleres de auto-construcción, las canastas de baloncesto son hechas a mano, los locales técnicos son una mezcla de recuperación técnica y creativa. Y la mayoría son móviles, lo que permite una constante reconfiguración del espacio en función de las actividades que se desarrollan allí, pero también de acuerdo a los diferentes públicos, que son usuarios, pero también actores.

---

<sup>279</sup><http://www.todoporlapraxis.es/?p=850>



Así, se busca desarrollar la apropiación y el uso del espacio público por los ciudadanos y dar un paso hacia esta planificación en la que cada persona es un agente activo de la transformación urbana. Es el vínculo entre la planificación urbana y el individuo en un contexto de acción sobre la cotidianidad y los estilos de vida. Y por lo tanto define el marco para una planificación que ya no es directiva sino facilitadora e integradora, en la que la política se vuelve una micropolítica cotidiana por su relación con cualquier actor en su cotidianidad. Esto es lo que Michel de Certeau ha aplicado para demostrar su intento de "buscar la creación cultural en la banalidad de la vida cotidiana", y que le llevó a interesarse en "los intersticios y las fronteras a través de los cuales el individuo escapa de lo que se espera de él, desvía los objetos, códigos y prácticas" (Bedin y Fournier, 2009). Él basa su pensamiento sobre la simplicidad de la vida de un peatón en la ciudad que siempre puede elegir cómo utilizar las calles, que ruta preferir, cómo jugar con las restricciones del espacio disponible y así vivir en una ciudad cuyo espacio "construye y se inventa". Es en estacotidianeidad que De Certeau (1980) muestra "la creatividad dispersa, la astucia, y el desvío que permite al consumidor construir una red de "antidisciplina" (Bedin y Fournier, 2009). Por supuesto, esto requiere movilizar recursos (De Certeau lo llama táctica), pero permite al individuo luchar contra el fenómeno de privatización y dar un significado a sus experiencias en la ciudad, y al urbanismo interactuar con esta dinámica para participar, y no sólo para ser definido como el actor predominante en la construcción de los estilos de vida que se desarrollan en la ciudad. Como muestran Petcou y Petrescu (2007), los espacios "alterotópicos" investidos por los habitantes, es decir los espacios en los márgenes de la ciudad, permiten la "democratización continúa del espacio de proximidad".

### **El espacio público como recurso para la ciudadanía**

Una vez que consideramos el espacio público como un espacio privilegiado para las relaciones interpersonales de un lado, y para el desarrollo de una idea democrática del otro, podemos empezar a considerarlo como un recurso. Un recurso para una idea de ciudadanía que sea integral y que se definiría como *performance*, como acción, y también como realidad empírica.

En este sentido, nuestra hipótesis es que la ciudadanía se considera como parte de la comunidad sin dejar una cierta autonomía al sujeto, y que este pueda usar el espacio público como lugar de acogida de la libertad de expresión donde puede compartir una pluralidad de ideas en una confrontación abierta (Arendt). Como Moreault señala (1999: 175), el ciudadano de Arendt es "un hombre que está activamente involucrado en los asuntos de las cosas humanas, es un co-líder, con sus semejantes, de una ciudad" que no se define únicamente por su espacio sino también por lo que se hace en él (*polis*): «su verdadero espacio se extiende entre los hombres que viven juntos en el objetivo de actuar y hablar juntos» (Arendt, 1983: 258). Así, dejamos de lado una consideración puramente espacialista que definiría una relación automática entre espacio y ciudadanía, sino que planteamos la importancia del espacio público como proceso y recurso. Como proceso, porque existe una evolución temporal tanto como micro-fenómeno (en cómo se usa el espacio) y como macro-fenómeno (en su construcción). Y como recurso, porque es un bien gracias a la posibilidad de confrontación (de opiniones, de usos) que sugiere el espacio público (porque es de todos y esta usado por todos) que se conforma la ciudadanía y la comunidad; y porque su carácter procesal permite también considerar el espacio público como el Agora moderno en el sentido que su construcción, perpetua por definición porque se construye a lo largo de su uso (y hemos visto que su uso es continuo y diferenciado), permite también esa confrontación de ideas y la emergencia de una idea de necesidades comunes por la comunidad y por ende a la ciudadanía: como lo explica Arendt, el ciudadano moderno debe encontrar la inspiración para considerar la política como acto (praxis y léxico) y ser animado por el espíritu de confrontación de aquellas ideas griegas porque es de esta manera que llegue el sentido común.

Pero siendo más preciso y exigente con esta noción de espacio público pensado como recurso, es a la noción de bien común (*public goods*) que tenemos que referirnos y el trabajo nobelizado de Elinor Ostrom sobre la gestión de los recursos de uso común nos permite precisar nuestro argumento.

La noción del bien común fue definida en 1954 por el economista estadounidense Paul A. Samuelson empleando dos criterios: no se puede excluir a nadie de su uso y el uso por una persona no impide el de

otro; a dichos criterios añadimos el requisito de uso y la ausencia de efecto de congestión (Harribey, 2011) -que se acomodan perfectamente con la noción de espacio público. En la teoría liberal, a medida que el mercado no puede generar una producción rentable de dichos bienes, deben, si es necesario, ser proporcionado por el Estado, lo que lleva a considerar esos bienes mediante esos dos ejes. Pero en 1968, el socio-biólogo Garrett Hardin criticó esa idea de bien público que, según él, sólo puede conducir a una "tragedia de los comunes". Su modelo establece que cuando un recurso es de libre acceso, cada usuario lo usa sin límites, empujando su desaparición. El ejemplo dado es el de un pastizal en la que cada agricultor busca aumentar su rebaño, ya que, de todos modos, el precio es casi nulo en comparación con el beneficio que se obtiene inmediatamente mientras que al final todos serán perdedores porque el pastizal desaparecerá o perderá sus cualidades (el modelo de Hardin es una aplicación del dilema del prisionero).

Elinor Ostrom (1990) atacó la reverencia a ese modelo y la predominancia de los dos ejes rechazando tanto el modelo del mercado como del Estado mediante un marco autónomo y auto-organizado. Su objeto de estudio son los recursos renovables en una pequeña comunidad. A partir de la suposición de que el conocimiento de las reglas es completa para cada miembro de la comunidad (1990: 68), la conclusión de sus catorce casos de estudio en el mundo es que la solución encontrada será la mejor porque lo óptimo proviene siempre de la coordinación. Ya no es la mano invisible del mercado que garantiza esta optimalidad, o incluso, como en Rawls, el contrato, sino el juego de la coordinación en una comunidad porque una persona que contribuye a las actividades de provisión de un recurso común está muy atento a la cantidad de personas que lo utilizan y a las condiciones de su uso, incluso si esos otros contribuyen también a su provisión" (1990: 8). Así, en el paralelismo que podemos hacer con la noción de espacio público, que vemos como bien común, la consideración de este como proceso es muy importante porque nos permite incluir ese concepto de gestión que, visto bajo el modelo desarrollado de Ostrom, es creador de *lo común*. Y es mediante un proceso participativo de construcción de espacio público (y de su gestión) que logramos que este tenga las facultades para ser esa Agora, ese espacio de *performance* cotidiana, ese espacio que va a permitir -como lo describe Ostrom- evitar la ineficacia económica y la injusticia social (gastos sobredimensionados, exclusión), los efectos perversos de la "tragedia de los comunes" (la falta de civismo), y también favorecer la interacción entre individuos que es, como lo describe Arendt, creadora de ciudadanía.

De esta manera podemos inspirarnos en los ocho puntos identificados por Eleanor Ostrom como "principios fundamentales" de la creación y mantenimiento de recursos comunes<sup>280</sup>, pero sobre todo orientar nuestra visión del espacio público bajo esa consideración cuando se planifica y se piensa. Eso llevara primero a desarrollar procesos participativos (al contrario de procesos tecnocráticos - asimilados al mercado y al Estado en el modelo de Ostrom); y segundo, a poner en relieve el *advocacy planing*, el papel del "arquitecto urbano" tal como lo define Berenstein que «opera en la urbanidad existente, en situaciones urbanas construidas y que sería el detonador, el traductor y el catalizador de los deseos de las personas, cuyo objetivo es usar el espacio para la interacción, la construcción del dialogo y de la participación y así hacer de la ciudad una entidad creadora de ciudadanía" (Berenstein, 2002 : 201).

### **Construir el espacio público al mismo tiempo que la comunidad**

Para intentar ilustrar nuestro argumento nos vamos a referir a un caso concreto. DSMY-AMBILLY13 es un proyecto de renovación del espacio público en el barrio de la "Croix d'Ambilly" en Ambilly (Francia). Esta iniciativa tiene como objetivo acompañar la llegada del tranvía que unirá Ginebra (Suiza) al pueblo francés y el impacto que esta obra tendrá en la vida del vecindario para transformar estos efectos en una

---

<sup>280</sup> - Límites claramente definidos y exclusión efectiva de extraños ;

- Las normas referidas a la apropiación y disposición del procomún deben ajustarse a las condiciones locales ;
- Los beneficiarios pueden participar en la modificación de los acuerdos y reglas para poder adaptarse mejor a tales cambios ;
- Vigilancia del cumplimiento de las normas ;
- Posibilidad de sanciones adaptadas a las violaciones de las normas ;
- Mecanismos de solución de conflictos ;
- Las instancias superiores de gobierno reconocen la autonomía de la comunidad.

oportunidad para mejorar el barrio. El proyecto desarrolla un proceso participativo completo (co-producción) que, además de destacar la participación de los ciudadanos en hacerla visible y dándole peso en las decisiones, permite una transformación espacial de acuerdo con las necesidades de las personas que utilizan el espacio y el desarrollo de una urbanidad específica y sostenible. De manera concreta, se busca renovar los espacios públicos creando plazas y zonas *para estar* a través de un proceso participativo que solicita micro-proyectos que van a buscar macro-impactos. El objetivo es centrar la intervención en un punto de referencia en el ámbito local, (re)valorar la imagen de la zona que se define principalmente como un lugar de paso, y volver a equilibrar el espacio entre su función para los transeúntes y su definición como un lugar de vida para los residentes.

También, si se aspira a la co-producción del espacio, es decir, a la participación de los vecinos en la toma de decisiones y la construcción, se está tratando de llevar a cabo un enfoque integral dirigido a capacitar las personas proporcionándoles las herramientas necesarias para ser agentes de su propio cambio social y urbano. La Investigación Acción Participativa (IAP) ha surgido como tal en los años 40 en los escritos de Kurt Lewin, pero es en los años 70 en los EE.UU., Inglaterra y Francia que comenzará a tener alguna influencia en el área urbana, mediante la planificación democrática. Hoy en día, es el urbanismo asociativo que se basa en esa metodología, lo que permite centrarse en la realidad social y urbana mediante la planificación y ejecución de acciones de manera participativa a través de los que sufren los problemas de esta realidad. La investigación sirve a la comunidad mediante la socialización de su actitud de cuestionamiento que debe ser compartida por la comunidad como una condición fundamental de su proceso de transformación. Dentro de este marco, la investigación ya no es uni-direccional (un investigador analiza un objeto o un contexto), sino un proceso cíclico de reflexión-acción-reflexión desarrollada por actores que comparten, debaten y amplían su conocimiento personal hacia los demás al mismo tiempo que desarrollan períodos de evaluación destinados a dirigir de nuevo las acciones.

El rol del *agente tercio*, de ese "arquitecto urbano" para usar las palabras de Berenstein, es primordial en cuanto a la manera como se concibe tanto el espacio como el proceso de planificación. Según todos los actores encontrados durante el periodo de investigación<sup>281</sup>, el trabajo del planificador/arquitecto se vuelve tanto político como técnico por su esfuerzo a tomar en cuenta el máximo de puntos de vista y animar el debate, como por ponerse al servicio de la comunidad. No "usa" a la comunidad para sacar informaciones o peor, hacer pasar su mensaje, sino que se pone a su disposición como facilitador, como agente que acompaña la comunidad hacia el cambio. Eso significa poner a disposición sus conocimientos, compartir su actitud de investigación, «apoyar a un grupo a través de los conocimientos, técnicas y procedimientos para captar, conducir y sintetizar sus demandas (...). Se trata, pues, de un proceso relacional situado en cada contexto más que de un protocolo estricto de actuación» (Marti, 2013).

En el caso de DSMY-AMBILLY13, ese papel de "facilitador" fue encargado a SUBurbanista, una estructura asociativa apoyada en este proyecto por el ayuntamiento del pueblo. La primera fase se inició en febrero de 2013 con la instalación de un gran panel (6x2,5m) donde los vecinos eran cuestionados y donde pudieron escribir y expresar su opinión. Este muro de la participación fue la primera herramienta de la investigación preliminar, implementada de diferentes formas (cuestionarios "puerta a puerta", interacción con las organizaciones locales, información en las tiendas locales, reuniones públicas con los residentes y tres talleres que se produjeron durante el primer semestre de 2013). Después de haber aislado del diagnóstico las principales preocupaciones de los residentes, haberlas ubicadas en las principales cuestiones (sociales, urbanas), se ha conformado un grupo de habitantes quienes, con la estructura de apoyo, han desarrollado intervenciones urbanas con el fin de proponer soluciones a los problemas identificados (construcción e instalación de bibliotecas de calle, pintura de una plaza, fachada verde, etc.). Todas estas acciones fueron objeto de una evaluación de parte de los habitantes y del comité de seguimiento, y es sólo desde allí que se está empezando a considerar el proceso concreto de planificación de la «Croix d'Ambilly» en función de las prioridades de los vecinos. Esos puntos fueron: 1/ contrastados

---

<sup>281</sup>Miembros de los colectivos Paisajes Transversales, Basurama, Todos por la praxis en Madrid ; de La Col y Recreant Cruilles en Barcelona ; de L'Ambaixada y Desayunos con Viandantes en Valencia ; del Collectif Etc. y de la Cartonnerie en Francia ; de Somos Mexas en México

con los desafíos locales y globales; 2/ debatidos durante talleres con los diferentes actores (comerciantes, instituciones, vecinos, grupos de jóvenes) ; y 3/ probados en el espacio público mediante micro-acciones.

La ventaja de este tipo de proyecto es en términos de coste, de implicación de la población y por lo tanto en las posibilidades de éxito porque permite flexibilidad y ajustes (las instalaciones finales serán las que la gente necesita y quiere, y ellos mismos gestionan una parte del presupuesto). Pero una parte muy importante del beneficio del proyecto es en relación con la comunidad, una noción inexistente antes del principio de la intervención urbana y que está empezando a tener sentido. Si la encuesta preliminar ha puesto en relieve el nivel débil de capital social en el barrio (muy pocas estructuras asociativas, participación política y social muy débil, poca relación vecinal, etc.), el hecho de haber abierto un proceso de reflexión sobre el contexto local ha creado una dinámica en la calle. Si antes los eventos organizados en la plaza de la esquina reunía cinco personas, la última fiesta del barrio, que tuvo lugar en octubre de 2013, ha reunido más de doscientas personas. También se instalaron bibliotecas de calle donde uno puede agarrar libremente un libro al mismo tiempo que deja uno; esas pequeñas instalaciones (hechas por los vecinos mismos) están siempre llenas de nuevos libros porque la gente los cuida y los usa. La mesa de ping-pong que fue auto-construida empieza a ser usada diariamente. Y por supuesto, el grupo de vecinos implicados en el grupo de seguimiento del proyecto beneficia de una tasa de participación interesante y regular. Hay entre diez y quince personas que participan en las reuniones, de edades y estatutos sociales distintos, y esta gente está pasando de un estatuto de vecino a motor comunitario (se está creando una asociación de vecinos y cinco de los participantes decidieron implicarse en política por las próximas elecciones municipales).

### **Para concluir**

Las diferencias del contexto y la complejidad de la realidad nos pide tener cuidado a la hora de querer formular una argumentación que pueda tener una tendencia a querer generalizarse. Es por eso que nos focalizamos sobre la idea de proceso y las condiciones que pueden permitir la eclosión de efectos deseables en una comunidad. Del experimento de Ambilly y de las iniciativas estudiadas en España y Francia, se logró establecer algunos puntos importantes a la hora de poner en forma un proyecto de creación o renovación de espacio público con el objetivo de implicar la comunidad :

- Diferenciar los perfiles de participación
- Formar los habitantes es esencial en cuanto a las salidas del proyecto en frente a los desafíos locales, ecológicos, sociales, pero también en términos de innovación.
- El evento urbano permite estimular el debate y animar la comunidad mediante el juego, las fiestas, la cultura.
- La gestión de la temporalidad es muy importante para que se respetan los ritmos individuales y colectivos de análisis de un contexto y de toma de decisión.
- La escala tiene que ser de «tamaño humano» para que el proyecto sea inclusivo y permita la diversidad.
- La comunicación de los avances del proyecto en la comunidad es muy importante porque es así que el consenso ya no se permite mediante la cancelación de toda perspectiva de innovación sino mediante la deliberación.

### **BIBLIOGRAFÍA**

ARENDDT H, 1983, LA VIE DE L'ESPRIT, TOME 2 : LE VOULOIR, PARIS, PUF

BACQUÉ MH et GAUTHIER M, 2011, « Participation, urbanisme et études urbaines », Participations, N°1, p. 36-66.

- BEDIN V et FOURNIER M (dir.), « Michel de Certeau », La Bibliothèque idéale des sciences humaines, Editions Sciences humaines, 200
- BERENSTEIN P, 2002, ESTHÉTIQUE DES FAVELAS, PARIS, L'HARMATTAN
- DE CERTEAU M, 1980, L'Invention du quotidien t.I, Arts de faire Paris Gallimard
- DELBAER D, 2010, La fabrique de l'espace public. Ville, paysage et démocratie., Paris, Ellipse
- ESPOSITO R, 2000, *Communitas. Origine et destin de la communauté* (trad. de l'italien par Nadine Le Lirzin) précédé de *Conloquium de Jean-Luc Nancy*, Paris, PUF, coll. « Les Essais du Collège International de Philosophie »
- FOUCAULT M, 1991, «La gubernamentalidad», en *Espacios de poder*, CASTEL R et al, Madrid, La Piqueta
- HARDT ET NEGRI, 2000, *Empire*, Paris, Exil
- HARRIBEY JM, 2011, « Le bien commun est une construction sociale. Apports et limites d'Elinor Ostrom », *L'Economie politique* n° 049 - janvier 2011
- MARTI M, 2013, *Advocacy Planning – Urbanismo al servicio de la justicia social*, in *La Trama Urbana*, URL : <http://latramaurbana.net/2013/02/18/advocacy-planning-urbanismo-al-servicio-de-la-justicia-social/>
- MOREAULT F, 1999, « Citoyenneté et représentation dans la pensée politique de Hannah Arendt », *Sociologie et sociétés*, vol. 31, n°2, p. 175-190
- OSTROM E, 1990, *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge University Press
- PETCOU C & PETRESCU D, 2007, « Agir l'espace », *Multitudes* 4/, n° 31, p. 101-114.

## EL VALOR DEL CONOCIMIENTO EN LOS PROCESOS DE DESARROLLO HUMANO EN LATINOAMÉRICA Y EN EL PERÚ

Dr. Ilich Lama

Einstein solía decir que el conocimiento no era solamente producto de la escolaridad sino del intento de toda una vida para adquirirlo. La escolaridad es claramente responsabilidad de la sociedad, pero el intento de adquirir el conocimiento es inherente al esfuerzo individual, al instinto de supervivencia. El desarrollo de una sociedad es sostenible sólo si los individuos van más allá del instinto de "supervivencia del más apto" y desarrollan conocimiento reconociendo la relación simbiótica entre individuo, medio y sociedad.

El esquema que aparece en la **¡Error! No se encuentra el origen de la referencia.** sintetiza la relación entre el conocimiento y el desarrollo a través de los componentes que estructuran esta relación. El primordial de estos componentes es el medio ambiente, es decir el medio natural que, a su vez, está constituido por el espacio geográfico, el clima y los recursos naturales que yacen en sus entrañas.

El ser humano es el componente transformador en esta relación. Desde el momento en que se enfrenta al medio natural, el individuo convierte las señales que le da la naturaleza y la sociedad en información y, a través del contraste y la generalización, transforma la información en *conocimiento*.

El conocimiento no sólo nos permite crear procesos de extracción y transformación de los recursos naturales, sino también transformar y optimizar nuestros recursos humanos y entender la dinámica de auto-regulación de nuestras tierras y cielos, nuestros bosques, desiertos y montañas, nuestra fauna y flora, y nuestros mares, lagos y ríos.

El ciclo de desarrollo se completa con el efecto retroactivo de la sociedad y sus actividades sobre el medio ambiente y de éste sobre la calidad y cantidad de los recursos naturales y humanos.

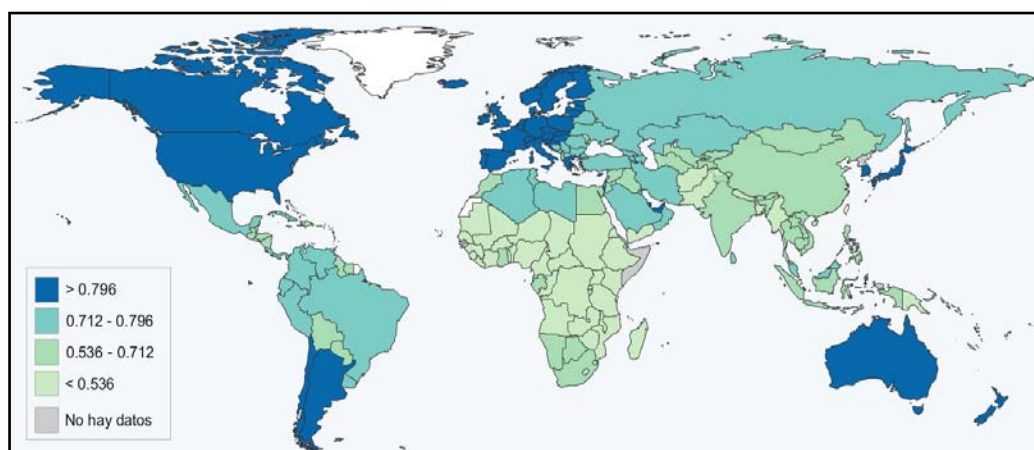
¿Y cómo podemos cuantificar el desarrollo humano? Hay múltiples formas de hacerlo. Por ejemplo, podemos utilizar los indicadores económicos y sociales como ilustrativos del desarrollo de una sociedad. Aquellos directamente afectados por los cambios climáticos, verán en los indicadores ambientales una medida más representativa del desarrollo. Aquellos que dependen directamente de los recursos naturales para ser productivos medirán el desarrollo de una sociedad por el potencial que representan sus riquezas naturales. Aquellos que miden el desarrollo a través de la tecnología calcularán el número de patentes e inventos, o la inversión pública y privada en investigación y desarrollo. La cuantificación del desarrollo también puede adquirir dimensiones personales para aquellos que tienen descendencia y evaluarán el desarrollo en términos de oportunidad de desarrollo para sus hijos.

La gran mayoría de investigadores en ciencias sociales y económicas se ha puesto de acuerdo en estandarizar y cuantificar el concepto de desarrollo. El consenso ha tomado el nombre de *índice de desarrollo humano*. El índice de desarrollo humano (IDH) fue presentado por primera vez en 1990 por el programa de las naciones unidas para el desarrollo (PNUD). El IDH se presentó como una alternativa a las mediciones puramente económicas tales como el crecimiento del producto bruto interno. Con el tiempo, el IDH se ha convertido en una de las medidas de desarrollo más aceptadas, utilizadas y citadas en el mundo. El IDH se creó para enfatizar que las personas y sus capacidades deberían ser el criterio más importante para cuantificar el desarrollo de un país, por encima de los índices de crecimiento económico. En este sentido, es la forma en que la riqueza de un país es invertida y no la riqueza en sí misma el valor que el IDH intenta medir. Al fin y al cabo, una riqueza económica mal distribuida no garantiza el desarrollo sostenible de una sociedad ni la calidad de vida de los individuos que la componen.

El IDH es una medida compuesta de tres dimensiones: salud, educación y estándar de vida. El componente de educación se mide por medio de los años de escolarización para personas adultas mayores de 25 años y los años de escolarización previstos para niños y niñas en edad escolar. El componente de salud es función de la esperanza de vida al nacer. El componente de estándar de vida se mide a través del ingreso nacional bruto per cápita. En sus últimas ediciones, el IDH ha sido corregido para reflejar la desigualdad social. A esta nueva medida se le ha denominado *índice de desarrollo humano ajustado por la desigualdad* (IDH-D). En una sociedad con igualdad, el IDH y el IDH-D tienen el mismo valor. Por otro lado, cuanto menor sea el valor del IDH-D, y en consecuencia mayor su diferencia con el IDH, mayor es la desigualdad en una sociedad o país. En otras palabras, el IDH-D refleja el nivel real de desarrollo humano (considerando las desigualdades), mientras que el IDH representa el índice de desarrollo humano que podría lograrse de no haber desigualdad, es decir el índice de desarrollo humano potencial.

La Figura 1 muestra el mapa del desarrollo humano cuantificado por el IDH en el 2013. Claramente hay países humanamente desarrollados a ambos lados del ecuador. En consecuencia, el primer mundo, en términos de desarrollo, ya no es sinónimo de hemisferio norte. Muchos países tienen un ingreso nacional bruto per cápita muy alto pero al mismo tiempo un IDH bajo y viceversa. Hay casos en que dos países pueden tener ingresos brutos per cápita similares pero niveles muy distintos de desarrollo humano. Por ejemplo, el ingreso nacional bruto per cápita de Qatar es superior al de Noruega en un 80% (87,500 US\$ vs. 48,700 US\$/per cápita); de hecho Qatar es uno de los países más ricos del mundo, pero su esperanza de vida al nacer es cuatro años menor que la esperanza de vida de los noruegos, y no sólo eso, los noruegos se educan en promedio cinco años más que los nacidos en la monarquía árabe. En consecuencia, Noruega obtiene a la postre un IDH mayor que el de Qatar (0.955 vs. 0.834).

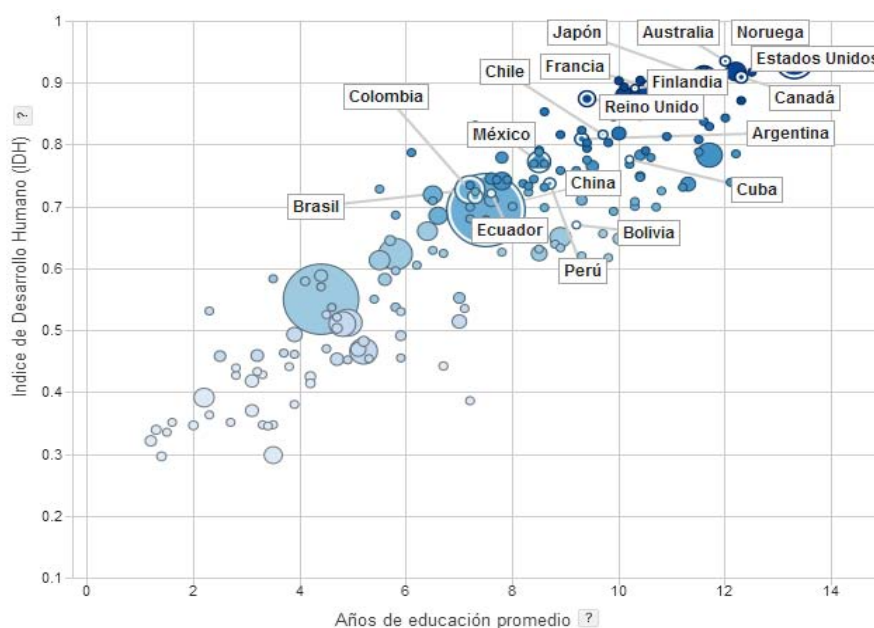
Las cifras del 2013 colocan al Perú en el segundo grupo de países con más alto desarrollo humano del mundo con un IDH de 0.741. En Latinoamérica, el Perú está en el mismo grupo que Brasil, México y la comunidad andina (con excepción de Bolivia), con Argentina y Chile liderando la región. Así que el Perú tiene un gran potencial de desarrollo. Sin embargo, una mirada al verdadero IDH, es decir al IDH corregido por la desigualdad (IDH-D=0.54), nos confronta a una pérdida significativa en el desarrollo humano ideal causado por la desigualdad en el acceso a la salud y a la educación de calidad. Queda claro que en estas condiciones el Perú no puede crear conocimiento de calidad, al menos no de manera sistemática, ni tampoco parece beneficiarse del conocimiento importado. La ecuación del desarrollo, en consecuencia, no se puede resolver sin considerar la variable conocimiento.



**Figura 1.** Índice de desarrollo humano (IDH) en el mundo (2013). Fuente: Programa de las naciones unidas para el desarrollo (PNUD).

Entre los principales indicadores relacionados a la creación de conocimiento podemos contar los años de educación promedio, el número de maestros de primaria capacitados, el número de graduados en ciencia e ingeniería, el número de investigadores dedicados a la investigación y el desarrollo, la tasa de alfabetización, el número de patentes concedidas, y el porcentaje del ingreso nacional bruto dedicado a la educación y a la investigación. Todos estos factores son medibles y pueden ser relacionados con el IDH. Ilustremos algunas de estas relaciones.

Latinoamérica está en el pelotón del medio en términos de años promedio de estudio. Como lo muestra la Figura 2, países con alto IDH educan a sus ciudadanos entre 12 y 14 años en promedio. La educación es esencial en la creación del conocimiento de transformación.

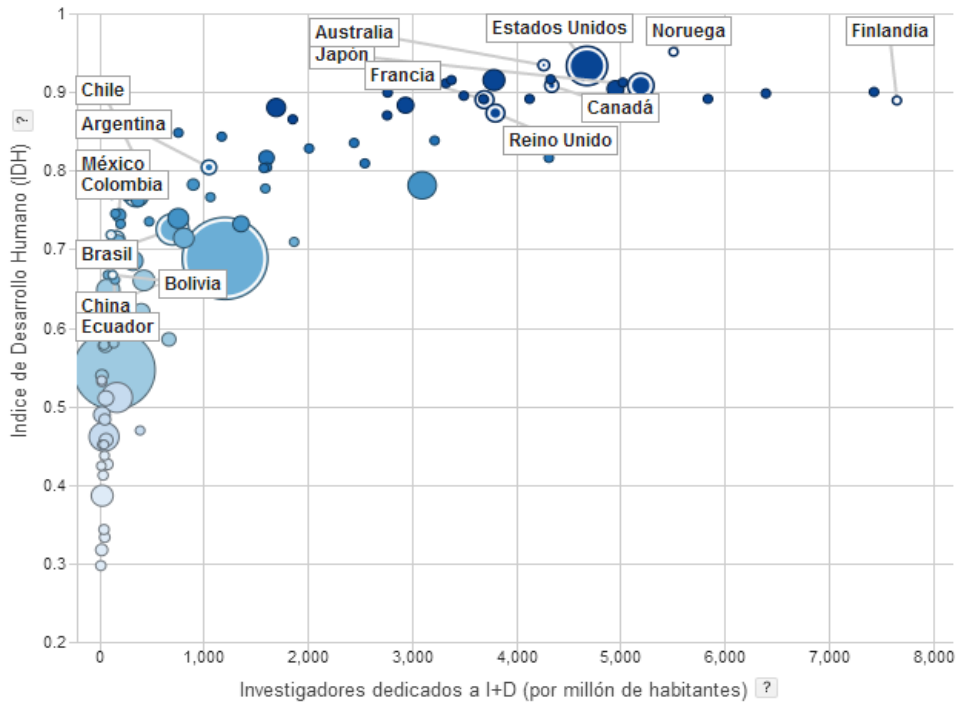


**Figura 2.** Índice de desarrollo humano en relación a la educación. Fuente: PNUD (2013).

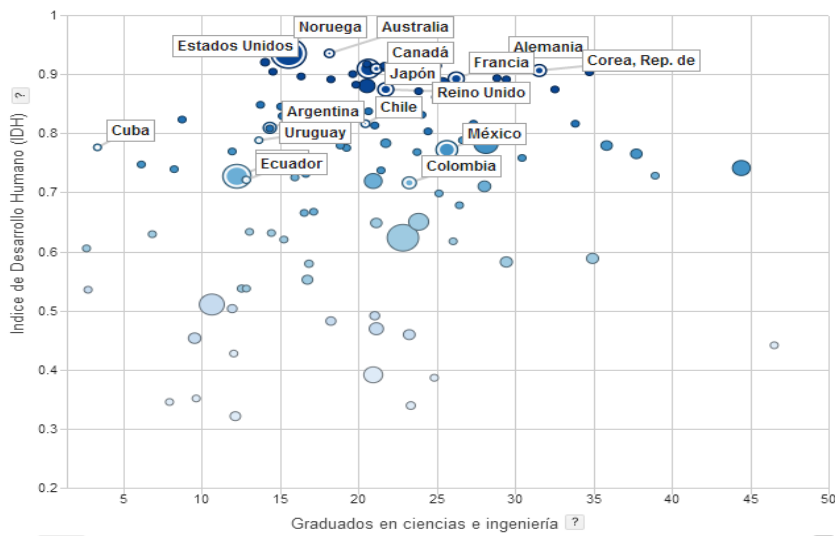
Latinoamérica tampoco está a la vanguardia en cuanto al número de investigadores en ciencia e ingeniería. La Figura 3 muestra que los países con alto IDH tienen una fuerza laboral científica y técnica de dos a ocho veces mayor que la de nuestros países. La investigación es esencial en la creación del conocimiento de transformación y de interpretación de la realidad social.

Por otro lado, la Figura 4 muestra una Latinoamérica que produce una proporción similar de graduados en ciencia e ingeniería que aquella generada por los países de más alto desarrollo humano. Esta relación pareciera indicar que los ingenieros y científicos egresados de aulas latinoamericanas no necesariamente crean conocimiento que contribuya directamente al desarrollo de sus países de origen.



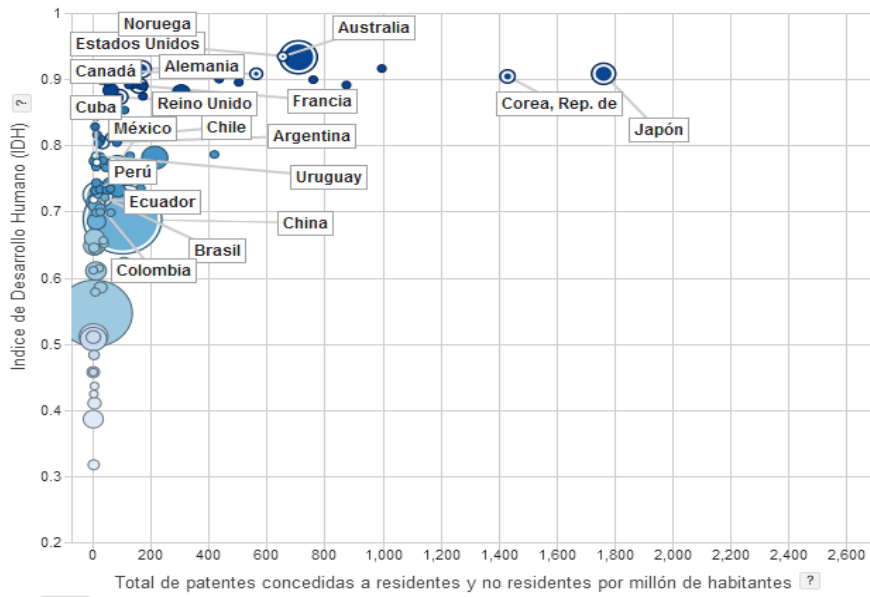


**Figura 3.** Índice de desarrollo humano en relación al número de individuos dedicados a la investigación y desarrollo por millón de habitantes. Fuente: PNUD (2013).



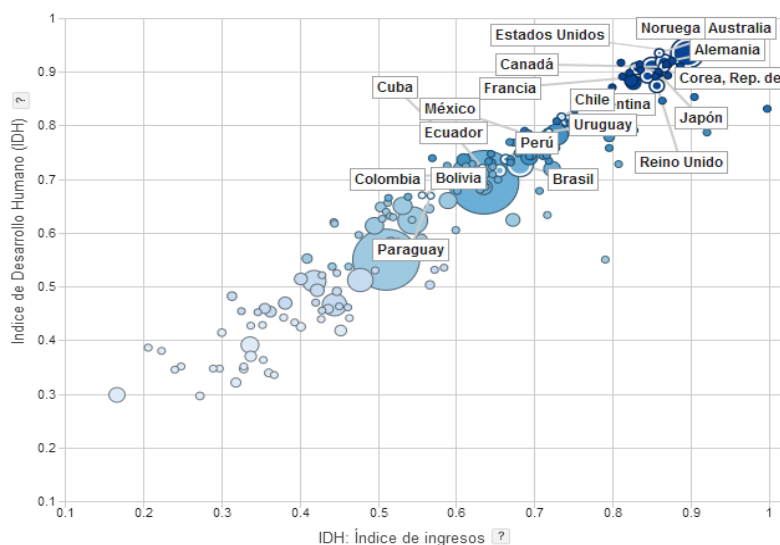
**Figura 4.** Índice de desarrollo humano en relación al porcentaje de estudiantes que culminan su educación en ciencias e ingeniería. Fuente: PNUD (2013).

Latinoamérica muestra una clara desventaja en términos de patentes concedidas por millón de habitantes. Esto no es necesariamente signo de poca innovación, sino es más bien el reflejo del grado de desarrollo, alcance y consolidación de las ideas innovadoras en nuestros países. La Figura 5 sugiere que los países más desarrollados producen 100 o más patentes por año, por millón de habitantes.

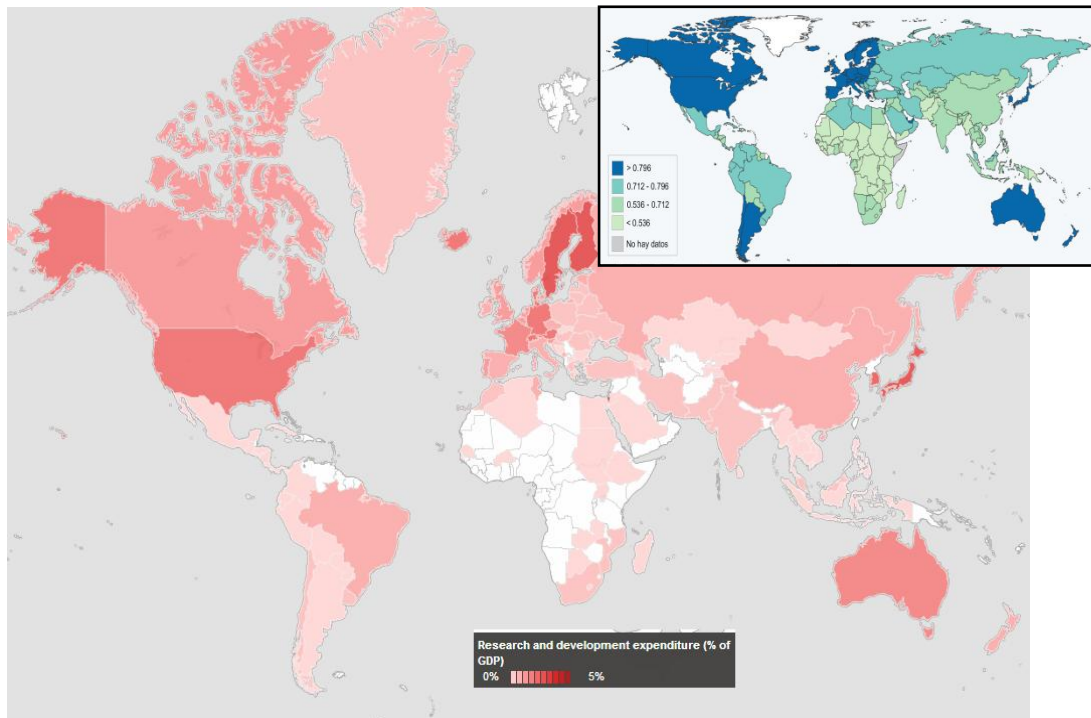


**Figura 5.** Índice de desarrollo humano en relación a la producción de patentes concedidas. Fuente: PNUD (2013).

La Figura 6 nos muestra que el ingreso monetario se relaciona directamente con el potencial de desarrollo humano al incrementar la disponibilidad de recursos para solventar los proyectos de sociedad. En particular, el IDH se correlaciona con el porcentaje de inversión del producto bruto interno (PBI) dedicado a la investigación y desarrollo. Los mapas de la Figura 7 muestran claramente el importante grado de inversión de este tipo en Norteamérica, Escandinavia, Europa, Japón y Australia. Los datos sugieren que la correlación parece asegurarse con un 3% del PBI o más invertido en la creación del conocimiento por vía de la investigación y los proyectos de desarrollo tecnológico. Latinoamérica parece estar, en general, por debajo de este umbral. Algunas de las razones de esta situación ya han sido ilustradas, pero existen otras variables que vale la pena mencionar, entre ellas, el número de universidades de primer nivel y el grado de innovación de un país.



**Figura 6.** Índice de desarrollo humano en relación al índice de ingreso (entre 0 y 1) basado en el ingreso nacional bruto per cápita. Fuente: PNUD (2013).



**Figura 7.** Gasto en investigación y desarrollo como porcentaje del producto bruto interno. A modo de contraste, el mapa del índice de desarrollo humano ha sido colocado en la parte superior derecha. Fuente: Datos del Banco Mundial (<http://data.worldbank.org/indicador/GB.XPD.RSDV.GD.ZS/countries?display=map>) y del PNUD (2013).

Dentro de las 200 mejores universidades del mundo, la mejor ubicada en Latinoamérica es la Universidad de Sao Paulo, que se encuentra en el puesto 139. La universidad peruana mejor ubicada en la región latinoamericana está 30 puestos por debajo de la brasilera.

La poca presencia de centros educativos y formativos de alto nivel no favorece la creación sistemática de centros de investigación, parques industriales y talleres de innovación. El gasto ineficaz del ingreso nacional y/o local, o incluso la pérdida de los mismos por actos de corrupción completan un paisaje dónde el conocimiento de calidad es difícil de crear o, en el mejor de los casos, es recreado de manera aislada del contexto social, cultural e histórico en donde se intenta implantar.

No es una coincidencia que los diez países más innovadores del mundo tengan un altísimo índice de desarrollo humano ajustado por la desigualdad (IDH-D). En efecto, si damos una ojeada a la última edición del índice global de innovación (<http://www.globalinnovationindex.org>) nos daremos cuenta que países como Suiza, Suecia, la Gran Bretaña, Holanda, los Estados Unidos, Finlandia, Hong Kong, Singapur, Dinamarca e Irlanda tienen todos un IDH-D por encima de 0.80. El país latinoamericano mejor ubicado alcanza la posición 39 y no es ni Brasil, ni Argentina, ni Chile. Costa Rica sorprende liderando el pelotón de la región. Perú lamentablemente se coloca a media tabla entre los países Latinoamericanos y es largamente superado por las grandes economías de la región como Chile, Argentina, México y Brasil, y por algunas economías de menor envergadura como la uruguaya o la colombiana y, claro está, la costarricense. Toda la región tiene IDH-D en el rango de 0.50 y 0.69. Estas cifras sugieren que el desarrollo humano de un país está fuertemente asociado a la fuerza innovadora de la sociedad que lo habita. En el caso particular del Perú, el relativamente bajo índice global de innovación estaría causado principalmente por el reducido gasto en educación, investigación y desarrollo, la baja performance escolar en lectura, matemáticas y ciencias, una pobre creación y difusión del conocimiento, un número reducido

de aplicaciones para obtener patentes, una débil colaboración entre industria y universidad para hacer investigación, y una limitada cantidad de publicaciones científicas y técnicas.

¿Y cómo se crea y utiliza el conocimiento en los países de alto desarrollo humano? En estas sociedades el conocimiento es utilizado en la creación de procesos de transformación de recursos naturales y humanos que sean eficientes y sostenibles. En países con un índice de desarrollo humano de medio a bajo, el circuito de desarrollo se corta típicamente cuando los recursos humanos no tienen ni los medios, ni las herramientas o la formación necesarias para crear estos procesos de transformación. Otro cortocircuito se produce en las sociedades de tipo extractivo o netamente industrial que le dan poca o nula importancia a la información generada por la naturaleza como respuesta al efecto de las actividades humanas sobre ella. Una actividad económica próspera a costa de un medio degenerado no se traduce, evidentemente, en un desarrollo humano sostenible y de calidad. Un país no podrá desarrollar humanamente si la sociedad que lo habita no cuenta con sistemas sólidos y robustos que le permitan apreciar, medir e interpretar debidamente su efecto sobre el medio y sobre sí misma y, que al mismo tiempo, la fuercen a crear conocimiento para replantear su desarrollo en caso sea necesario.

El nivel de innovación y desarrollo humano mostrado actualmente por los países latinoamericanos contrasta con el grado de desarrollo alcanzado por las culturas milenarias que ocuparon alguna vez la región y, particularmente, el Perú. Desde las primeras ciudades como Caral (2,600-2,000 a.c.) o los primeros templos como el de Sechín (2,000-1,500 a.c.); pasando por los sistemas de drenaje, la arquitectura y la canalización de ríos de la cultura Chavín (1,200-500 a.c.); la sofisticación en la confección y la innovación quirúrgica de la cultura Paracas (500-1 a.c.); la interpretación astronómica de la cultura Nazca (1-400 d.c.); el urbanismo planificado de la cultura Wari y la gestión ganadera y el desarrollo de fibras naturales de la cultura Tiahuanaco (400-800 d.c.); la gestión del agua, el urbanismo, y la maestría metalúrgica de la cultura Chimú (800-1,200 d.c.); hasta el diseño y la operación de sistemas y redes de los Incas, que sin moneda, ni rueda, ni escritura lograron consolidar el más grande y poderoso imperio de la América pre-Colombina (1,200-1,530 d.c.).

Aún en los tiempos modernos, el desarrollo de la humanidad le debe a latinoamericanos mucho de sus progresos en campos como la aeronáutica (Pedro Paulet y Alberto Santos Dumont), la televisión (Guillermo González Camarena), la telefonía inalámbrica (Landell de Moura), la detección de enfermedades (Manuel de Abreu), los métodos anticonceptivos (Luis Miramontes), o la reproducción musical (Andreas Pavel). El gran desafío latinoamericano en el siglo XXI es lograr que el éxito innovador de un individuo sea producto de un sistema innovador sostenido por una sociedad humanamente desarrollada. Confrontar este desafío supone dedicar tiempo a alcanzar algunos de los objetivos que aquí proponemos:

1. Concentrar los recursos económicos en crear mejores recursos humanos. Esto podría conseguirse equipando los centros educativos y las universidades con un recurso humano de alto nivel capaz de desarrollar centros de investigación y clusters tecnológicos y de lanzar puentes de colaboración con la industria local y nacional.
2. Reducir la dependencia de las actividades puramente extractivas. Las sociedades predominantemente extractivas, no son sostenibles porque no tienden a invertir en actividades productivas de transformación, no generan tantos empleos como las grandes cadenas transformadoras y están expuestas a los caprichos muchas veces volátiles del mercado de materias primas. La situación es más crítica en países de frágil constitución democrática donde la corrupción gubernamental se alimenta de la renta resultante de la concesión y explotación del recurso natural.
3. Establecer redes de conocimiento más robustas ancladas en redes humanas que transmitan el conocimiento vivo de una generación a la siguiente, es decir, una red en donde el acceso a la internet potencie y amplifique la relación humana y no la remplace.

4. Promover la creación de conocimiento sobre nuestra biodiversidad y su protección, y sobre cómo doblegar o utilizar los desafíos geográficos y climáticos en el contexto de un desarrollo humano en armonía con la naturaleza. El conocimiento de nuestra biodiversidad, la geografía que la contiene y el clima que la afecta es sumamente importante en la definición de estrategias de desarrollo local, regional y nacional. La viabilidad de países altamente biodiversos como el Perú, Brasil, México, Venezuela o el Ecuador depende de la generación y preservación de este conocimiento.
5. Investigar el legado tecnológico de nuestros ancestros y readaptar lo mejor de sus métodos para conservar y utilizar nuestros recursos naturales, desarrollar energías renovables, y crear actividades de transformación sostenibles.

El más importante de estos objetivos es, por supuesto, el primero porque involucra el futuro de un país, es decir, sus *niños*. Uno de los más grandes placeres de ser padre es el de aprender con lo que nos enseñan los hijos, o los nietos, a través de sus preguntas e inquietudes naturales. No hay nada como observarlos distinguir el buen conocimiento del inválido o del incompleto y ver cómo lo distinguen mientras se confrontan a lo nuevo, lo incomprensible, lo indeterminado, lo indefinido. No todos tenemos la capacidad de sumergirnos en el desafío de lo que NO conocemos y, al mismo tiempo, mantener el hábito de sorprendernos o de maravillarnos frente al desafío de explicar el mundo natural, de enfrentarlo y de vivirlo. Sería sensacional tener la capacidad de preguntar sin temor al ridículo y sin piedad frente a la ignorancia, con el único afán de querer saber todo, absolutamente todo. ¿Podría el modelo de desarrollo al que aspiran nuestras sociedades latinoamericanas inspirarse en gran medida de los procesos de aprendizaje y reflexión?

John Dewey, el gran filósofo y educador americano, dijo alguna vez: *—Una teoría de la educación tiene que ser basada en una teoría del conocimiento. Es decir, antes que podamos recomendar cómo la gente tiene que ser enseñada, primero tenemos que tener algún concepto de cómo la gente aprende. Sólo el pensamiento reflexivo conduce al genuino conocimiento.*” Fomentemos entonces el pensamiento reflexivo de nuestros niños y eduquémoslos en ese contexto. Como padres, como hermanos, como maestros, tenemos el deber de responder sus preguntas porque ellas nos hacen reflexionar sobre el principio fundamental de todo lo que creemos conocer y nos permiten apreciar lo poco que realmente sabemos.

No dejemos que el ciclo del desarrollo se rompa, exprimamos el conocimiento en toda información y extraigamos la última gota de sabiduría de todo conocimiento. No nos quedemos con las mismas incógnitas que T.S. Elliot, el gran ensayista y poeta americano, se hizo hace casi 70 años: *—¿dónde está la vida que hemos perdido en el conocimiento? ¿dónde está el conocimiento que hemos perdido en la información?*”

El conocimiento que queda en uno, aquél que se impregna en el cerebro del que lo aprende y en el corazón de aquél que lo disfruta, no reside en el papel, en una computadora, la internet o en la pizarra de una clase magistral. El conocimiento que proponemos es un ideal abierto, dinámico y vivo, es decir un ideal que trasciende al medio material. El conocimiento enjaulado en un libro, una biblioteca, o una universidad no existe, tanto como no existe un bello verso que jamás ha sido leído. El conocimiento existe sólo cuando se transmite y adquiere valor sólo cuando se humaniza. Una mirada profunda y un fondo milenario pueden encender en un ser humano grande o pequeño miles de preguntas y una necesidad interminable de *descubrir*, de *crear* y de *desarrollar*.



## Los Programas Sociales y su Impacto en Nuestras Comunidades, ¿Existe desde el Estado un modelo articulado de intervención social comunitaria?

Elvyn Díaz

En el Perú durante las últimas dos décadas, las políticas públicas orientadas a reducir los problemas sociales en territorios rurales, principalmente problemas de desnutrición crónica infantil, anemia y pobreza han sido enfocados desde múltiples esfuerzos a partir de ministerios, programas y estrategias adscritos a varios sectores y niveles de gobierno, tal es así que podemos citar como ejemplo a Foncodes y el Pronaa durante la primera década del 2000 pertenecieron al Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, ambos orientados a contribuir con el desarrollo del capital humano y la reducción de la pobreza; por otro lado en el mismo espacio de tiempo programas como Juntos y Jóvenes a la Obra estuvieron adscritos a la Presidencia del Consejo de Ministros – PCM; del mismo modo los fondos y presupuestos asignados a la lucha contra la pobreza y la atención de las poblaciones excluidas estuvieron administrados desde varios sectores; esto supone que la acción del gobierno ha tenido intervención dispersa y poco estructurada orientada principalmente a reducir problemas que surgen como “consecuencia de”, mas no así como un enfoque orientado a la reducción de problemas estructurales que originan problemas de pobreza, desnutrición crónica, anemia entre otros de mucha importancia. De ello podemos inferir que el impacto obtenido por los diferentes programas sociales han sido discretos en comparación con la cantidad de recursos asignados, y sobre todo con la incoherencia respecto al crecimiento económico que ha vivido el país principalmente en la última década.

Desde el 2011 con la creación del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social – MIDIS, el gobierno toma la decisión de implementar las políticas de desarrollo e inclusión social, a través de políticas públicas, estrategias y reuniendo los diferentes programas de carácter social y generadores de capital humano, con la finalidad de estructurar la intervención del Estado desde un sector rector en las políticas referidas, y a su vez considerando su dispersión (por lo menos en programas con parecida connotación); por ello se logra adscribir programas sociales como Foncodes, Juntos, Cunamas (antes WawaWasi), Pensión 65 y Qali Warma a fin de implementar una sola política de desarrollo e inclusión social; de esto podemos inferir que anteriormente las intervenciones del Estado tuvieron la intención de abordar los problemas sociales cada uno con diferente método; no obstante desde nuestro humilde punto de vista consideramos que a ello faltó una directriz u orientación que genere una real articulación intersectorial e intergubernamental como parte de una política de gobierno con tendencia a posicionarse en política de Estado.

Volviendo al párrafo anterior respecto a la creación del MIDIS como sector que lidere y oriente la política de desarrollo e Inclusión social, y recogiendo las preguntas de servidores públicos y sociedad civil, nos planteamos la siguiente interrogante:

**¿Existe desde el Estado un modelo articulado de intervención social comunitaria?**, esto supone revisar la existencia de un modelo de intervención integral y con proyección en un corto, mediano y largo plazo, concatenando las intervenciones desde el alivio temporal, seguido de intervenciones que impulsen el desarrollo de capacidades para la autosostenibilidad y finalmente las intervenciones que generen oportunidades para la siguiente generación; al respecto consideramos necesario mencionar y definir la herramienta central que propone el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, la “Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social – Incluir para Crecer”:

*Es un documento que servirá de guía vinculante para que todos los sectores y niveles de gobierno orienten sus intervenciones en materia de desarrollo e inclusión social de manera articulada y coordinada a favor de la población más pobre y vulnerable para reducir sus brechas actuales en*

*cobertura y calidad de servicios públicos y desarrollo de capacidades y oportunidades en general, frente al resto del país*<sup>282</sup>.

Para explicar mejor esta definición es necesario señalar los antecedentes de la estrategia; en tal sentido la política de desarrollo e inclusión social en el Perú tiene mucho que ver con su crecimiento económico importante durante los últimos años, según las cifras del Banco Mundial el Perú tuvo un crecimiento económico de más de 73% a partir del 2002 hasta el 2012; esto se observa a partir del incremento de vías de comunicación, más obras de electrificación, saneamiento básico, mejores coberturas en educación, salud, el incremento de los sueldos y la mejoría de las condiciones de vida, pero este crecimiento se ha dado de manera sectorizada y no alcanzó al 100% de los peruanos, existiendo un importante sector de la población que no cuenta con el acceso a los beneficios referidos y a las oportunidades de desarrollo, principalmente las poblaciones dispersas y rurales, quienes a la fecha aún se encuentran excluidos, manteniendo su situación de pobreza y con alta vulnerabilidad; de allí que resalto la decisión de encaminar los esfuerzos del Estado en una sola directriz y para ello es fundamental el rol de la ENDIS “Incluir para Crecer”, que tiene un enfoque integral del hogar desde una perspectiva de ciclo de vida a través de los 5 ejes estratégicos (Nutrición infantil, Desarrollo infantil temprano, desarrollo integral de la niñez y adolescencia, inclusión económica y protección del adulto mayor) según el ciclo de vida desde la madre gestante hasta el adulto mayor, orientado a resultados específicos como la reducción de la desnutrición crónica infantil, impulsar el desarrollo físico, cognitivo, motor, emocional y social en niños y niñas, incrementar competencias en el desarrollo personal, educativo y ocupacional de los niños o adolescentes, aumentar oportunidades y capacidades de los hogares para incrementar sus propios ingresos y proteger y asegurar el bienestar del adulto mayor; además de los ejes estratégicos, esta herramienta está enmarcado en una gestión por resultados y desde luego con un enfoque territorial y teniendo como dimensiones transversales aspectos de interculturalidad, discapacidad y equidad de género; esto se ve sustentado en el crecimiento económico que hoy vive el Perú y que permite la implementación de políticas públicas para impulsar el desarrollo y la inclusión social.



Elaboración: MIDIS – Dirección General de Políticas y Estrategias.

De todo lo mencionado, observamos la integralidad de su orientación y podemos considerar que a la fecha existe un modelo y herramientas para el abordaje articulado e integral en el tema social en las comunidades; podríamos decir entonces que nos queda como tarea a los servidores públicos, sectores, gobiernos regionales y locales, y en realidad a todo los actores sociales, principalmente a la sociedad civil entender la necesidad de una intervención por parte de Estado que garantice la real articulación, la integralidad y que considere una orientación estructurada en un corto, mediano y largo plazo a fin de combatir de manera conjunta los problemas sociales que a lo largo del tiempo han sido motivo de sub desarrollo y atraso principalmente en nuestras comunidades.

<sup>282</sup> Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social “Incluir Para Crecer, aprobada por Decreto Supremo N° 008-2013-MIDIS.

## ANEXO 7

# **PERIODICO COMUNITARIO SIN FINES DE LUCRO – WAYKA**

*Como parte de las actividades académico-comunitarias complementarias del investigador, en mayo de 2014 se publicó la primera edición de Wayka, el primer periódico comunitario sin fines de lucro en el Perú, del cual el suscrito es director ejecutivo y co-editor. Hasta la fecha se publicaron y distribuyeron gratuitamente 7 ediciones impresas, cada una de 10,000 ejemplares, en las estaciones del Metro de Lima. El periódico tiene entre sus objetivos constituirse en un medio de encuentro entre comunidades y ciudadanos que no suelen tener acceso a medios tradicionales de comunicación social y potenciales lectores de sectores populares que usan medios masivos de transporte público. En sus diversas ediciones se tocaron temas relacionados con el desarrollo de la investigación, principalmente con la desigualdad de oportunidades y captura estatal. Se adjuntan dos carátulas del periódico.*



HAZTE ESCUCHAR/2-3 WEB-EANDO/4 ÚTILES/5 ECONOMÍA/8 MOCHILEANDO/9 DEPORTES/10 CULTURA/11 AGENDA/12

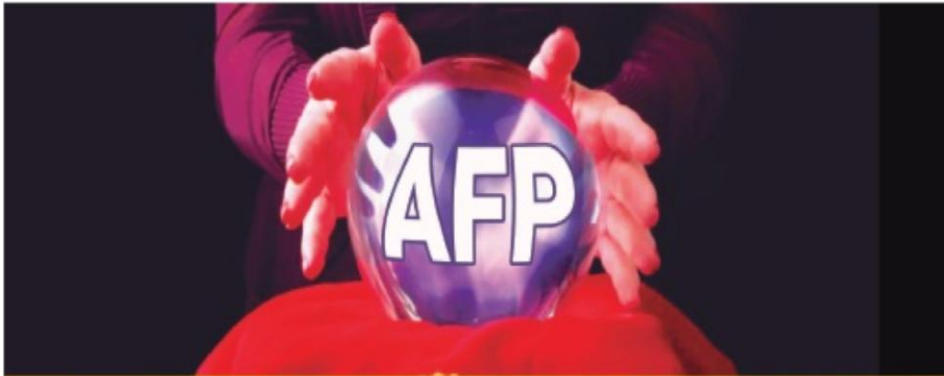
# Wayka

el periódico que NO se vende

¡HAZTE ESCUCHAR!  
BÚSCANOS COMO WAYKA EN:

facebook

twitter



## ¿NUESTRO FUTURO EN SUS MANOS?

APORTES OBLIGATORIOS A LAS AFP EN DEBATE, PÁGINA 6-7



**SUSANA VA POR LA REELECCIÓN**  
ALCALDEZA POSTULARÁ NUEVAMENTE - PÁGINA 2

**LO MEJOR DEL MUNDIAL 2014**  
PÁGINA 4 & 10 - EL MUNDO CON EL OJO EN BRASIL



**MACHUPICCHU EN COMBI**  
OPCIÓN ECONÓMICA PARA CONOCER LA CIUDADELA - PÁGINA 9

**HÉROE AMBIENTAL PERUANO**  
PÁGINA 8 - JÓVEN DESCONTAMINA HUMEDAL DE CHANCAY



— DISTRIBUCIÓN GRATUITA — EDICIÓN Nº 3 — DEL 26 DE JUNIO AL 2 DE JULIO DE 2014 —

HAZTE ESCUCHAR/2-3 WEB-EANDO/4 ÚTILES/11 ECONOMÍA/8 CRÓNICAS/9 DEPORTES/10 CULTURA/11 AGENDA/12

# Wayka

el periódico que NO se vende

¡HAZTE ESCUCHAR!  
BÚSCANOS COMO WAYKA EN:

facebook

twitter



## FIRMAN PACTO ÉTICO

¿POR QUÉ CASTAÑEDA NO QUIZO?  
PÁGINA 3

## RUTH BUENDÍA

ENTREVISTA A LÍDERESA A SHÁNINKA  
PÁGINA 8



## ANDY MARTÍNEZ

EL PERUANO MÁS VELOZ DE LA HISTORIA  
PÁGINA 10

## CONSULTORIO SEXUAL

PREGUNTAS Y RESPUESTAS SOBRE SEXO  
PÁGINA 5



— DISTRIBUCIÓN GRATUITA — EDICIÓN Nº5 — DEL 21 DE JUNIO AL 27 DE JULIO DE 2014 —