

¿Protección social adaptativa? Desafío para la política en el Perú

Damonte, Gerardo; Glave, Manuel; Vergara, Karla; Barrio de Mendoza, Rafael

Veröffentlichungsversion / Published Version
Forschungsbericht / research report

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Damonte, G., Glave, M., Vergara, K., & Barrio de Mendoza, R. (2018). *¿Protección social adaptativa? Desafío para la política en el Perú*. (Documentos de Investigación, 88). Lima: GRADE Group for the Analysis of Development. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-94510-7>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC Licence (Attribution-NonCommercial). For more information see: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0>

DOCUMENTOS DE INVESTIGACIÓN

Recursos naturales,
industrias extractivas
y conflictos sociales

¿Protección social adaptativa? Desafío para la política en el Perú

Gerardo Damonte
Manuel Glave
Karla Vergara
Rafael Barrio de Mendoza

88

Documentos de Investigación 88

¿Protección social adaptativa? Desafío para la política en el Perú

Gerardo Damonte*
Manuel Glave
Karla Vergara
Rafael Barrio de Mendoza

* Gerardo Damonte y Manuel Glave son investigadores principales del Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE) y profesor asociado y profesor principal de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP), respectivamente. Karla Vergara y Rafael Barrio de Mendoza han sido investigadores asistentes de GRADE; actualmente la primera viene trabajando en la implementación de la Estrategia de Acción Social con Sostenibilidad (EASS) del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS), y el segundo como especialista de Estudios Territoriales y Políticos en el Grupo Propuesta Ciudadana. Los autores agradecen a las comunidades campesinas de Cordillera Blanca, Pampacancha, Huasta y Carcas por su tiempo y disponibilidad para trabajar con nosotros; al Instituto de Montaña, por su apoyo para el desarrollo de la investigación, en particular a Jorge Recharte, quien realizó la lectura del documento; y a los funcionarios de los programas sociales, municipalidades y gobierno regional de Áncash.

Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE)
Av. Grau 915, Barranco, Lima 4, Perú
Apartado postal 18-0572, Lima 18
Teléfono: 247-9988
www.grade.org.pe



Esta publicación cuenta con una Licencia Creative Commons Atribución-No-Comercial 4.0 Internacional.

Primera edición, Lima, junio del 2018
Impreso en el Perú
500 ejemplares

En concordancia con los objetivos de GRADE, el propósito de la serie Documentos de Investigación es difundir oportunamente los estudios que realizan sus investigadores y suscitar el intercambio con otros miembros de la comunidad científica que permita enriquecer el producto final de la investigación, de modo que esta apruebe sólidos criterios técnicos para el proceso político de toma de decisiones.

Las opiniones y recomendaciones vertidas en este documento son responsabilidad de sus autores y no representan necesariamente los puntos de vista de GRADE, ni de las instituciones auspiciadoras. Los autores declaran que no tienen conflicto de interés vinculado a la realización del presente estudio, sus resultados o la interpretación de estos. Esta publicación y el estudio en el que se sostiene se llevaron a cabo con la ayuda de una subvención del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo, Canadá, en el marco de la Iniciativa Think Tank.

Director de Investigación: Santiago Cueto
Asistente de edición: Diana Balcázar Tafur
Corrección de estilo: José Luis Carrillo
Diseño de carátula: Elena González
Diagramación: Amaurí Valls M.
Impresión: Impresiones y Ediciones Arteta E.I.R.L.
Cajamarca 239-C, Barranco, Lima, Perú. Teléfonos: 247-4305 / 265-5146

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2018-07634
ISBN: 978-612-4374-08-1

CENDOC / GRADE

DAMONTE, Gerardo; Manuel GLAVE, Karla VERGARA y Rafael BARRIO DE MENDOZA

¿Protección social adaptativa?: desafío para la política en el Perú/Gerardo Damon-
te, Manuel Glave, Karla Vergara y Rafael Barrio de Mendoza. Lima:
GRADE, 2018. (Documentos de Investigación, 88).

CAMBIO CLIMÁTICO, PROGRAMAS SOCIALES, POLITICAS PÚBLICAS, REGIÓN ÁNCASH, PERÚ

Índice

Abreviaturas	7
Resumen	9
Introducción	11
1. Problemática: alta montaña, gestión de desastres, cambio climático y políticas públicas	15
1.1. Importancia de las montañas	17
1.2. El Estado peruano y la gestión de riesgos de desastres	20
1.3. El Estado peruano y la adaptación al cambio climático	23
2. Metodología	35
2.1. Marco conceptual de aplicación	35
2.2. Selección del área de estudio	40
2.3. Métodos e instrumentos de investigación	41
3. Mancomunidad de Tres Cuencas	45
Estudios de caso	47
3.1. Pampacancha	47
3.2. Huasta	50
3.3. Carcas	54
4. Resultados	59
4.1. Percepciones sobre las variaciones del clima	59
4.2. Programas de adaptación	68
4.2.1. <i>AgroRural</i>	68
4.2.2. <i>Instituto de Montaña</i>	71
4.3. Programas sociales	72
4.3.1. <i>Pensión 65</i>	74
4.3.2. <i>JUNTOS</i>	93

5. Conclusiones y recomendaciones	105
5.1. ¿Existe una política de protección social adaptativa frente al cambio climático en el Perú?	105
5.2. ¿Cómo lograr que la protección social adaptativa forme parte de las políticas públicas en poblaciones vulnerables al cambio climático? ¿Un Sistema de Focalización Ambiental?	108
5.2.1. <i>Data y acceso</i>	109
5.2.2. <i>Recolección de la data</i>	110
5.2.3. <i>Etapas de implementación</i>	111
Referencias bibliográficas	113

ABREVIATURAS

CENEPRED	Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres
CEPLAN	Centro Nacional de Planeamiento Estratégico
CMNUCC	Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático
CNCC	Comisión Nacional de Cambio Climático
ENCC	Estrategia Nacional de Cambio Climático
ERCC	Estrategias regionales de cambio climático
FONIPREL	Fondo de Promoción a la Inversión Pública Regional y Local
GEI	Gases de efecto invernadero
GRD	Gestión del riesgo de desastres
GRICCIP	Red Latinoamericana de Gestión del Riesgo y Cambio Climático en la Inversión Pública
GTTSACC	Grupo de Trabajo Técnico de Seguridad Alimentaria y Cambio Climático
INDECI	Instituto Nacional de Defensa Civil
MARENASS	Unidad de Coordinación del Proyecto Manejo de Recursos Naturales en la Sierra Sur
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MIDIS	Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social
MIMP	Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables
PACC	Programa de Adaptación al Cambio Climático

PI	Proyecto de Inversión
PIP	Proyectos de Inversión Pública
PAAMCC	Plan de Acción de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático
PLANAGERD	Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres
PLANGRACC	Plan de Gestión de Riesgos y Adaptación al Cambio Climático en el Sector Agrario
PRAA	Proyecto Regional Andino de Adaptación al Cambio
PROABONOS	Proyecto Especial de Promoción del Aprovechamiento de Abonos Provenientes de Aves Marinas
PRONAMACHCS	Proyecto Nacional de Manejo de Cuencas Hidrográficas y Conservación de Suelos
PROSAAMER	Programa de Servicios de Apoyo para Acceder a Mercados Rurales
PT	<i>Process Tracing</i>
SAT	Sistema de Alerta Temprana
SCNCC	Segunda Comunicación Nacional sobre Cambio Climático
SGR	Sistema de Gestión del Riesgo
SGRD	Secretaría de Gestión del Riesgo de Desastres
SINAGERD	Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres
SINAMOS	Sistema Nacional de Movilización Social
SINPAD	Sistema Nacional de Información para la Prevención y Atención de Desastres
SISFOH	Sistema de Focalización de Hogares
SNIP	Sistema Nacional de Inversión Pública
TMI	Instituto de Montaña (por sus siglas en inglés)

RESUMEN

Este estudio analiza cómo interactúan las políticas de protección social y las de adaptación al cambio climático. A partir de estudios de caso en la Mancomunidad de Tres Cuencas, se examinan: i) los comportamientos que vienen generando los programas de protección social presentes en la zona de estudio: JUNTOS y Pensión 65; y, ii) si estos aportan a la gestión del riesgo y adaptación al cambio climático en la zona de estudio. Luego, el estudio identifica las brechas que existen para lograr una política de protección social adaptativa y propone un sistema de información que ayude a ofrecer paquetes de programas públicos integrales a las poblaciones vulnerables al cambio climático.

INTRODUCCIÓN

En los últimos diez años se ha podido observar claramente cómo la superación de la pobreza monetaria en el Perú ha experimentado grandes avances, pues entre 2007 y 2016 ella se ha reducido en 18,6 puntos porcentuales. En este proceso ha desempeñado un papel importante el crecimiento económico, pero también la implementación de políticas públicas, en particular programas sociales dirigidos a la población más vulnerable. En esa línea ha resultado clave, por ejemplo, la labor del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS), que ha creado y puesto en marcha programas a escala nacional –como JUNTOS– que han tenido impactos positivos no solo en la economía familiar de los hogares en situación de pobreza del país sino también en la educación y salud de sus niños, de manera que ayudan a estas familias a salir de la pobreza. Aun así, ello no basta: es necesario que esta situación sea sostenible (Trivelli y Clausen 2015, Escobal y Ponce 2016).

Resulta entonces fundamental desarrollar estrategias que reduzcan la probabilidad de que las referidas familias vuelvan a caer en la pobreza, es decir, combatir también la vulnerabilidad a la que se encuentran expuestas (PNUD 2016). Y es que no solo los ingresos determinan esta condición, por lo que ella debe ser abordada desde diversos sectores. En el Perú destaca particularmente la falta de políticas intersectoriales que permitan enfrentar los distintos factores que pueden estar contribuyendo al mantenimiento de una situación permanente de vulnerabilidad en muchas familias del país. En particular, el cambio climático y la

ausencia de mecanismos de prevención de riesgos de desastres que afectan severamente a las familias no son abordados en las políticas sociales para la superación de la pobreza dirigidas a la población vulnerable.

En ese contexto, este estudio analiza cómo mejorar las políticas de cambio climático a partir de la incorporación de la variable ambiental en los programas de protección social y la integración de estos últimos a los distintos programas de prevención y adaptación a dicho fenómeno. El Perú es uno de los países más vulnerables del mundo a los efectos del cambio climático, razón por la cual el Estado ha diseñado e implementado programas de alerta temprana y adaptación. Sin embargo, esta política pública puede ser perfeccionada si: a) se incorpora la variable ambiental en los programas de protección social, como JUNTOS, dirigidos a poblaciones que habitan territorios especialmente vulnerables al cambio climático; y, b) se integran los programas de protección social con los de prevención y adaptación al cambio climático con el fin de ofrecer paquetes de programas públicos más coherentes a las poblaciones especialmente vulnerables al cambio climático. Siguiendo un enfoque territorial, el estudio se desarrolla en un ámbito particularmente vulnerable al cambio climático: la Mancomunidad de Tres Cuencas, en el departamento de Áncash. A partir de estudios de caso en esta mancomunidad, el análisis busca responder las siguientes preguntas de investigación:

- ¿De qué manera interactúan las políticas de protección social y las de adaptación al cambio climático en la zona de estudio? ¿Existe una política de protección social adaptativa al cambio climático en el Perú?
- ¿Cómo lograr que la protección social adaptativa forme parte de las políticas públicas en poblaciones vulnerables al cambio climático? ¿Qué variables ambientales se tendrían que incorporar a

las políticas de protección social en el caso de las poblaciones de alta montaña? ¿Cómo integrar mejor el paquete de políticas que se despliega en relación con el cambio climático para poblaciones de alta montaña?

Para responder estas preguntas, la metodología diseñada apunta a los siguientes objetivos:

- Analizar los comportamientos que están generando los programas sociales presentes en la zona de estudio: JUNTOS y Pensión 65.
- Analizar si los programas sociales ayudan a la adaptación y prevención frente al cambio climático en la zona de estudio.
- Proponer un sistema de información que ayude al diseño de una Política de Protección Social Adaptativa.

La metodología del estudio tiene como concepto base el de «protección social adaptativa», desarrollado en el marco conceptual. Con el fin de establecer elementos para el perfeccionamiento de la política de cambio climático, y siguiendo el citado concepto, en esta investigación se plantean tres líneas interrelacionadas de análisis: 1) el de los tipos de comportamiento que están generando los programas de protección social presentes en la zona de estudio (JUNTOS y Pensión 65); 2) el de la relación entre las prácticas sociales derivadas de los programas de adaptación y prevención del cambio climático y los comportamientos asociados a los programas de protección social en la zona de estudio (analizados en la línea anterior); y, 3) la identificación, análisis y diseño de indicadores ambientales que han de ser incorporados en las políticas de protección social adaptativa (a partir de las dos líneas de análisis anteriores).

Con base en el desarrollo de estas líneas de análisis, la investigación busca arrojar resultados que constituyan un aporte fundamental para los programas de protección social y adaptación en escenarios particularmente vulnerables al cambio climático. En particular, el análisis se propone generar recomendaciones para la focalización y transversalización de estos programas, tanto para el perfeccionamiento de las políticas del cambio climático como para el conocimiento sobre el impacto de los programas sociales. Se espera, así, establecer las pautas para una efectiva incorporación de variables ambientales en los programas de protección social para poblaciones de alta montaña, así como lineamientos para la mejor articulación entre los programas de protección social y los de adaptación y prevención, en el marco de una política integrada para el diseño e implementación de programas de «protección social adaptativa» en el país.

1. PROBLEMÁTICA: ALTA MONTAÑA, GESTIÓN DE DESASTRES, CAMBIO CLIMÁTICO Y POLÍTICAS PÚBLICAS

El concepto de *cambio climático* da cuenta de distintos grados de variación sostenida del estado del clima, causada o influenciada tanto por factores físicos como antropogénicos, y constatada mediante mediciones de los promedios de los componentes que interactúan en el comportamiento climático (IPCC 2007, 2014). Los impactos asociados a estos cambios pueden ser leídos desde conceptos como *peligro* y *vulnerabilidad*. El primero apunta a la posibilidad de que un evento físico vinculado a la transición climática dañe, perjudique, perturbe o destruya las actividades humanas (IPCC 2014). El segundo, en tanto, refiere a la probabilidad de que estos peligros impacten en poblaciones específicas, o, en otras palabras, a la exposición o propensión de un determinado grupo humano a ser afectado por fenómenos físicos en razón de ciertos rasgos específicos de su condición social (IPCC 2014). Asimismo, la vulnerabilidad alude también a la dificultad que sufren estos grupos para adaptarse y restablecerse ante la aparición de tales eventos.

De los efectos vinculados al cambio climático en el Perú se pueden identificar las variaciones de los promedios del clima que conllevan, además de otras consecuencias, el derretimiento de los glaciares, que ya ha generado la pérdida del 22% de su cobertura durante los últimos 35 años; el aumento de la variabilidad climática, sobre todo cambios en la precipitación que traen como consecuencia sequías e inundaciones; y fenómenos extremos intensificados que implican la mayor ocurrencia

de lluvias intensas, eventos El Niño y La Niña, sequías y olas de calor, que contribuyen a la expansión de enfermedades, la intensificación de la extensión de plagas y el riesgo de que se produzcan incendios forestales (MINAM 2016). Estos efectos ubican al Perú como uno de los países más vulnerables del mundo, debido a que la interacción entre los fenómenos meteorológicos y la configuración física, ecológica y demográfica de su territorio exacerba las condiciones de pobreza e inequidad en ecosistemas vulnerables de importancia global, en especial en aquellos montañosos frágiles.

En este contexto, la comunidad internacional ha venido impulsando la implementación de iniciativas en el marco de políticas públicas para lidiar con los efectos del cambio climático. La literatura sobre este tema plantea la necesidad de integrar los tres tipos de programas vinculados al fenómeno climático: a) de prevención y control de desastres, b) de adaptación al cambio climático y c) de protección social (Davies y otros 2008, Béné 2011, Johnson y Krishnamurthy 2010). Esta integración de programas plantea un conjunto de retos, pues implica su adecuación a escenarios de incertidumbre –sobre todo de la precipitación–, suma variabilidad climática aumentada y eventos extremos intensificados.

En el caso de los programas de protección social, los instrumentos que se utilizan, como la transferencia de activos a familias para aliviar o romper con la espiral de pobreza, están logrando sus objetivos en contextos en los que una de las fuentes de vulnerabilidad, la exposición a eventos climáticos extremos, se ha mantenido en niveles de variabilidad esperables (Wood 2011). Los análisis sobre el tema muestran cómo los programas son diseñados sobre la base de escenarios climáticos estables, lo que resta su efectividad (Niño-Zarazúa y otros 2012). En específico, la condición de pobreza de familias rurales pobres está estrechamente ligada, entre otras cosas, a la base ecológica y física de sus medios

de vida, y el diseño de los programas de protección social ha tomado esta base como dada. Así, los efectos del cambio climático sobre los medios de vida tienen el potencial de revertir los procesos de superación de la pobreza de las familias tratadas. Por su parte, los programas de prevención y control muestran problemas para responder a casos extremos mientras las iniciativas que buscan echar a andar procesos de adaptación al cambio climático tienen historias de implementación recientes y no están en la primera línea de intervenciones que despliegan los Estados con respecto a las poblaciones vulnerables (Devereux y Sabates-Wheeler 2004, Sabates-Wheeler y Devereux 2007, 2010).

1.1. Importancia de las montañas

En la década de 1990, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, realizada en 1992 en Río de Janeiro, Brasil, fue el comienzo de una nueva forma de pensar sobre los problemas globales y la cooperación mundial. Messerli (2012) resalta que las montañas del mundo ganaron un nuevo significado gracias al capítulo 13 del Programa 21, titulado «Ordenación de los ecosistemas frágiles: desarrollo sostenible de las montañas»:

Las montañas son una fuente importante de agua, energía y diversidad biológica. Además, son una fuente de dichos recursos claves como minerales, productos forestales y los productos agrícolas y de recreación. Como un importante ecosistema que representa la ecología compleja e interrelacionada de nuestro planeta, entornos montañosos son esenciales para la supervivencia del ecosistema global. Los ecosistemas de montaña, sin embargo, rápidamente cambian. Son susceptibles a la erosión acelerada

del suelo, deslizamientos de tierra y rápida pérdida de hábitat y diversidad genética. En el lado humano, hay una pobreza muy extendida entre los habitantes de la montaña y la pérdida de los conocimientos indígenas. Como resultado, las zonas de montaña más globales están experimentando una degradación del medio ambiente. Por lo tanto, la correcta gestión de los recursos de la montaña y desarrollo socioeconómico de las personas merecen atención inmediata. (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo 1992)

Actualmente, la relevancia de las montañas se analiza sobre la base del enfoque de cambio climático. Desde las convenciones de la ONU sobre el cambio climático y sobre la diversidad biológica, las montañas son importantes desde el punto de vista de los recursos hídricos, de su biodiversidad y de los servicios ambientales que ofrecen a sus poblaciones y a escala global. De acuerdo con Mark (2015), en el enfoque de cambio global se debe estudiar las montañas porque se encuentran en la interfaz entre todos los aspectos del sistema de la Tierra, poseen una gran cantidad de recursos y el cambio global se aprecia con mayor claridad en ellas. Existe una creciente evidencia de que la tasa de calentamiento se amplifica con la elevación, de tal manera que los ambientes de alta montaña tropicales y subtropicales experimentan cambios más rápidos de temperatura que aquellos situados en elevaciones más bajas (Vuille y otros 2008). El calentamiento dependiente de la elevación (EDW por sus siglas en inglés) puede acelerar la tasa de cambio en los ecosistemas de montaña, sistemas criosféricos, regímenes hidrológicos y la biodiversidad (Mountain Research Initiative EDW Working Group 2015).

The International Human Dimensions Programme on Global Environmental Change (Reasoner y otros 2002) resalta que las regiones

de montaña representan aproximadamente una cuarta parte de la superficie terrestre del planeta, proporcionan bienes y servicios a más de la mitad de la humanidad y están en las inmediaciones de donde habita aproximadamente un cuarto de la población mundial. Por otro lado, estos mismos autores y Glochamore Consortium (2006) coinciden en señalar que los ambientes de montaña están experimentando una rápida degradación. Incluso, Reasoner y otros (2002) destacan que se está convirtiendo en obsoleta la percepción tradicional de que las montañas representan sistemas prístinos completamente aislados del impacto humano, y solo marginalmente conectados a centros económicos, políticos y culturales de influencia. Los ecosistemas de montaña están siendo amenazados por la creciente escala global de los impactos de los sistemas ambientales y humanos –cambio climático, intensificación y sobreexplotación en la utilización de recursos, entre otros–, lo que limita la capacidad de respuesta tanto de los propios ecosistemas como de sus poblaciones.

Esto afecta sobre todo la provisión de servicios –especialmente el agua– en los ámbitos local y global. Reasoner y otros (2002) indican que las montañas, «torres de agua del mundo», serán cada vez más importantes como fuentes de agua dulce de gran parte de la humanidad. Las montañas de los países en desarrollo proporcionan en la actualidad más del 80% al 90% de los recursos hídricos de las tierras bajas circundantes para el riego, el agua, la industria y el uso doméstico potable; incluso, el área de la superficie agrícola de regadío aumentó más del 40% a escala mundial durante los últimos treinta años. Además, aproximadamente entre el 60% y el 70% del agua dulce disponible se utiliza en la actualidad para la producción de alimentos. Los modelos indican una pérdida continua de hielo en todas las regiones. A finales del siglo XXI, se esperan pérdidas relativas del volumen de hielo de entre el 30% (Alaska), alrededor del 50% (alta montaña de Asia) y el

80% (Alpes europeos y latitudes bajas de los Andes sudamericanos). Esto significa una pérdida casi total de los glaciares de montaña si las temperaturas del aire continúan aumentando a las tasas actuales. Estudios recientes muestran que algunas cuencas hidrográficas con pequeños glaciares en los Andes, América del Norte y Europa ya han alcanzado sus «puntos de inflexión» –también denominados «agua máxima»–, y presentan una disminución del caudal anual (Huss y otros 2017). En este contexto, y tomando en cuenta las tendencias para el futuro, es evidente la necesidad de aplicar estrategias eficaces para la gestión del territorio y de los recursos de las montañas, con el fin de realizar un seguimiento, anticipar y mitigar los efectos del cambio global en las regiones montañosas.

1.2. El Estado peruano y la gestión de riesgos de desastres

El 17 de diciembre de 2010, el Acuerdo Nacional incorporó la Política de Estado N.º 32, de Gestión del Riesgo de Desastres, con el propósito de que fuera implementada por los organismos públicos de todos los niveles de gobierno y con la participación activa de la sociedad civil y la cooperación internacional. Así, en el marco del Proceso de Modernización, Descentralización y Reforma del Estado se creó el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD), a través de la Ley N.º 29664, promulgada el 8 de febrero de 2011, y su Reglamento, aprobado mediante el Decreto Supremo N.º 048-2011-PCM, del 25 de mayo de 2011.

El 2 de noviembre de 2012, mediante Decreto Supremo N.º 111-2012-PCM, se aprobó la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, definida como «el conjunto de orientaciones dirigidas a impedir o reducir los riesgos de desastres, evitar la generación de nuevos

riesgos y efectuar una adecuada preparación, atención, rehabilitación y reconstrucción ante situaciones de desastres, así como a minimizar sus efectos adversos sobre la población, la economía y el ambiente».

En esta línea, y también bajo el marco de la Política de Estado N.º 34, de Ordenamiento y Gestión Territorial, en 2014 se presentó el Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (PLANAGERD) 2014-2021, fruto del trabajo conjunto entre la Secretaría de Gestión del Riesgo de Desastres (SGRD) de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), el Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres (CENEPRED), el Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI), el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN) y otros integrantes del SINAGERD.

El PLANAGERD 2014-2021 incluye acciones estratégicas capaces de viabilizar la incorporación transversal de los procesos de la gestión del riesgo de desastres (GRD) en los planes de desarrollo concertado, ordenamiento territorial, acondicionamiento territorial y en el presupuesto de los sectores, gobiernos regionales y gobiernos locales. Así, cualquier instrumento de planificación sectorial y territorial en los tres niveles de gobierno relativo a la GRD debe estar alineado con el PLANAGERD. El monitoreo, seguimiento y evaluación de estos instrumentos es coordinado por la Presidencia del Consejo de Ministros a través de la SGRD, ente rector del SINAGERD, con el apoyo técnico directo de CENEPRED, INDECI, CEPLAN y el MEF.

El Sistema de Información Nacional para la Respuesta y Rehabilitación, anteriormente llamado Sistema Nacional de Información para la Prevención y Atención de Desastres (SINPAD), es un sistema de información que busca que se registre, mantenga, consulte y utilice la información sobre la respuesta y rehabilitación ante un desastre. Está soportado por un sistema bajo la plataforma Internet compuesto por

una serie de servicios informáticos. El objetivo es que las instituciones públicas o privadas, y la ciudadanía en general, utilicen este sistema e interactúen con los integrantes del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.

No obstante, la capacidad de respuesta del SINAGERD a través de los gobiernos locales es limitada. Las capacidades de gestión territorial de este nivel de gobierno en zonas de montaña son prácticamente inexistentes. Puede haber mapas de riesgos, boletines de alerta o bases de datos sobre las fuentes de agua, aforos, temperatura, entre otros, pero los gobiernos locales no cuentan con esta información ni, mucho menos, tienen un plan de prevención de desastres, en especial frente a eventos extremos como las heladas y veranillos, que son los principales fenómenos que afectan a las poblaciones de alta montaña. La mayoría de gobiernos locales no asignan presupuesto a la gestión de riesgos, ni la realizan de manera escalonada, como lo indica la normativa del SINAGERD. Es decir, si los gobiernos locales destinaran una parte de su presupuesto a la atención de estos eventos, una porción sería cubierta por el gobierno distrital; la parte del presupuesto no cubierta debe ser asumida por el gobierno provincial, y la parte que este nivel de gobierno no puede cubrir debe ser asumida por el gobierno regional. Solo en los casos en que ninguna de estas instancias pueda asumir el desastre, la zona se declara en emergencia para que otras instancias del SINAGERD tomen acciones.

Lo que esto demuestra es que, en el nivel de los gobiernos locales y los gobiernos regionales, la institucionalidad del SINAGERD no ha sido construida adecuadamente. Se constata un enorme desconocimiento de las funciones que deben cumplir las municipalidades como parte del Sistema, sobre cómo funciona este y sobre los presupuestos que deben ser destinados a este tipo emergencias. Por otro lado, los funcionarios que trabajan en Defensa Civil consideran que

las pérdidas de siembra y cosecha, así como aquellas ocurridas en la actividad ganadera, no deben ser asumidas por el SINAGERD, sino por el mismo agricultor o ganadero, dado que «al ser una actividad del hogar, el hogar debe asumir el riesgo».

1.3. El Estado peruano y la adaptación al cambio climático¹

Para el Estado peruano es vital perfeccionar las políticas de intervención vinculadas a la lucha contra los efectos del cambio climático, con el fin de adecuar los programas a escenarios donde este se presenta e integrarlos en una lógica común (Barrantes y Morales 2008). Actualmente, programas como JUNTOS y Pensión 65 se implementan en zonas especialmente vulnerables al cambio climático, como las de alta montaña. Sin embargo, en su diseño y aplicación se observan las falencias identificadas en la literatura: no han integrado la variable ambiental y se encuentran desarticulados de los programas de adaptación al cambio climático y de prevención y gestión de riesgos. Esto propicia una dinámica de implementación que pone en riesgo los objetivos de los programas de protección social (con la relación ya mencionada sobre el incremento de la vulnerabilidad en las poblaciones pobres tratadas debido al cambio climático) y desaprovecha la oportunidad de fomentar comportamientos adaptativos ligados a las trayectorias de superación de la pobreza. A continuación se hace un breve repaso de las iniciativas públicas sobre adaptación a los efectos del cambio climático y la importancia de examinar estos programas en los entornos de alta montaña.

En el Perú, el marco en el que se han implementado los procesos de adaptación ha tenido como ejes el establecimiento de la población

1 La información de este acápite ha sido tomada del texto de Glave y Vergara (2016).

y sistemas que son vulnerables al cambio climático, así como ante qué amenazas –sequías, heladas, etcétera– lo son. Una vez evaluada la vulnerabilidad, la adaptación ha sido abordada a través de cuatro medios de implementación: a) institucionalidad y gobernanza, b) conciencia y fortalecimiento de capacidades, c) conocimiento científico y tecnología y d) financiamiento (Ministerio del Ambiente 2016). En el nivel del Estado peruano, se han producido avances significativos en adaptación como consecuencia de la integración de los conceptos de gestión de riesgos y cambio climático en las políticas e instrumentos de planificación e inversión en los diferentes sectores y niveles de gobierno, del desarrollo de la investigación, así como de la generación de información física y social para la implementación de proyectos de adaptación.

Así, en la última década se han desarrollado diversos instrumentos de política nacional, regional y sectorial relevantes para la adaptación al cambio climático. El país, como signatario de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC), viene implementando acciones en función de sus aportes y obligaciones a la gestión internacional del cambio climático (Ministerio del Ambiente 2015). La Comisión Nacional de Cambio Climático (CNCC)² coordina la implementación de la CMNUCC y del Protocolo de Montreal, realiza el seguimiento de los diversos sectores públicos y privados en la aplicación de la CMNUCC, y se encarga del diseño y seguimiento de la Estrategia Nacional de Cambio Climático (ENCC).

La CNCC tiene la responsabilidad de producir comunicaciones nacionales, que son documentos en los que se reportan las emisiones de nuestro país y las medidas previstas para mitigarlas. En 2001 se elaboró la Primera Comunicación Nacional, en la que se describían las circunstancias nacionales; el inventario de emisiones de gases de efecto

2 Presidida en ese entonces por el Consejo Nacional del Ambiente (CONAM) y ahora por el MINAM.

Ilustración 1

Documentos nacionales sobre la gestión del cambio climático y su adaptación



Fuente: Glave y Vergara (2016).

invernadero (GEI); la reseña sobre el derecho ambiental en el Perú; las políticas, las medidas y los programas relacionados con el cambio climático –sobre vulnerabilidad y adaptación–; y la identificación de necesidades y limitaciones financieras y tecnológicas de las poblaciones vulnerables (Comisión Nacional de Cambio Climático 2001).

En 2003 se confeccionó la primera ENCC con el objetivo de que el Perú conociera su vulnerabilidad al cambio climático. Esto significa incorporar en sus políticas y planes de desarrollo las medidas de adaptación a los efectos adversos provocados por este, que la población sea consciente de los riesgos y que el país mejore su competitividad. A su vez, esto último supone un manejo responsable de los recursos y de las emisiones de gases de efecto invernadero, sin comprometer el desarrollo sostenible.

En el año 2010 se presentó la Segunda Comunicación Nacional sobre Cambio Climático (SCNCC), en la que el MINAM buscó

continuar con el proceso de fortalecimiento de las capacidades nacionales en el adecuado manejo de los recursos humanos, institucionales y financieros para enfrentar al cambio climático en áreas geográficas y ciudades priorizadas del país. Entre los temas más relevantes contenidos en la SCNCC se encuentra el Inventario nacional de gases de efecto invernadero, los avances en la mitigación y en la adaptación al cambio climático, y el estado de la vulnerabilidad del Perú a nivel local y regional (Ministerio del Ambiente 2010a).

También en 2010 se elaboró el Plan de Acción de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático (PAAMCC), que describe la propuesta del MINAM referente a programas, proyectos y acciones prioritarias de corto y mediano plazo frente al cambio climático. En el plan de acción se indica que, en la temática de adaptación, existen 9 proyectos en ejecución –Promoviendo el Manejo Sostenible de la Tierra en Apurímac (MST-Apurímac), Proyecto Regional Andino de Adaptación al Cambio o Proyecto de Adaptación al Impacto del Retroceso Acelerado de Glaciares en los Andes Tropicales (PRAA), Programa de Adaptación al Cambio Climático (PACC), entre otros–, 11 en negociación y 5 como propuestas. Por último, se detallan los 45 proyectos de inversión pública sobre cambio climático, todos referidos a adaptación; de estos, 9 se encuentran en ejecución; 8, en formulación; 9, en evaluación; y 19, en situación viable (Ministerio del Ambiente 2010b).

En 2012 se aprobó el Plan de Gestión de Riesgos y Adaptación al Cambio Climático en el Sector Agrario (PLANGRACC-A) periodo 2012-2021. Este instrumento, producto de un proceso participativo que se llevó a cabo en las 24 regiones, proporciona un diagnóstico sobre gestión de riesgo de desastres y adaptación al cambio climático (ACC) en el sector agrario, en ejes, objetivos y acciones estratégicas para la reducción de los riesgos, vulnerabilidades, generación de resiliencia y

desarrollo de medidas de adaptación al cambio climático en el sector (Ministerio de Agricultura 2012). Los avances del Grupo de Trabajo Técnico de Seguridad Alimentaria y Cambio Climático (GTTSACC) sobre la implementación del PLANGRACC fueron difundidos hasta septiembre de 2014.

En el año 2015 se elaboró una nueva Estrategia Nacional ante el Cambio Climático (ENCC), estructurada de acuerdo con la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021, como instrumento orientador y promotor de las acciones nacionales referentes al cambio climático. La ENCC suministra los lineamientos necesarios para que los sectores, regiones e instituciones públicas la implementen a través de sus planes de acción. En el proceso de descentralización nacional, el principal avance ha sido la formulación y conducción de las estrategias regionales de cambio climático (ERCC) por parte de los gobiernos regionales, de acuerdo con su Ley Orgánica (Ley N.º 27867). Hasta junio de 2015, 16 regiones habían aprobado sus ERCC;³ 5⁴ se encontraban en proceso de formulación, y 6,⁵ en proceso de actualización (Ministerio del Ambiente 2016).

En abril de 2016 se publicó la Tercera Comunicación Nacional sobre Cambio Climático (CNCC3), que incluye el Inventario Nacional de GEI con año base 2012, y los resultados de las actualizaciones de los inventarios de GEI con años base 2000, 2005 y 2010. Una sección está dedicada al análisis de los avances en la institucionalidad y gobernanza, conciencia y fortalecimiento de capacidades, conocimiento científico y tecnología, y financiamiento para la adaptación al cambio climático (Ministerio del Ambiente 2016).

3 Amazonas, Apurímac, Arequipa, Ayacucho, Cajamarca, Cusco, Junín, Ica, Lambayeque, Lima Metropolitana, Loreto, La Libertad, Piura, Puno, Tacna y Ucayali.

4 Áncash, Lima Región, Madre de Dios, San Martín y Tumbes.

5 Amazonas, Ayacucho, La Libertad, Lambayeque, Piura y Puno.

En la actualidad, se encuentra en diseño y elaboración la Hoja de Ruta del Plan Nacional de Adaptación. Este será el instrumento para el cumplimiento de los indicadores-metas establecidos en las contribuciones nacionales de adaptación al cambio climático; su objetivo general es lograr que se generen los mecanismos y lineamientos para la adaptación efectiva en el país. Igualmente, se están impulsando en las regiones acciones de implementación de sus ERCC; son pioneras las regiones de Apurímac y Cusco, que han elaborado sus planes de implementación y han logrado articular iniciativas de proyectos al presupuesto público. De igual forma, a nivel sectorial, el MINAGRI viene actualizando el PLANGRACC-A; el Ministerio de la Producción está formulando el Plan de Acción en Cambio Climático en el Sector Pesca y Acuicultura; y el Ministerio de Salud (MINSA) está en proceso de aprobación del Plan Integral de Mitigación y Adaptación frente a los efectos adversos del cambio climático en la salud pública (Ministerio del Ambiente 2016).

Como ya se mencionó, el Estado peruano ha venido implementando iniciativas por medio de las diferentes entidades públicas y con el apoyo financiero de la cooperación internacional. Algunas han logrado poner en marcha estrategias o proyectos de adaptación (tabla 1). Asimismo, para la elaboración de la CNCC3, el MINAM registró 112 iniciativas –programas, proyectos y acciones– que han abordado la adaptación y gestión del riesgo frente al cambio climático. Estas iniciativas abordan los sectores agricultura y seguridad alimentaria, recursos hídricos, bosques, biodiversidad, áreas protegidas, salud, pesca y ciudades. Asimismo, presentan diversos enfoques: la mayoría (23%) cuenta con un enfoque basado en comunidades, seguidas por las del enfoque en gestión del riesgo (21%) y, luego, por el de cuencas y ecosistemas (20% cada una).

Tabla 1
Medidas de adaptación implementadas en el marco de los proyectos o programas del Estado con cooperación internacional

Iniciativa	Medidas de adaptación implementadas
<p>Proyecto Regional Andino de Adaptación al Cambio o Proyecto Adaptación al Impacto del Retroceso Acelerado de Glaciares en los Andes Tropicales (PRAA) (2007-2014)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Implementación de medidas piloto de adaptación en gestión integrada de los recursos hídricos considerando el impacto del retroceso glaciar. • Instalación de estaciones meteorológicas para el monitoreo del retroceso glaciar.
<p>Programa de Adaptación al Cambio Climático (PACC) (fase 1: 2009-2013; fase 2: 2013-2016)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Más de 1200 familias participaron en concursos campesinos organizados por los gobiernos locales (municipios distritales) y las comunidades campesinas. Impacto focalizado en la adopción de buenas prácticas para la implementación de medidas de adaptación. • Hasta diciembre de 2012, el total de comunidades campesinas de las microcuencas Huacrahuacho (Cusco) y Mollebamba (Apu-rímac) habían asumido acuerdos y acciones comunales para el tratamiento de quebradas tributarias, la mejora ambiental y el incremento de la capacidad de infiltración de las aguas, y habían incidido también en sus autoridades locales para el financiamiento de proyectos vinculados. Se promovió el afianzamiento hídrico en dos microcuencas andinas –Huacrahuacho en el Cusco y Mollebamba en Apurímac–, mediante la habilitación de 205 gochas familiares y comunales. • Más de 1000 profesionales y técnicos de instituciones locales, regionales –Cusco y Apurímac–, nacionales y líderes comunitarios fortalecieron sus conocimientos, metodologías y uso de herramientas para la gestión de la adaptación al cambio climático. • En Cusco y Apurímac se formularon estrategias regionales y locales frente al cambio climático, en forma participativa y descentralizada, aprobadas por ordenanzas. Además, se movilizaron ▶

▶ Iniciativa	Medidas de adaptación implementadas
Proyecto Glaciares (fase 1: 2011-2015; fase 2: 2015-actualidad)	<p>inversiones públicas para la ACC y se conformaron esquemas funcionales para la gestión transversal de la ACC en los gobiernos regionales de Cusco y Apurímac.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Diseño e instalación del Sistema de Alerta Temprana (SAT) en tiempo real. • Protocolo de acción, definición de rutas de evacuación y ejecución de simulacros para Carhuaz, Áncash. • Sistema de Gestión del Riesgo (SGR) para el distrito de Santa Teresa.
Proyecto Inversión Pública y Adaptación al Cambio Climático (fase 1: 2011-2015)	<p>Se constituyeron las siguientes instancias:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Red de cooperantes en el Perú, convocada por el MINAM con la participación de la cooperación internacional, que permitió impulsar el fortalecimiento de capacidades para avanzar en la incorporación de la gestión del riesgo en un contexto de cambio climático en la inversión pública. • Red Latinoamericana de Gestión del Riesgo y Cambio Climático en la Inversión Pública (GRICCIP), cuyo objetivo es desarrollar capacidades técnicas para los procesos de inversión pública con enfoque sistémico de gestión de riesgo y adaptación al cambio climático. Participan Colombia, Costa Rica, Guatemala, México, Nicaragua, Panamá, Perú y Uruguay; las expectativas fueron llegar a 15 miembros activos en el año 2020. • Plataforma virtual para la gestión del conocimiento: a) desarrollo de un diplomado virtual dirigido a formuladores y evaluadores del SNIP [Sistema Nacional de Inversión Pública], con la Dirección General de Inversión Pública del Ministerio de Economía y Finanzas, en alianza con la Universidad Internacional de Costa Rica; b) Plataforma Digital de Información de Riesgos, que comprende un CD interactivo de los mapas de peligros.
Proyecto Adaptación basada en Ecosistemas de Montaña (AbE Montaña) (2012-2015)	<ul style="list-style-type: none"> • Asistencia técnica para la culminación de la ERCC de Junín. • Fomento de la elaboración de la ERCC de la región Lima. • Identificación de tres áreas vulnerables donde se están implementando las medidas: dos en Yauyos, Lima (Miraflores y Tanta) y una en Jauja, Junín (Canchayllo).

▶ Iniciativa	Medidas de adaptación implementadas
	<ul style="list-style-type: none"> <li data-bbox="406 279 1030 454">• Incorporación del enfoque AbE en planes de desarrollo local de las comunidades, el plan maestro de la reserva paisajística Nor Yauyos Cochas, la ERCC de Junín y los lineamientos de Política de Inversión Pública en Materia de Diversidad Biológica y Servicios Ecosistémicos.

Fuente: MINAM (2016).

Elaboración: Glave y Vergara (2016).

Como se puede ver, existe en las entidades públicas un significativo avance en la producción de documentos y programas de gestión del cambio climático, así como un gran número de proyectos e iniciativas de adaptación. Sin embargo, a excepción de los proyectos y programas en los que el Estado ha trabajado de manera transectorial y transdisciplinaria, la mayoría de proyectos de adaptación han sido muchas veces implementados con una mirada sectorial, sin la suficiente información física y social, y sin tener en cuenta la realidad territorial en la que se desenvuelven. Asimismo, el conocimiento generado no incluye un componente de incidencia política –o por lo menos de difusión– para los actores locales de las zonas en estudio. Estas situaciones generan que muchas veces se dupliquen esfuerzos o se pierdan recursos del Estado en aras de implementar proyectos de adaptación. Tal falta de visión holística a escala nacional para enfrentar el cambio climático se evidencia en las partes altas y bajas de las cuencas hidrográficas.

En la cuenca del Santa, por ejemplo, los estudios realizados por Mark y otros (2010), Bury y otros (2011), Baraer y otros (2012) y Bury y otros (2013) evidencian la pérdida dramática de la masa glaciar en la cordillera Blanca, los cambios hidrológicos que involucra y sus consecuencias para la población local. Baraer y otros (2012) señalan que el retroceso glaciar en la cordillera Blanca resulta en impactos complejos sobre la hidrología de la cuenca superior del río Santa. Los

resultados sugieren que siete de las nueve cuencas de estudio probablemente han cruzado un punto de transición crítico, y ahora exhiben disminución de la descarga en la estación seca. Por otro lado, el estudio de Mark y otros (2010) identificó que los hogares tienen problemas de acceso a recursos de subsistencia claves como la tierra y el agua; y que la mayoría de hogares perciben que el retroceso de los glaciares es acelerado, y que el cambio climático incrementa su vulnerabilidad porque ocurren modificaciones en el acceso a los recursos hídricos, la producción agropecuaria y la variabilidad climática.

En la misma línea, Bury y otros (2011) encuentran que los cambios en los recursos hídricos (el retroceso acelerado del glaciar Yanamarey y la variabilidad hidrológica estacional), el aumento de los fenómenos meteorológicos extremos y las amenazas climáticas al turismo son, todos, nuevos vectores de la vulnerabilidad en la economía doméstica. Esta información se ve complementada por el estudio de Bury y otros (2013), que resalta que los cambios actuales y proyecciones futuras de la disponibilidad de agua en la cuenca del río Santa no solo están asociados a factores físicos, sino que también los elementos socioeconómicos juegan –y jugarán– un papel importante en el futuro de los recursos hídricos y su gobernanza. La investigación identifica como agentes de cambio sociales a la agricultura de pequeña escala, la minería, el uso de agua potable, la energía hidroeléctrica y la irrigación costera. Asimismo, advierte que estos vectores de cambios ecológicos y sociales generan una gobernanza compleja y conflictiva de los recursos hídricos, pues a pesar de la recesión glaciar aguas arriba, paralelamente hay un desarrollo económico rápido y de alto consumo aguas abajo. Además, el estudio señala que, en un futuro próximo, la disponibilidad hidrológica de la cuenca del río Santa disminuirá y será más variable conforme los glaciares pierdan sus cumbres nevadas. La situación descrita para la cuenca del río Santa (cordillera Blanca) se repite en el Perú

en diversas cuencas con origen glaciar del Pacífico: incompatibilidad de la realidad hídrica de la cuenca con la localización y el uso del agua por parte de sus diversos actores. En este contexto, el futuro exitoso de los procesos de adaptación de las poblaciones de montaña, aguas arriba de la cuenca, puede verse limitado por el desarrollo económico intensivo basado en el uso del agua, aguas abajo, que no considera la disponibilidad y demandas actuales y futuras del recurso hídrico en el ámbito de toda la cuenca.

Todo lo recién expuesto evidencia un problema mayor: el Estado trata la adaptación en un marco de «proyectos»; y en este marco ha tenido una etapa de aprendizaje nacional, que solo ha podido evolucionar hasta la construcción de la institucionalidad ambiental en el nivel del gobierno central, que tiene personal (o consultores) que generan políticas, pero que no se traduce en la inversión en gasto corriente ni en personal especializado al nivel de jurisdicciones subnacionales. De modo que si ya es difícil para los gobiernos locales incorporarse en el sistema de defensa civil, lo es mucho más incorporar o implementar la gestión ambiental relacionada con el cambio climático. Además, la visión del MEF sobre el cambio climático tampoco permite que la adaptación sea tratada de manera integral; se mantiene la visión de «proyecto»: para un solo problema, una sola solución, que se traduce en un Proyecto de Inversión (PI) con un periodo de tiempo limitado. Esto impide una gobernanza institucional del cambio climático, pues los gobiernos locales se ven limitados a formular su PI y no pueden invertir en gasto corriente para crear puestos para servidores públicos especializados en temas ambientales, de desarrollo rural local, gestión de riesgos y cambio climático.

Se redefine así, en el Perú, el quehacer del Estado en materia de mitigación y adaptación efectiva. Urge por ello que las políticas públicas adopten una visión integral que responda a los efectos del cambio

climático en función del territorio –como concepto que integra los aspectos físico, social, cultural y político– y no de una propuesta sectorial. Desde esta mirada holística, y con el fin de responder de manera efectiva a las tendencias globales y priorizar a los más vulnerables, se propone el concepto de *protección social adaptativa* y su implementación en los ecosistemas de montaña del Perú. Tal implementación requiere una transición de «proyecto» a «proceso», lo que implica la necesidad de que los diferentes niveles de gobierno cuenten con personal estable que conecte actores y oportunidades, incida para acceder a fondos, etcétera, a favor de objetivos y procesos de adaptación y desarrollo local.

2. METODOLOGÍA

2.1. Marco conceptual de aplicación

El concepto de territorio va a depender de la perspectiva desde la que quien lo define se aproxime a él. Esta perspectiva puede ser, entre otras, cultural, económica o ambiental (Lefebvre 1992, Harvey 1991, Elden 2013). Es posible, así, hablar de territorios políticos, jurídicos, culturales, a escalas locales, regionales y hasta globales (Haaesbaert 2004, Schneider y Peyré 2006, Damonte 2011). En este estudio, el enfoque territorial se establece con base en dos perspectivas: la social-ecosistémica, a partir de la cual se determina el espacio territorial de alta montaña, y la político-administrativa, desde la cual se definen las políticas públicas y su ámbito territorial de implementación.

Territorio social-ecosistémico: comunidades de alta montaña

Las poblaciones asentadas en los territorios de alta montaña han desarrollado modos de vida en los que se combinan formas de producción adaptadas al medio ambiente de montaña y manifestaciones culturales específicas que los diferencian de comunidades de valle o costa. Estas poblaciones han construido sus territorios sociales sobre la base de su interacción material e inmaterial con el ecosistema de alta montaña (Postigo 2013, Flores 1968). Las unidades domésticas en estos territorios se caracterizan por integrar sistemas de producción tradicionales

con estrategias de articulación al mercado. Los sistemas agropastoriles siguen un patrón «vertical» de producción muy común en los Andes (Murra 2002): las familias producen en distintos pisos ecológicos con el fin de maximizar su mano de obra y adaptarse al ambiente de montaña. La producción se destina al autoconsumo y a la venta a mercados regionales, nacionales y, algunas veces, globales, como ocurre con la fibra de camélidos. El creciente turismo de alta montaña se ha convertido en otra fuente de ingresos de las unidades domésticas.

La literatura sobre el impacto del cambio climático en estos territorios de alta montaña está claramente vinculada a los procesos de desglaciación y variación en la oferta de agua (Díaz y otros 2003, Bradley y otros 2009, Rabatel y otros 2013, Breshears y otros 2008, Zimmer y otros 2014). En el caso de los Andes, por tratarse de cadenas montañosas en el trópico, los estudios sugieren que los procesos de retroceso glaciario son más acentuados. Así, se plantea que para 2039 el área de los glaciares andinos tropicales se reducirá a la mitad de la cifra registrada en 2010, si se mantiene la tendencia al incremento de la temperatura. Esta es la región montañosa con la tasa más acentuada de pérdida de nieve y hielo del planeta (Kohler y otros 2014).

El uso de promedios para la pérdida de los glaciares también refleja la óptica del Estado en relación con los recursos. Así, el impacto económico de la pérdida de una cordillera como la Blanca en el año 2100 se estima en términos de la pérdida para millones de personas en la costa. Aun cuando no se haya llegado a ese punto, el impacto local ya es visible. Por ejemplo, el estudio de Baraer y otros (2012) indica que siete de nueve subcuencas ya entraron en su fase negativa de aporte de flujo, lo que tiene un impacto inmediato local en la población de montaña: las comunidades rurales responden migrando o cambiando estrategias. Sin embargo, estas estrategias no tienen visibilidad alguna, porque allí la demografía no es significativa para las estadísticas.

Del mismo modo, muchos nevados localizados a menor altitud han desaparecido en todo el Perú, pero esta pérdida tampoco ha sido registrada. En definitiva, las poblaciones que habitan las altas montañas son especialmente vulnerables a los efectos del cambio climático, de modo que resulta imprescindible desarrollar para ellas estrategias de adaptación como parte de una política integral.

Políticas públicas y territorios político-administrativos

Por lo general, las políticas se definen como un curso de acción –o inacción– gubernamental que se toma en función de un problema público (Kraft y Furlong 2006). El modelo base de este proceso ha sido sintetizado en el denominado *ciclo de políticas públicas*, que alude a las etapas eslabonadas del establecimiento de agenda, diseño o formulación, implementación y evaluación (Cortázar 2007, Fischer y otros 2006). Sin embargo, desde las ciencias políticas se ha cuestionado la aparente racionalidad y linealidad de este proceso. Sobre esa base, se puede comprender que los actores que intervienen en las diversas etapas del ciclo mencionado redefinen y transforman la política insertando sus propios análisis, perspectivas e intereses, con lo que obtienen una variedad de resultados y consecuencias inesperadas (Lindblom 1991, Aguilar 1996, Majone 1997).

Una de las definiciones de política pública que integra estos enfoques es la de Subirats y Gomá (1997: 392):

Las políticas deben considerarse propuestas de regulación pública que implican mecanismos de asignación pública de recursos y oportunidades entre los diferentes grupos sociales con intereses y preferencias en conflicto. En consecuencia, las políticas trasladan, de forma más o menos explícita, concepciones y referentes normativos

a la esfera de la decisión colectiva. Y todo ello tiene lugar en un marco de interacciones concretas entre actores políticos. Sus estrategias y habilidades de negociación serán también variables para tener en cuenta como determinantes de cada resultado decisional.

Esta definición permite entender el diseño e implementación de políticas, a partir de diversos programas, como procesos en los cuales la agencia social de los involucrados en tales programas es fundamental para comprender sus resultados e implicaciones. En este sentido, es necesario establecer el ámbito territorial de acción del programa. Para este estudio, este ámbito está definido por dos mancomunidades, es decir, por dos territorios político-administrativos.

Como muestra la literatura, las unidades político-administrativas son establecidas desde el poder del Estado con el fin de ejercer control directa o indirectamente sobre un territorio determinado (Boone 2012, Elden 2013). En el Perú se han fijado como territorios subnacionales las regiones, provincias y distritos, que constituyen los espacios de implementación de políticas públicas. La literatura presenta la creciente importancia que han venido adquiriendo los distritos como unidades político-administrativas locales (Remy 2004, Diez 2007). Asimismo, estudios que han seguido una perspectiva territorial sugieren la idoneidad de crear mancomunidades o asociaciones estratégicas entre municipalidades distritales asentadas en territorios contiguos y afines con el objetivo de potenciar sus capacidades político-administrativas (Schejtman y Berdegué 2004, Abramovay y otros 2007). El ámbito de estudio focalizado de la propuesta de este estudio está definido justamente por dos mancomunidades –Waraq y Tres Cruces– donde varios distritos altoandinos se han unido para afrontar de manera conjunta principalmente un problema común: los efectos del cambio climático.

Protección social adaptativa

Para analizar las interacciones entre los procesos de adaptación al cambio climático y los de reducción de la vulnerabilidad socioeconómica se toma como base el concepto de «protección social adaptativa» (Arnall y otros 2010), que remite a la necesidad de combinar los componentes de los programas de protección social, adaptación al cambio climático y prevención y gestión de desastres. En esta línea, se integran a la lógica de transferir activos y recursos que sustentan los programas de protección social dos nuevas variables al momento de diseñar los programas: primero, la identificación de la ausencia de activos en la población objetivo para afrontar, reparar y adaptarse a la variabilidad climática; y, segundo, la identificación de comportamientos adaptativos generados en el largo plazo en la población objetivo. Con el fin de establecer elementos para el perfeccionamiento de la política de cambio climático siguiendo el marco conceptual de la protección social adaptativa, aquí se plantean tres líneas interrelacionadas de análisis:

1. El análisis de los tipos de comportamiento que están generando los programas de protección social presentes en la zona de estudio tomando como ejemplos JUNTOS y Pensión 65.
2. El análisis de la relación entre las prácticas sociales derivadas de los programas de adaptación y prevención del cambio climático y los comportamientos asociados a los programas de protección social en la zona de estudio (analizados en la línea anterior).
3. La identificación, análisis y diseño de indicadores ambientales que deben ser incorporados en las políticas de protección social adaptativa (a partir de las dos líneas de análisis anteriores).

Se espera, con base en el desarrollo de estas líneas de análisis por medio de las recomendaciones aquí indicadas, establecer:

- Las pautas para una efectiva incorporación de variables ambientales en los programas de protección social para poblaciones de alta montaña.
- Los lineamientos para la mejor articulación con los programas de protección social adaptativos y los programas de adaptación y prevención en el marco de una política integrada para el diseño e implementación de programas de «protección social adaptativa» en el país.

Por último, siguiendo la ya establecida definición de políticas públicas, el desarrollo de una política integrada acorde con el concepto de protección social adaptativa debe realizarse tomando en cuenta el comportamiento y conocimiento que sobre el cambio climático poseen las poblaciones participantes en los programas vinculados a él. Para la propuesta contenida en este estudio, ello significa vincular las iniciativas públicas con los comportamientos locales en relación con el cambio climático en los territorios seleccionados.

2.2. Selección del área de estudio

El análisis general de las políticas de protección social, adaptación y prevención del cambio climático es realizado en el ámbito nacional con la participación de los sectores del Estado directamente involucrados, como el Ministerio del Ambiente (línea 3 de análisis). Para realizar el estudio focalizado (líneas 1 y 2) se han seleccionado los ámbitos rurales de las provincias de Recuay y Bolognesi, integrantes de la Mancomunidad de Tres Cuencas, Áncash. Tres razones han llevado a considerar estos territorios especialmente adecuados para el estudio:

- Se trata de espacios territoriales sociales y ecosistémicos de alta montaña altamente vulnerables a los efectos del cambio climático, principalmente por efecto del proceso de desglaciación (Carey 2014, Viviroli y otros 2003, Jansson, Hock y Schneider 2003, Kaser, Grosshauser y Marzelon 2010).
- La presencia de los programas Pensión 65 y JUNTOS, y programas de adaptación y prevención al cambio climático como los desplegados por AgroRural y el Instituto de Montaña.
- El acceso a información previa sobre programas de adaptación al cambio climático y redes institucionales territoriales vinculadas al tema gracias a la alianza estratégica de GRADE con el Instituto de Montaña (TMI).

A la lógica de transferir activos y recursos que sustentan los programas de protección social se suman dos nuevos criterios sobre la población objetivo al momento de su diseño: i) ausencia de activos para afrontar, reparar y adaptarse a la variabilidad climática; y, ii) comportamientos adaptativos generados en el largo plazo.

2.3. Métodos e instrumentos de investigación

Se utilizó para el estudio una metodología mixta que combina métodos cualitativos y cuantitativos enmarcados en un enfoque territorial y participativo. Los métodos de acopio y análisis de información se han diseñado para complementarse con la información recogida a través de encuestas del socio estratégico: el Instituto de Montaña. GRADE proporciona una base de datos cualitativos en particular etnográficos, mientras el TMI ha puesto a disposición su base de datos cuantitativos con el fin de lograr un análisis integrado. Los métodos e instrumentos metodológicos se aplicaron según las líneas de investigación propuestas.

A. Líneas de análisis 1 y 2: comportamiento de beneficiarios de programas sociales y su relación con prácticas de adaptación

Para el análisis de los tipos de comportamiento que vienen generando los programas de protección social presentes entre los beneficiarios de la zona de estudio y su relación con las prácticas sociales derivadas de los programas de adaptación y prevención del cambio climático se ha utilizado el método de análisis cualitativo, conocido en inglés como Process Tracing (PT) (Beach y Pedersen 2013). Este método consiste en explicar un proceso causal en un estudio de caso que tiene un punto de partida en un evento o intervención significativa y un punto de llegada definida por el investigador. El análisis del proceso se realiza a partir de la identificación y explicación de las intervenciones o eventos significativos que provocan cambios en los comportamientos sociales a partir de los cuales puede explicarse el resultado final observable.

Es preciso señalar que el PT es un método de caso único, por lo que se llevó a cabo un ejercicio por cada comunidad campesina seleccionada. Por medio del PT se trazan y explican:

- a) el comportamiento de la población beneficiaria en dos programas de protección social: JUNTOS y Pensión 65. Se han seleccionado ambos programas por su amplia cobertura e incidencia en zonas rurales altoandinas;
- b) la posible sinergia entre estos programas y los programas de prevención y adaptación al cambio climático como los implementados por el Instituto de Montaña y AgroRural.

Como el análisis de PT requiere información detallada, se hicieron seis trabajos de campo que tomaron aproximadamente dos meses (52 días) durante la época de lluvias y la época seca para poder

establecer las diferencias estacionales. En estos trabajos de campo se utilizaron etnografías focalizadas.

Las etnografías focalizadas plantean el despliegue de las técnicas acostumbradas de la etnografía –entrevistas a informantes claves y observación participante– y de los estudios cualitativos –cuestionarios, grupos focales y fichas– en períodos cortos de tiempo (Handwerker 2001). El objetivo es producir información rica y rápida sobre un fenómeno social bastante específico, a diferencia de la etnografía que estudia en periodos largos de tiempo un rango más amplio de dimensiones sociales para obtener descripciones densas del fenómeno en cuestión (Knoblauch 2005). La combinación de estas técnicas permite manejar la información en programas analíticos, lo que resulta en la obtención de listas de categorías/tipos, esquemas, jerarquías y relaciones significativas y específicas (Handwerker 2001, Finan y Willigen 1991). Para desarrollar las etnografías focalizadas se utilizaron los siguientes instrumentos:

- Revisión de literatura y material secundario escrito: artículos, planes, documentos de seguimiento de los programas, entre otros.
- Entrevistas a profundidad semiestructuradas: se aplicó a funcionarios del Estado de los programas JUNTOS y Pensión 65, autoridades regionales, provinciales y distritales, beneficiarios de los programas sociales y población en general. El objetivo de la entrevista era recoger información sobre los programas sociales y proyectos de adaptación, la percepción frente a los cambios en el clima, y el impacto tanto de los programas sociales como los de adaptación en el comportamiento de la población. Se aplicaron treinta entrevistas.
- Observación participante: esta técnica de acopio de información etnográfica implicó que el trabajador de campo permaneciera

junto a los usuarios de programas sociales en el cobro de su transferencia y hogares con el fin de observar y describir las prácticas cotidianas de los sujetos de estudio. Las observaciones participantes se realizaron de manera espontánea.

- Grupos focales (*focus group*): se aplicaron a beneficiarios y no beneficiarios de JUNTOS y Pensión 65. El objetivo principal consistió en hacer un análisis y diagnóstico de la realidad a escala grupal que corrobore y complemente la información obtenida en las entrevistas (percepción de los cambios en el clima, amenazas, vulnerabilidad y adaptación de la población; efectos de los programas sociales a nivel individual y comunal). Se realizaron cuatro grupos focales, uno en cada una de las comunidades campesinas seleccionadas en la Mancomunidad de Tres Cuencas.
- Fichas de comunidad: este instrumento se utilizó para consignar los datos específicos de cada comunidad estudiada. Se aplicó una ficha por comunidad seleccionada en la Mancomunidad de Tres Cuencas.
- Fichas de hogares: se aplicaron directamente a beneficiarios y no beneficiarios de los programas sociales con el fin de consignar datos específicos sobre cambios en el comportamiento de los beneficiarios y en la comunidad. Fueron empleadas en 35 hogares.

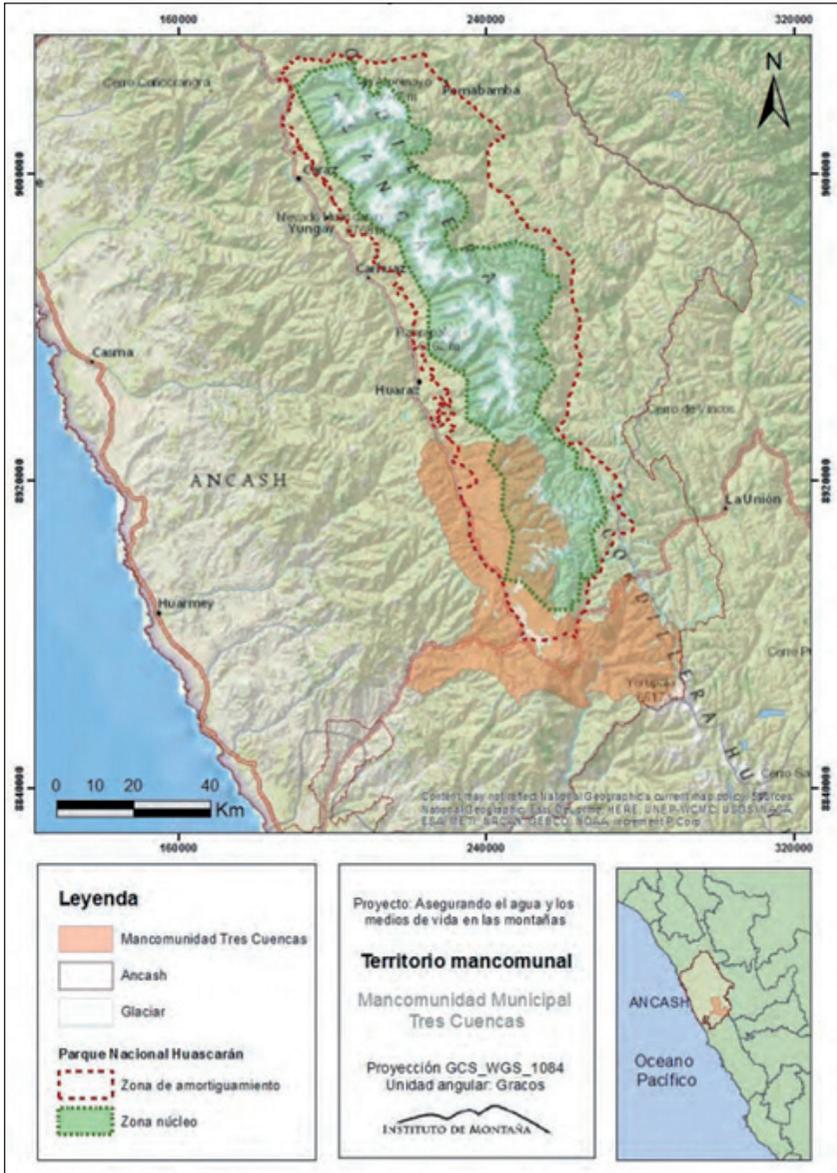
3. MANCOMUNIDAD DE TRES CUENCAS

Las mancomunidades municipales fueron creadas por la Ley N.º 29029 de 2007 como mecanismos institucionales de gestión y coordinación de proyectos y programas que exceden las capacidades financieras, logísticas y territoriales por separado de cada uno de los municipios que las integran. Su constitución fue aprobada por la Presidencia del Consejo de Ministros. Formalmente, son dos las condiciones que les permiten cumplir sus funciones. La primera es que se trata de entidades públicas que, una vez conformadas, pueden acceder a financiamiento del Estado por medio de los presupuestos municipales o fondos concursables como Mi Riego, Proyectos de Inversión Pública (PIP) y el Fondo de Promoción a la Inversión Pública Regional y Local (FONIPREL). Y la segunda es que se constituyen alrededor de un objetivo de política pública, lo cual especializa sus actividades.

La Mancomunidad Municipal Tres Cuencas, establecida en mayo de 2011, quedó integrada por las municipalidades provinciales de Recuay y Bolognesi y los gobiernos locales de Antonio Raimondi, Aquia (que se retiró en 2015), Cajacay, Catac, Huasta, Pacllón, Pampas Chico y Ticapampa. Según indica el objetivo de su creación, fue formada tratando de organizar un gobierno coordinado del recurso hídrico en las cuencas de Fortaleza, Pativilca y la parte alta del río Santa, y surgió en el marco de las actividades que el Instituto de Montaña lleva a cabo en alianza con la Red de Municipalidad Rurales para fortalecer la gestión subnacional y local ante los efectos del cambio climático.

Mapa 1

Localización de la Mancomunidad de Tres Cuencas



Fuente: Zimmer y Montes 2017.

Estudios de caso

3.1. Pampacancha

Historia reciente

Pampacancha es una comunidad campesina ubicada en el distrito y provincia de Recuay, en la región Áncash. Fue creada como tal el 26 de enero de 1976, tras la expropiación de las haciendas Mayorazgo Chico y Mayorazgo Grande en el marco de la reforma agraria del gobierno militar. El Sistema Nacional de Movilización Social (SINAMOS) organizó a las familias feudatarias de las exhaciendas (entre ellas los Chávez, Guillermo, Carrión, Trejo, Vargas, Maguiña, Ortiz, Palacios, Cruz, Villanueva, Arias, Ortiz y Rondán) y se eligió a las primeras autoridades comunales. El primer presidente comunal fue el señor Víctor Trejo. En 1999 culminó el proceso de formalización de la comunidad con la obtención de los títulos de propiedad. A inicios de la década de 1970, el territorio de lo que sería la comunidad fue afectado por deslizamientos producidos por el terremoto del 31 de mayo de 1970. A partir de ese año comenzaron a desplegarse una serie de esfuerzos para dotar de infraestructura a Pampacancha. En 1971 se construyó la trocha que comunica Recuay y el caserío central y, una vez creada ya la comunidad campesina, en 1978 se edificó el local comunal. Una década más tarde se habilitó un reservorio de agua potable, y dos decenios después, en 2012, se instaló electricidad en las casas de los caseríos comunales. Ese mismo año empezó el conflicto con la mina Lincuna por terrenos de alquiler para la construcción de sus instalaciones, y una serie de convenios firmados alrededor de esta negociación empezaron a marcar la dinámica política de la comunidad. En 2016 se constituyó la empresa

comunal Pampacancha, con la finalidad de financiar las actividades comunales mediante la venta de servicios de transporte pesado.

Demografía

La población comunal está compuesta por aproximadamente 270 familias, con un promedio de 5 integrantes por unidad familiar. El estatus de comunero es concedido al jefe de cada unidad familiar, normalmente un hombre. Los circuitos de movilidad y trabajo comunican a los comuneros con Huaraz, Lima, Huaral y Chimbote, además de Recuay. Estos viajes se producen por razones laborales y de estudios, y una proporción menor migra de manera definitiva a las localidades señaladas.

Infraestructura y servicios

El material predominante empleado en la construcción de las viviendas es el adobe; los pisos son por lo general de tierra, y los techos, de teja y calamina. El agua para el consumo humano proviene de ojos de agua. En el caserío principal, el agua de tres manantiales es recolectada en un tanque de captación, mientras que en los otros sectores es reconducida a las casas mediante tubos. El agua es sedimentada y tratada con cloro una vez al mes. La mayoría de viviendas cuenta con electricidad desde 2012, mientras que el principal combustible para cocinar es la leña. Completan la infraestructura comunal dos capillas (católica y evangelista), dos escuelas (inicial y primaria), una cancha deportiva, un local comunal y almacenes comunales. No hay un centro de salud, por lo que los pampacanchinos deben atenderse en el hospital de Recuay, a 20 minutos en carro⁶ o 45 minutos caminando desde el caserío central.

6 Un taxi particular puede cobrar S/ 25 desde Recuay y S/ 35 desde Huaraz. No obstante, los servicios a la comunidad no son regulares.

Economía

La cédula de cultivos de las familias comuneras está compuesta básicamente por papas, cebada, trigo, haba y choclo, en ese orden de importancia. Estos son producidos en esquemas de rotación de un año por parcela, y los restantes se dividen en pequeñas secciones cultivadas. Las labores de cosecha, cultivo y siembra son realizadas por los miembros habilitados de las familias, con el recurso eventual a mano de obra extrafamiliar mediante el pago de jornales (S/ 30) o la convocatoria de parientes más lejanos como parte de esquemas de cooperación más extensos. En un ejercicio de asignación de proporciones, se reporta que aproximadamente 70% de la producción agrícola es destinada al autoconsumo, el 20% a la venta y el 10% a la renovación de semillas. La papa y la cebada son los dos productos vendidos en el mercado para obtener ingresos monetarios. El precio actual de ambos cultivos es de S/ 50 por 70 kilos.

La otra actividad productiva es la ganadería, practicada por algunas familias con distintos *stocks* de animales. En promedio, cada unidad doméstica cuenta con 30 ovejas y 5 vacas. El precio de mercado por cabeza de ovino varía entre S/ 120 y S/ 150, mientras que por cabeza de vacuno se paga entre S/ 1000 y S/ 1500.

Algunos comuneros incursionan en actividades asalariadas fuera de la comunidad, como choferes y albañiles en Recuay y Huaraz. Por estas labores pueden recibir entre S/ 50 y S/ 60 diarios. Asimismo, tres familias cuentan con tiendas en la comunidad, donde venden víveres y bebidas.

Recursos

El territorio comunal está compuesto por un poco más de 5000 hectáreas, de las cuales solo 10 son de uso comunal. Aproximadamente el

55% de las parcelas es destinado al uso agrícola, un 45% a pastos y un 10% a bosques. Cada familia maneja un rango de entre 3 y 5 hectáreas. Del total, alrededor de 80% de terrenos es de secano, y el restante 20% recibe riego proveniente de cuatro canales alimentados por el reservorio que colecta el agua de un ojo de agua. El riego beneficia a 60 usuarios, que tienen el derecho de emplear 4 horas —a S/ 0,50 por turno— el agua para sus parcelas y pastos.

Organizaciones

La comunidad campesina es la principal organización del ámbito local. Está compuesta por la asamblea —de la que participan por derecho todos los comuneros y es el espacio máximo de toma de decisiones—, la directiva —integrada por el presidente, el vicepresidente, el secretario, el tesorero y tres vocales, electos cada dos años— y comités especializados. Estos últimos, de agricultura y forestal, se encargan de la gestión de las parcelas y bosques comunales.

3.2. Huasta

Historia reciente

Huasta es la capital del distrito del mismo nombre —creado en 1863—, caserío principal de la comunidad y, a la vez, denominación de la comunidad campesina que se organiza en este espacio. Políticamente pertenece a la provincia de Bolognesi. Se suele evocar esta toponimia como un derivado del quechua *huatakuna* o lugar donde se ataban animales para pastoreo. La historia de la comunidad está marcada en la memoria por la creación de la comunidad campesina en la primera mitad del siglo

XX, y el progresivo acondicionamiento de infraestructura, desastres y campañas agropecuarias deficientes. Así, en 1917 se realizó el empedrado de las calles del pueblo, y en 1962 se terminó de construir la trocha entre Huasta y Chiquián, finalmente afirmada en 1980. Hacia la década de 1990 se completó la instalación de electricidad en los espacios públicos y viviendas del caserío central.

Por otro lado, entre los eventos que deterioran la capacidad productiva se cuentan los huaicos, que durante el fenómeno El Niño de 1997-1998 afectaron el canal de regadío de Shulan –construido en 1978 por la Comisión de Regantes formada en 1950–. El canal fue finalmente rehabilitado y ampliado en 2004 por el Proyecto Nacional de Manejo de Cuencas Hidrográficas y Conservación de Suelos (PRONAMACHCS). En 1940 se precipitó un huaico en la quebrada de Pushcash-Ashin, afectando parte de los terrenos comunales. Enfermedades que atacan animales y cultivos son propuestas como marcadores de la historia reciente. Así, entre las décadas de 1970 y 1990 se presentaron con mayor frecuencia episodios de fiebre aftosa que afectaron al ganado familiar y comunal, así como ataques de ranchar que provocaron pérdidas importantes en la producción de papas. El mejoramiento de las técnicas de fumigación ha abreviado y moderado en las últimas décadas la aparición de estas plagas. Sin embargo, otras –como los gusanos de papa y polillas– se han incrementado por efectos de cambios en el clima.

Demografía

La población comunal está compuesta por aproximadamente 280 familias, con un promedio reportado de 4 miembros por unidad. Según el Censo Nacional de 2007, en el distrito vivían entonces 2425 personas –50,7% hombres y 49,3% mujeres–. Este dato sirve para acercarse

la proporción según sexo, pero no es exacto, ya que no todos los habitantes de Huasta son comuneros. Los circuitos de movilidad estacional y permanente están vinculados a la demanda por educación y trabajo, y tienen como destino principal Lima. Alrededor de un tercio de los adultos jóvenes migra a la capital por temporadas, y, de estos, dos tercios se quedan a vivir en ella. A su vez, Huaraz atrae huastinos que buscan entrenamiento técnico superior, y suele ser un espacio de doble residencia.

Infraestructura y servicios

La mayor parte de las 424 viviendas de la comunidad están construidas con paredes de adobe o tapia, tienen pisos de tierra y techos de teja. Cuentan además con instalaciones de agua para consumo humano alimentadas por los manantes de Ashin (Patarcocha) y Huaynapuquio. Esta agua es tratada con cloro, tarea que corre por cuenta de la Junta de Usuarios de Agua Potable. Además, se encuentran habilitados canales de desagüe. Por otro lado, Huasta dispone de instalaciones eléctricas conectadas a la red de provisión nacional, así como de señal de celular. El combustible usual empleado para cocinar es la leña. La capital distrital tiene una iglesia, una cancha deportiva, dos locales comunales y un comedor popular. Hay también un centro educativo inicial y uno de educación básica completa, que se suman a la posta de salud de nivel 2 que provee servicios estatales en el espacio local.

La comunidad se conecta con Chiquián (capital de provincia) y Aquia (capital del distrito vecino) a través de dos vías afirmadas. Hay servicios de transporte de pasajeros todos los días (S/ 2,5 por viaje).

Economía

A grandes rasgos, las familias comuneras tienen a la agricultura como la actividad económica base para obtener sus alimentos. La cartera de

cultivos está compuesta por la papa, el maíz, el haba, el trigo y la cebada, con cultivos secundarios como la quinua, el olluco, la oca y la mashua. La producción se realiza en esquemas de rotación anual de parcelas. Los terrenos son manejados y puestos a producir básicamente con la mano de obra familiar, y en temporadas acentuadas de trabajo –como siembra y cosecha– se contratan peones por jornales de S/ 35 además de alimentación. Prácticamente el grueso de lo producido es empleado para el autoconsumo, con una porción específica para renovar el stock de semillas.

La otra actividad productiva fundamental es la ganadería. Si bien no todas las familias son propietarias de ganado vacuno –aquellas que sí lo tienen cuentan en promedio con 25 cabezas–, este es el principal generador de derivados, básicamente leche, quesos y carne, que son vendidos en el mercado local y provincial. Una vaca puede costar S/ 1200, mientras que un kilo de carne es adquirido por S/ 8. El otro tipo de ganado que compone el stock de las familias es el ovino, con un rango de entre 50 y 500 por familia comunera. Cada oveja puede ser vendida por S/ 180. Un indicador de la relevancia de la economía ganadera en Huasta es su participación en un circuito de ferias de venta de animales –o «juzgamiento»–, que se realiza en mayo en Aquia, en junio en Chiquián y en agosto en Huasta. Por otro lado, la comunidad maneja un stock de ganado vacuno para obtener derivados y así financiar las actividades de la directiva. El cuidado de estos animales está a cargo de un pastor asalariado.

Como parte de las estrategias de generación de ingresos, algunas familias han ampliado el rango de sus actividades, sobre todo en la producción de derivados de leche –queso y mantequilla– y servicios –en el sector construcción y, específicamente, en la música como bandas folclóricas–.

Recursos

Huasta, en tanto comunidad, controla un territorio de aproximadamente 600 hectáreas, de las cuales el 60% está destinado al pastoreo, el 30% a la agricultura y el restante 10% es ocupado por bosques. El promedio de hectáreas por familia es de 0,5, con solo un cuarto en uso continuo dado el sistema de rotación. El agua necesaria para las parcelas bajo riego proviene de tres canales: San Isidro y Moyobamba –alimentados por el río Pativilca– y Shulan –alimentado por un riachuelo tributario–. El número de usuarios de estos canales es 130, que pagan S/ 1 por día de riego cada uno. La técnica de riego ha transitado a modalidades más eficientes en los últimos años, de la inundación a la aspersión.

Organizaciones

La comunidad campesina es la organización base del espacio local; a través de la asamblea –máxima instancia de decisiones, que se reúne mensualmente–, la directiva y los comités especializados, gestiona los recursos del territorio. A su vez, la Junta de Regantes tiene dominio sobre el mantenimiento y administración de la infraestructura de riego, mientras que la Junta Vecinal se encarga de proveer seguridad y cuidado, sobre todo en el área urbana de la comunidad. Además, en Huasta han venido trabajando instituciones públicas y no gubernamentales, como AgroRural y el Cuerpo de Paz, que proveen asistencia técnica –capacitaciones y entrega de *kits* tecnológicos– y educativa –clases a niños de la escuela–, respectivamente.

3.3. Carcas

Historia reciente

Carcas es el nombre de la comunidad campesina y del principal centro poblado de este territorio, que pertenece al distrito de Chiquián,

provincia de Bolognesi. Fue fundada como comunidad indígena en la década de 1940, y hacia 1980 fue titulada como comunidad campesina por gestiones de las familias comuneras, como los Carbajal, Montes, Antaurcos y Padilla. Antes, en 1920, los carquinos ya habían formado una Comisión de Regantes. Como toda la sociedad rural ancashina, Carcas experimentó el destrozo de su infraestructura por el terremoto de 1970. En este caso, un deslizamiento afectó la trocha que unía al pueblo con Chiquián y Huasta. Esto fue remediado en 1975, con la habilitación de la nueva carretera y puente hacia las capitales distritales más cercanas.

En 1992 se completó la electrificación de la comunidad, y en 1996 se habilitó agua entubada para las viviendas. No obstante, en 1998 un huaico afectó parte del territorio comunal y destruyó un número importante de casas. El desastre propició la construcción de muros de contención en la quebrada devastada. En 2015, nuevamente en un año con presencia de El Niño, el aumento del caudal del río Pativilca erosionó las bases del puente que une Carcas con las vías provinciales, dejando aislados por unas semanas a los comuneros. El Niño de ese año acompañó la agudización de las plagas que atacan los cultivos, como los gusanos y las polillas.

Demografía

La población comunal está constituida por 137 familias, con un promedio de 5 miembros por unidad. Los circuitos de residencia y movilidad comunican a los carquinos con Lima, Huaraz, Barranca y Chiquián por motivos de educación, salud y trabajo. Los casos de migración permanente no son generalizados; es más usual la doble residencia en capitales distritales.

Infraestructura

El caserío principal más sus anexos tienen alrededor de 220 viviendas, la mayoría de ellas construidas con adobe, piso de tierra y techo de calamina o de teja. El agua para el consumo humano proviene del manantial Shíracca y es conducido a través de canales a un reservorio matriz, donde es tratado con cloro cada tres meses. Este sistema es gestionado por el Comité de Usuarios de Agua y Riego de Carcas. Además, la comunidad está conectada a la red eléctrica nacional y tiene red de telefonía móvil.

La infraestructura urbana del caserío cuenta con una iglesia –San Pedro de Carcas–, una losa deportiva, un local comunal, un municipio de centro poblado y un comedor popular. Hay también locales habilitados para educación inicial y primaria, así como un centro de salud que no está en funcionamiento. Una trocha une el caserío con Pampam, un anexo de Huasta, y de ahí con la vía a Chiquián y Aquia. Tres veces por semana hay servicio de transporte de pasajeros hacia Chiquián, con un costo de S/ 2.

Economía

Los principales cultivos que componen la cédula familiar son el maíz, la papa, las habas, el trigo, el pasto-alfalfa, la quinua y la cebada, producidos en parcelas que rotan cada año, excepto las que tienen riego. La papa, el maíz y el trigo son vendidos en proporciones menores al mercado, con precios que oscilan entre S/ 1 y S/ 3 por kilo. El 90% de la producción agrícola es destinado al autoconsumo.

Un número importante de familias cuentan con ganado vacuno, y una proporción mayor, con ovino. En el caso de las primeras, gran parte de la producción de derivados de leche y queso es vendida en el mercado de Chiquián y Huasta. Un litro de leche cuesta S/ 1,40.

Asimismo, hay una reducida actividad de pesca de truchas en el río Pativilca, limitada a temporadas y a algunos comuneros.

La red de mercados que es frecuentada por los carquinos tiene a Chiquián, Huasta y Aquia como espacios importantes. Las ferias ganaderas se realizan en los meses de junio, agosto y mayo, respectivamente. Por otro lado, buena parte de las actividades asalariadas en las que participan los comuneros está ligada a los empleos en las municipalidades, tanto en Huasta como en Chiquián.

Recursos

La comunidad maneja un territorio de 1708 hectáreas, del cual el 10% es empleado en trabajos agrícolas, el 50% en el pastoreo y el restante 40% está constituido por bosques. En promedio, cada familia controla 0,5 hectáreas, de las cuales utiliza activamente la mitad. A su vez, una parte de las tierras productivas es regada por agua que tiene su origen en dos quebradas –Paccha y Huayan– y en el río Pativilca. Para ello está habilitada una red de 11 canales para transportar el líquido. Se paga S/ 1 por turno de riego.

Organizaciones

La comunidad campesina es la principal organización en Carcas. Replica la estructura tradicional de este tipo de instituciones, con una asamblea principal como órgano máximo –que se reúne cada 3 meses–, la directiva comunal –que se renueva cada 2 años– y los comités especializados, de los que destacan los de economía –que gestiona las finanzas comunales– e investigación –que controla la gestión de la directiva–. Además, el tejido local de instituciones está compuesto por el Comité de Riego, la Municipalidad de Centro Poblado, la Asociación

de Padres de Familia y los comités encargados del Comedor Popular y el Vaso de Leche.

Además de estas organizaciones locales, en Carcas tanto AgroRural como el Instituto de Montaña han desplegado acciones de acuerdo con sus lineamientos de política y desarrollo. La primera ha financiado la construcción del reservorio en la parte alta de la comunidad, además de jornadas de forestación de laderas con eucaliptos. En 2000, aún como PRONAMACHCS, incentivó la habilitación de andenes y terrazas de producción agrícola. Por su parte, el Instituto de Montaña ha proporcionado fondos para la elaboración de proyectos de construcción de canales de riego.

4. RESULTADOS

Se ha dividido este capítulo en tres partes. En la primera se describen las percepciones de los pobladores y de los funcionarios públicos respecto a las variaciones del clima y sus efectos en las actividades económicas. En la segunda se identifican los programas de adaptación implementados en la zona de estudio y los comportamientos derivados de su aplicación. Y en la tercera, constituida por los estudios de caso, se analizan los tipos de comportamiento que están generando los programas de protección social JUNTOS y Pensión 65, y su interrelación con las prácticas sociales derivadas de los programas de adaptación y prevención frente al cambio climático.

4.1. Percepciones sobre las variaciones del clima

La Estrategia Regional ante el Cambio Climático de la Región Áncash (Gobierno Regional de Áncash, 2016) indica:

El cambio climático viene afectando cada vez más la vida y actividades diarias de los pobladores de la Región Ancash. Los aumentos en la temperatura diurna y disminución en la nocturna, los cambios en la intensidad y frecuencia de las lluvias de corta duración; con potenciales escenarios de riesgo ante inundaciones y deslizamientos, los veranillos prolongados, las sequías y las

heladas atemporales afectan de manera importante la salud y la actividad agropecuaria y turística de los ancashinos.

El documento señala, además, que los datos de las estaciones meteorológicas (1965-2012) evidencian un incremento sostenido de las temperaturas máximas y que la precipitación anual experimenta un aumento no significativo, a pesar del notorio incremento de los días muy lluviosos y extremadamente lluviosos.

Esta situación está modificando progresivamente las condiciones climatológicas y el comportamiento de la población. En las entrevistas y fichas de hogares aplicadas en el trabajo de campo a funcionarios, beneficiarios de los programas sociales y población en general se pudo conocer la percepción frente a las variaciones climáticas e identificar el nivel de respuesta de la población a estos eventos.

¿Qué está sucediendo con la precipitación y la temperatura?

Los resultados obtenidos en las entrevistas indican que, respecto a las variables meteorológicas, tanto funcionarios como autoridades locales y población en general perciben cambios en la temperatura (calor) y las precipitaciones (lluvias). En lo que concierne a la primera, por ejemplo, observan un aumento en los extremos. El calor es uno de los factores que más ha aumentado, y las personas resaltan este incremento en comparación con el registrado hace tres años:

«[...] Igual el calor antes; si ibas a una puna, a una altura de 3500, el calor era pues diferente, ahora quema igual. Entonces nosotros ya estamos viviendo el tema de cambio climático». (Eleuterio Rímac, consejero regional de Áncash)

«En los últimos tres años el sol ha estado mucho más fuerte, lo cual afecta también a las plantas». (Ingeniera Norma Núñez, programas sociales – Municipalidad Provincial de Bolognesi)

«El calor también ha aumentado, antes el clima era más templado». (Pareja de esposos, beneficiarios de Pensión 65, Huasta)

«Las lluvias están normales pero hace más calor que hace tres años». (Erika Tibursio, presidenta del programa JUNTOS, Mayorarca)

«[Comparado con 20 años atrás el calor, la lluvia] ha cambiado bastante. ¿Qué te puedo decir? Ahora hay más calor, ahora más quema el sol, más quema, más quema, porque más antes no era así. Ahora sal un rato al campo sin sombrero, sin gorro, oh, te quema rapidito, la calor es inmensa, intensa. Ha cambiado bastante el clima». (Señorita Sully, programas sociales – Municipalidad Distrital de Huasta)

Los entrevistados observan asimismo comportamientos irregulares de las lluvias (precipitación), y, como con la temperatura, algunos identifican un cambio significativo en relación con hace tres años. Respecto a la estacionalidad de las lluvias, la mayoría indica que no llueve cuando debería. Otros fueron más específicos y señalaron, por ejemplo, que los periodos de lluvias y los de no-lluvias se han acortado. Además, la mayoría de personas perciben un aumento de la intensidad en el último año, aunque no pueden explicarlo con precisión (olvidan que había un evento El Niño):

«Todavía no nos damos cuenta que el impacto climático nos viene dando ya, nos viene afectando [...] Un ejemplo, el tema de lluvia.

Porque no es como antes, ahora a la hora que quiere llueve, a la hora que quiere hacer, hace calor [...] Antes teníamos un periodo de meses de lluvia y de meses de verano. Entonces en ese sentido... Una intensa lluvia, una hora está saliendo ya, porque antes la lluvia era despacio, llovía despacio». (Eleuterio Rímac, consejero regional de Áncash)

«Desde hace tres años que el clima está impredecible y eso está afectando mucho. Por ejemplo, hasta la quincena de febrero no llovía nada pero después empezó a llover muy fuerte». (Licenciada Martha Guillén, coordinadora territorial programa JUNTOS, Huaraz)

«La lluvia se ha retrasado, recién ha empezado a llover a mediados de febrero. No ha habido ni pasto... Total, total, totalmente [raro este año]. Todo, hasta casi mes de enero casi [no ha llovido]. En febrero todavía, casi a mediados de febrero todavía han empezado. No hemos podido, ni pasto ha habido [...] Este año ha sido distinto a los años anteriores. Ahora hay lluvias torrenciales y es muy peligroso, lo cual no sucedía antes». (Pareja de esposos, beneficiarios de Pensión 65, Huasta)

«Este año ha estado lloviendo bastante, pero el año pasado casi no llovió. Normalmente empieza a llover en octubre». (Erika Tibursio, presidenta del programa JUNTOS, Mayorarca)

«Antes las lluvias eran diferentes, se han atrasado. Este año, en enero y febrero la lluvia que venía era de tres o cuatro minutos solamente, pero a inicio de marzo empezó a caer muy fuerte». (Ingeniera Norma Núñez, programas sociales – Municipalidad Provincial de Bolognesi)

«Con la corriente de El Niño ahorita estamos. Ha cambiado el clima demasiado... Muchas lluvias y está malogrando las sementeras».

(Señorita Sully, programas sociales – Municipalidad Distrital de Huasta)

«[Comparado con 20 años atrás el calor, la lluvia] ha cambiado bastante el clima... En lluvias también, porque más antes entraba en setiembre, en setiembre era la lluvia, setiembre, octubre, por eso ya en ese tiempo todos con los caballos para sembrar maíz, sembrar trigo, habas... Las lluvias ya no empiezan, ahora tenemos que esperar a ver si llueve en diciembre, diciembre, enero, febrero, pero esta vez ya ni en diciembre ni enero ha llovido, recién en febrero ha empezado a llover... Claro, se retrasan, ya no es como antes, sí [en setiembre] ya se sembraba, en todas las chacras que no eran regadíos ya se sembraba habas, maíz, todo, trigo, cebada, pero en esas chacras ya no se siembra... será algo de 10 años así que ya no llueve en setiembre».

(Señorita Sully, programas sociales – Municipalidad Distrital de Huasta)

Los eventos extremos y desastres

Las entrevistas dieron cuenta de que han aumentado y se han intensificado los eventos extremos, sobre todo los episodios de lluvias extremas, heladas y veranillos (nuevamente, hay que tener en consideración el evento El Niño). También se ha identificado un incremento de desastres como huaicos e inundaciones:

«Todavía no nos damos cuenta que el impacto climático nos viene dando ya, nos viene afectando [...] Por ejemplo en el tema de lluvia porque no es como antes, ahora a la hora que quiere llueve, a la hora que quiere hacer hace calor. Antes teníamos un periodo de meses de lluvia y de meses de verano. Entonces en ese sentido. Ahora sí, igual

el tema de huaicos, deslizamientos, no es como antes. Un torrencial de lluvia de una hora está saliendo ya, porque antes la lluvia era despacio, llovía despacio...». (Eleuterio Rímac, consejero regional de Áncash)

«Otras veces con exceso [lluvias], otra vuelta ha empezado así también para no salir ya. Es que nos da miedo. Caen lluvias torrenciales por ratos. [...] Ahora ni casa aguanta. Total hay goteras, todo se llena, las casas, las goteras. Y así estamos, un poco temerosos». (Pareja de esposos, beneficiarios de Pensión 65, Huasta)

«Granizó en Año Nuevo y eso es algo que nunca había pasado. Los últimos años, los huaicos están siendo muy fuertes y han inundado casas y calles enteras, lo cual tampoco es usual». (Erika Tibursio, presidenta del programa JUNTOS, Mayorarca)

«Antes las lluvias eran diferentes, se han atrasado. Este año, en enero y febrero la lluvia que venía era de tres o cuatro minutos solamente, pero a inicio de marzo empezó a caer muy fuerte y a generar problemas como huaicos e inundaciones para los que la población no está preparada... Hubo heladas también, pero no han sido tan problemáticas, son normales cada cierto tiempo. Sin embargo, son normales en otoño y este año hubo en verano». (Ingeniera Norma Núñez, programas sociales – Municipalidad Provincial de Bolognesi)

«Febrero hemos estado normal [lluvias], ahorita en marzo es lo que hemos estado acusando demasiado ya. Marzo sí está más, la lluvia no es igual, está exigiendo bastante, ya vemos caídas, el agua que ha aumentado en bastante volumen... Sí [huaicos], incluso el puente del centro poblado Pomapata también se lo ha llevado, ahorita todos

estamos en problemas... de Calcas, acá del frente también se lo ha llevado. [...] Los anteriores años sí ha habido lluvia, pero lo normal y cuando es lo normal, normal no hay nada, no hay nada de accidente, no hay nada de que arrasa, no hay nada de que venga con fuerza. Ahorita como está exagerando, ¿viene no? Imagínate con fuerza el agua también de las quebradas ha aumentado, y cuando aumenta, ya pues trae el relave, de relaves ahí es lo que empieza el huaico. [...] Están preocupados [por las lluvias extremas de este año], pero a la vez también queremos lluvias porque los de la sierra vivimos de la lluvia. Sí, pero debe ser un poco lento, más lento porque ya da miedo las caídas, los huaicos... La lluvia está demasiado, sí. Cuando llueve lo normal, no, no pues nadie, estamos tranquilos, qué lindo la lluvia, pero cuando llueve así alocado, un poco que da miedo, las casas pasa, gotea. [...] Helada ha habido en el mes de diciembre pues, cuando no ha habido lluvia, la helada, arriba en Pushcash, toda la oca lo ha tendido al suelo. No [no es normal], esa época no, como no ha habido lluvias en esa época, como costumbre siempre ha habido lluvia, pero esta vez no ha habido lluvia, ha sido sequía y helada. Sí hemos sembrado, pero ahora todo está en el suelo, ahora está que retoña, pero ya no es igual, la cosecha también cambia, poco produce, baja ya».
(Señorita Sully, programas sociales – Municipalidad Distrital de Huasta)

¿Qué generan estos cambios en los recursos naturales y humanos?

Para muchos, las variaciones en la precipitación y la temperatura solo tienen efectos negativos sobre los recursos naturales y sus actividades primarias. Los cambios en el clima han afectado y afectan las actividades agrícola y ganadera. Los entrevistados señalan que el aumento de la temperatura y las variaciones en las lluvias han propiciado el

aumento de plagas y enfermedades. Estas son una de las principales causas de la reducción de la actividad agrícola:

«Sí, también [han tenido veranillo] por eso muchas chacras se han quedado sin cultivar por el verano, porque no ha habido lluvia en el mes de diciembre, enero, noviembre. Diciembre no ha habido lluvia y ese tiempo se siembra pues el haba, se siembra maíz, trigo. Y no pues, otras chacras se han quedado sin cultivar por falta de agua. [...] Por el cambio climático se están propagando bastantes enfermedades y plagas en las plantas. Actualmente (desde el año pasado) hay una plaga que no le permite al fruto desarrollarse, la planta “se estanca” y no termina de crecer. La plaga está latente, aparece y desaparece». (Señora Ema Cruz de Silva, miembro de la cooperativa melocotonera, Raquia)

«Han aparecido ratas y moscas en las casas. SENASA ha ido por las ratas». (Erika Tibursio, presidenta del programa JUNTOS, Mayorarca)

«[Comparado con 20 años atrás el calor, la lluvia] ha cambiado bastante el clima... En lluvias también, porque más antes entraba en setiembre, en setiembre era la lluvia, setiembre, octubre, por eso ya en ese tiempo todos con los caballos para sembrar maíz, sembrar trigo, habas. Ahora ya no puedes sembrar ya. Y por eso que ya no se siembra mucho haba, mucho maíz». (Señorita Sully, programas sociales – Municipalidad Distrital de Huasta)

El clima cambia, ¿la agricultura y la actividad ganadera también?

Ante la pérdida de sembríos por los cambios en el clima y eventos extremos, los entrevistados relatan que las personas han optado por invertir menos en la actividad agrícola y reforzar la ganadería:

«La gente se ve afectada porque los sembríos de maíz y papa para el autoconsumo están casi perdidos. Las familias invierten su dinero en parcelas que se ven muy afectadas por estos cambios en el clima que, a su vez, afectan el ciclo agrario [...] Ha habido inversión en obras de reservorios de canales pero estas no están beneficiando mucho a las familias porque los procesos no se completan y no están bien asesorados [...] Las madres juntan dinero para comprar cerdos de buena raza, cruzarlos con sus cerdos y mejorar la raza de sus crías. Que la inversión esté enfocada principalmente a los animales puede ser producto de que ahora es peligroso arriesgarse con la agricultura que está muy cambiante; iniciativa de las madres más jóvenes que parecen ser más emprendedoras pero en los talleres también se fomenta que se ahorre para la inversión». (Licenciada Martha Guillén, coordinadora territorial programa JUNTOS, Huaraz)

«Ahora se siembra muy poco en el pueblo porque no tiene agua de riego, solo tiene un canal que no puede abastecer a toda la población; por lo que la mayoría ahora tiene pastos y ganado vacuno, venden leche y queso». (Pareja de esposos, beneficiarios de Pensión 65, Huasta)

Conclusión general. Las amenazas identificadas son principalmente climáticas. Se ha mencionado que el calor está aumentando desde hace tres años (en 2015 hubo mucho calor). Las lluvias se han retrasado (solían empezar en septiembre; ahora lo hacen en diciembre). Además, se han intensificado, lo que las hace más dañinas para la actividad agrícola (cultivos) y para las personas en general. Las heladas son tan fuertes como antes, aunque desde hace tres años hay más granizadas. Los eventos extremos y los desastres se han atribuido este año al evento El Niño.

4.2. Programas de adaptación

Se han reconocido tipos de intervención, instrumentos de implementación y sujetos tratados por los programas de adaptación. Así, se ha identificado a AgroRural como brazo sectorial del Estado y al Instituto de Montaña como organismo privado.

4.2.1. *AgroRural*

El programa fue creado en 2008 como resultado de un proceso de reforma de los mecanismos de ejecución del Ministerio de Agricultura. Quedó compuesto por la fusión de la Unidad de Coordinación del Proyecto Manejo de Recursos Naturales en la Sierra Sur (MARENASS), el Proyecto Especial de Promoción del Aprovechamiento de Abonos Provenientes de Aves Marinas (PROABONOS), PRONAMACHCS y el Programa de Servicios de Apoyo para Acceder a Mercados Rurales (PROSAAMER). Con distintas dinámicas regionales y locales, AgroRural se ancló en la infraestructura y burocracia de estos programas; en el caso de Áncash, PRONAMACHCS fue el soporte institucional base del nuevo AgroRural. El programa tiene pues una trayectoria local y sus propias especificidades.

En la zona de estudio se realizaron entrevistas con funcionarios de las agencias de Huaraz y Chiquián, quienes expresaron que el programa se ha reorganizado en la región para implementar medidas de fomento de los negocios rurales, por un lado, y, por el otro, en pro de la ejecución del proyecto 066, diseñado para tratar las cuencas altoandinas a través de la forestación con plántones mixtos, la clausura de pasturas y la apertura de zanjas de infiltración. Con ese propósito, AgroRural ha instalado agencias provinciales que operan a través de

convenios con los gobiernos locales y comunidades campesinas para acceder a financiamiento, logística y fuerza de trabajo. La creación y anclaje de la Dirección Regional de Agricultura en el Gobierno Regional de Áncash ha redistribuido la gestión y fomento de las actividades agropecuarias entre dos niveles de decisión e implementación, lo que ha provocado costos y déficits de coordinación.

Los funcionarios entrevistados para este estudio fueron cuadros técnicos de PRONAMACHCS o han estado familiarizados con el trabajo de esta agencia. Plantean que el enfoque integral del manejo de cuencas que el antiguo programa exhibía se ha fragmentado hacia un manejo más especializado y específico de las cuencas altas. Como una funcionaria de la agencia de Chiquián plantea:

«Antes en cada agencia había un especialista... para el área de infraestructura para que haga todo lo que es canales, había un administrador... había uno que se dedicaba solo a forestación, otro a conservación de suelos, otro a apoyo agropecuario, otro a capacitación y otro a manejo de microcuencas hidrográficas... ahora solo nos dedicamos a las cuencas altas y tenemos uno, dos especialistas para todo».

En el caso de la agencia de Huaraz, el equipo está compuesto por tres ingenieros que llevan a cabo las tareas de implementación del proyecto 066 en espacios identificados para ser tratados, como Recuay, Catac y Pampas Chico. Con la cooperación de la municipalidad de Recuay y de las comunidades campesinas de la cuenca alta del río Santa, se han forestado 140 hectáreas empleando el mecanismo de concursos campesinos, que permite la concesión de incentivos para que las familias campesinas provean su trabajo para sembrar los plantones. Según el ingeniero Moreno, de AgroRural Huaraz:

«Se hacen concursos campesinos para motivar a las familias para que nos ayuden a plantar. Se hace una ronda de capacitación sobre cómo plantar, qué distancia entre plantones debe haber, también en el caso de las zanjas de infiltración, la longitud de la zanja, la profundidad... y de ahí se hace una evaluación por un jurado de ingenieros y se premia a los mejores, se les da herramientas, palas, picos, semillas, así...».

En Chiquián, la agencia cuenta con apenas una ingeniera debido a los recortes presupuestales y a la dilatación de decisiones en la central de Lima. A través de gestiones institucionales, AgroRural ha logrado forestar en esta zona 140 hectáreas con pino, eucalipto y quenual en las cuencas altas y laderas medias. Utilizando el vivero municipal, la agencia maneja un stock de plantones para llevar a cabo las campañas de tratamiento de cuencas por medio de concursos campesinos en los que se premian los mejores trabajos con *kits* agrarios y herramientas.

Otro tipo de activo que AgroRural busca proveer son las zanjas de infiltración, diques de protección y clausura de pasturas, para permitir la regeneración de los procesos de captación de humedad y agua y mitigar la erosión de los pastos. Gracias a los concursos campesinos, tanto en Recuay como en Bolognesi se han habilitado zonas de infiltración en las laderas de puna.

Como se puede constatar, la intervención sectorial de AgroRural en la zona de estudio está restringida por las limitaciones presupuestales y el recorte de personal, sobre todo si se atienden los antecedentes de la agencia. Las reformas aplicadas desde 2008 han llevado a que se especialice en la provisión de servicios técnicos, plantones y herramientas a través de los concursos de familias campesinas. Los bienes entregados, no obstante, están alineados a las medidas de mitigación y reducción de vulnerabilidad ante los efectos del cambio

climático, y, a priori, consolidan –ahí donde han sido provistos– mayores márgenes de control de la erosión de suelos, captura de humedad y regeneración de fuentes de agua, además de incrementar las opciones de producción de ingresos por la venta de maderas y derivados de los bosques.

4.2.2. Instituto de Montaña

En materia de trayectorias o cambios de comportamiento, todavía no queda claro cómo es que los participantes de los proyectos del Instituto de Montaña han generado prácticas distintas de los participantes o beneficiarios. Solo se ha podido conocer un cambio en las poblaciones de Aquia y Huasta, desde la perspectiva de Fidel Rodríguez:

«Aquí en Huasta y Aquia hay una experiencia interesante de asociaciones de criadero de abejas y aparte de productores de plantas medicinales, aparte de quesos. Esos son los únicos casos a nivel de la Mancomunidad, Aquia y Huasta... Y esas plantas medicinales ya lo siembran en sus viviendas. Eso se ha hecho con la finalidad de que no vayan a las alturas, a las punas a sacar las plantas, porque cuando ellos sacan las plantas están malogrando la capacidad de retención del agua de ese ecosistema... Eso ha sido con apoyo del Instituto de Montaña... O sea, cuál es la idea, evitar la depredación de plantas medicinales que están en las cabeceras de cuenca, porque las plantas medicinales, aparte de medicinales, cumplen la función de regulador y retención de agua. Retienen, porque si a una persona le quitan el cabello, se queda pelado; entonces se va quedando desierto, y como son cientos... De acá sacan cantidad de plantas medicinales a Lima y de Huaraz, paquetones ahí. Entonces están depredando ese

recurso que cumple la función de retener agua... Esa es una experiencia interesante porque ahora de acá cada uno por su cuenta está trabajando, a algunos les va bien, a algunos más o menos a medias, pero es sostenible, ah, sí». (Señor Fidel Rodríguez, gerente de la Mancomunidad de Tres Cuencas)

4.3. Programas sociales

En la zona de estudio, según las entrevistas realizadas en campo, coexisten seis programas sociales enfocados en la reducción de la vulnerabilidad económica de los hogares: JUNTOS, Pensión 65, Vaso de Leche, Qali Warma, Cuna Más y Comedores Populares. Estos programas brindan a los beneficiarios distintos paquetes que incluyen desde transferencias monetarias hasta alimentos y capacitaciones, con el fin de aliviar las carencias de las personas en situación de pobreza y pobreza extrema.

Mientras las transferencias de JUNTOS son condicionadas, las de Pensión 65 no lo son. En la zona de estudio,⁷ JUNTOS atiende a hogares en situación de pobreza y pobreza extrema, priorizando las zonas rurales, y tiene como usuarios a mujeres gestantes, niños y niñas, adolescentes y jóvenes en edad escolar (hasta que acaban el nivel secundario) y menores de 19 años. Las madres beneficiarias del distrito de Pacllón mencionan que el programa entrega incentivos monetarios con la condición de que ellas lleven a sus hijos a los centros educativos y de salud locales. En la entrevista grupal se observó que todas conocen los objetivos y corresponsabilidades del programa. No ocurre,

7 JUNTOS interviene en los distritos de Catac, Recuay, Pampas Chico y Ticapampa, provincia de Recuay, y en el distrito de Pacllón, provincia de Bolognesi.

como señaló Martha Guillén, la encargada regional de JUNTOS, que los promotores del programa les hacen creer a las beneficiarias que deben realizar actividades extras (por ejemplo, construir los cercos vivos) para no ser desafiliadas. La misma Guillén indicó que el programa tiene como misión central quebrar la transferencia intergeneracional de la pobreza mediante incentivos económicos que contribuyan al desarrollo humano y de capacidades de los niños de familias pobres, lo cual se trata de lograr a través de la restitución de derechos básicos.

A su vez, Pensión 65 interviene en todos los distritos del área de estudio. Se trata de un programa social que otorga protección a los adultos de 65 años de edad o más en condición de pobreza extrema, a quienes entrega una subvención económica de 125 soles mensuales con el fin de que satisfagan sus necesidades básicas y mejoren su calidad de vida.

Los otros programas sociales son Vaso de Leche, Qali Warma, Cuna Más y Comedores Populares; los tres primeros están adscritos al MIDIS, y el último al Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP) y es ejecutado por las municipalidades. Vaso de Leche brinda a la población en situación de pobreza y pobreza extrema una ración alimentaria al día de leche u otros productos, con el fin de mejorar la nutrición especialmente de niños menores de 13 años, madres gestantes y lactantes, ancianos y personas afectadas por TBC. Sin embargo, las señoras beneficiarias de JUNTOS en Pacllón que también reciben alimentos de Vaso de Leche señalan que el programa les da de 2 a 3 tarros de leche o un kilo de avena y se focaliza en los niños menores de 6 años. A su turno, Qali Warma es un programa nacional que brinda servicio alimentario a los niños matriculados en escuelas públicas en los niveles inicial y primaria, y secundaria en caso de las poblaciones indígenas de la Amazonía peruana. Su objetivo es mejorar la atención en clases, la asistencia escolar y los hábitos alimenticios de los niños

en edad escolar. Finalmente, Cuna Más es un programa social focalizado que brinda atención integral a niños menores de 3 años en zonas de pobreza y pobreza extrema para mejorar su desarrollo cognitivo, social, físico y emocional a partir de la atención de sus necesidades de salud, nutrición, juego, aprendizaje y desarrollo de habilidades.

Es preciso mencionar que no todos los distritos de la zona de estudio cuentan con todos estos programas. Por ejemplo, JUNTOS está presente solo en el distrito de Pacllón, provincia de Bolognesi, y en 4 distritos de la provincia de Recuay. Esto se debe a que, como ya se explicó en la sección anterior, estos programas intervienen solo en los distritos con más de 50% de pobreza.

4.3.1. Pensión 65

Comunidad Campesina Cordillera Blanca

Para los comuneros de Cordillera Blanca, la experiencia de participación en el programa Pensión 65 solía empezar con las visitas de los promotores de la oficina provincial del MIDIS, quienes llegaban y convocaban una reunión en la que explicaban los motivos de su presencia y lo que harían. Tal como lo plantean algunos comuneros, esta visita era un ejercicio de «hacer listas». Con papeles primero, y después con tabletas digitales, los promotores recorrieron las viviendas de los potenciales beneficiarios para documentar las condiciones que completaban los requisitos de pobreza que el programa requería para focalizar a sus usuarios:

«Iban a nuestras casas a tomar foto del piso, de las paredes... a ver si era de adobe, así. Nos preguntaban si teníamos animales, si nuestros hijos estudiaban en Huaraz, todo eso preguntaban». (Comunero, 70 años)

«Venían a ver si teníamos animales, si nuestra casa era grande, ordenada. Qué ropa teníamos, así. Si pobrecitos andábamos». (Comunera, 62 años, sobre su esposo beneficiario)

El proceso abierto para la elaboración de «listas» a partir de visitas propiciaba una serie de expectativas y confusión sobre el procedimiento de selección y sus motivaciones. Los comuneros mayores y, muchas veces, sus hijos, empezaron a ir a las oficinas de Huaraz con el propósito de tener más información sobre el proceso, averiguar los resultados de la focalización y el cronograma. Una respuesta usual era: «estamos esperando que la lista venga de Lima»:

«La señorita nos decía que ellos también están esperando al sistema... que no pueden hacer nada sin que autoricen desde Lima». (Hijo de un beneficiario, 45 años)

Una parte del procedimiento consistía en la inscripción de los adultos mayores con sus DNI, partidas de nacimiento o huellas digitales. Los comuneros antiguos de Canrey Chico no contaban con este tipo de documentos, lo que dificultó su registro y añadió incertidumbre sobre la técnica y la lógica del programa. Finalmente, hacia la segunda mitad de 2012 las listas enviadas «desde Lima» empezaron a ser comunicadas y los beneficiarios y no beneficiarios, notificados. Asimismo, los funcionarios del programa expusieron la necesidad de verificar periódicamente la condición socioeconómica de los usuarios para calibrar la focalización:

«Ya no sabes bien cuándo vienen y si te van a sacar... de mí han dicho que tengo animales, que vendo leche... pero yo pobrecita nomás ando, así hablan y así vienen a visitar los de Pensión». (Comunera, 72 años)

«Cada dos meses, así vienen. Cuando mi papá salió sorteado, los capacitaron para en qué nomás debían usar el aporte. Vienen a ver en qué estás gastando, si has puesto negocio, si compras bebida». (Hijo de beneficiario, 36 años)

Los criterios de selección que utiliza el programa son manejados por los comuneros, pero su pertinencia es problematizada a partir de diferentes sentidos de necesidad y carencia. Al respecto, los argumentos van desde cuestionar la «extrema pobreza» de un determinado beneficiario a través de conversaciones informales y con los promotores, hasta defender una pensión «para todos» los ancianos, ya que «todos aquí somos pobres»:

«Gente que tiene así animales, hasta carro tiene, tienda tiene, le dan pensión. Ese tío por ejemplo, ese tiene... sus hijos trabajan y le ayudan. En cambio hay otros pobrecitos viejitos, sucitos nomás están... ellos no reciben... qué será pues, cómo se decidirá». (Comunero, 50 años)

«Aquí ingeniero todos somos pobres, la gente del campo es pobre porque solo vivimos de la chacra, falta para alimentos, para educar a los hijos, para ojota, pantalón. Está bien que el gobierno nos dé, eso hay que agradecer, pero todos deberían de recibir, no solo unos cuantos porque después la gente está hablando». (Comunera beneficiaria, 68 años)

Este espacio abre un debate interno sobre quién merece y qué es carencia. Si bien no ha sido confirmado por ninguno de los entrevistados, algunos de ellos comentan que tienen particular cuidado con qué adquieren con el dinero que reciben del programa; no vaya a ser que compren cosas cuya posesión haga que los promotores los dejen de considerar «pobres extremos». Por otra parte, los beneficiarios reportan

que usan el dinero recibido casi exclusivamente en comprar alimentos, medicinas y ropa. Es eso lo que se les dice en las capacitaciones, y así lo plantea la mayoría de entrevistados:

«Yo utilizo para comida, así mi fideíto, mi arrocito, mi papa nomás compro. Ya si sobra a veces para mi pastilla, para hacerme atender». (Comunero beneficiario, 79 años)

«Con lo del programa, para nuestro mes hago alcanzar para comida mayormente. Cuando falta así se gasta zapato, compro, pero una vez». (Comunero beneficiario, 69 años)

«La señorita en capacitación nos ha dicho que no es para darle a otras personas, que es para nosotros el dinero... para nuestra comida, no para estar tomando, para estar gastando». (Comunero beneficiario, 74 años)

Muchos de los entrevistados viven solos; la mayoría con su pareja, y hay varias viudas. Otros viven con un hijo o hija, o participan del espacio de recursos de las unidades familiares de sus hijos, aun cuando no vivan con ellos. En tanto comuneros, los beneficiarios poseen parcelas que ya no pueden trabajar, dada su edad, razón por la cual alquilan o entablan acuerdos «al partir»:

«Tengo mis chacritas, pero ya no se puede trabajar ingeniero. Con mi sobrino nomás le dejo al partir, él me da la mitad de las papas, trigo así que cosecha... y eso nomás ya como». (Comunero beneficiario, 74 años)

«Le dejo a mi hijo y él ya me da para que coma». (Comunero beneficiario, 79 años)

Esta estrategia, la de entregarles sus parcelas a personas allegadas para que sean ellas quienes las trabajen y les den parte de los frutos de la cosecha, es la principal manera como los adultos mayores, beneficiarios o no del programa, obtienen alimentos. En los casos en los que uno de los hijos o hijas vive con su familia en la comunidad, los terrenos de los adultos mayores forman parte, en la práctica, del stock de parcelas a las que puede acceder este hogar. De acuerdo con lo recogido en las entrevistas y grupos focales, los grados de involucramiento de las personas mayores en las actividades que sirven para su sostenimiento dependen de la edad, de la existencia de una red familiar local en la cual participar, y de la cantidad de parcelas con las que cuentan:

«A veces los viejitos viven con sus hijos o sus hijos les atiende. Ese tío, por ejemplo, su hija le trabaja su chacra, así que la pensión él nomás ya lo gasta». (Comunera, 34 años)

«Ese tío ya no puede trabajar. Así en su casa nomás ya está, poco sale. Un sobrino le hace acordar para ir a recoger pensión y le ayuda a comprar su comidita así». (Comunera 34, años)

«Los señores, si tienen sus parcelas, con peones y sus compadres hacen producir lo que van a necesitar». (Comunero, 45 años)

Estos factores definirán la dependencia de la agricultura y la ganadería. Con todo, aquellos que reciben pensión del programa destinan el dinero a cubrir sus necesidades primordiales, aliviando su vulnerabilidad frente a los ciclos agrarios:

«Claro inge [sic]... yo cuando era más joven trabajaba, con mi esposa iba a la puna con nuestras ovejas, papa así sacábamos de la chacra, viajaba. Pero ya no me siento con fuerzas. Mis hijos ya se olvidan,

uno vive en Huaraz, el otro en Lima, a veces nomás ya vienen. Con mi esposa así diciendo pondremos papa, pondremos haba... así poquito nomás para tener siempre, pero ya no da. Con pensión nos compramos de la tienda, de Huaraz, arroz, papa, verduras, fruta... así nomás ya estamos, con la chacra completamos». (Comunero beneficiario, 79 años)

En contextos que estrechan su base económica, como la sequía ocurrida en el año 2016, los adultos mayores encuentran en la pensión recibida un medio de asegurar rangos de supervivencia menos dependientes de la agricultura y la ganadería. Resultan muy pocos y limitados los casos en los que el dinero disponible ha sido destinado a inversiones de orden productivo, o que permitan aprovechar mejor la dotación de recursos comunales.

Comunidad Campesina Carcas

Como en el caso de Cordillera Blanca, hacia el año 2012 empezaron a darse una serie de visitas de los promotores del nuevo programa Pensión 65 a la localidad, con el fin de anunciar el inicio de la intervención y convocar a los comuneros mayores de 65 años a registrarse en una lista preliminar de potenciales beneficiarios. El procedimiento requería la visita a las viviendas, para documentar las condiciones exigidas para calificar como usuario del programa:

«La señorita casa por casa nos ha visitado. Con su cámara tomaba foto, nos preguntaba en qué trabajábamos, si teníamos animales, si vivíamos con nuestros hijos». (Comunera, 68 años)

«Nos reunieron en un taller diciendo que vamos a entrar en programa Pensión los más pobres. De ahí como encuesta nos han hecho en

nuestras chacras, en nuestras casas, para ver si teníamos animal, si teníamos tienda... viendo viendo el techo, las paredes, así». (Comunero, 77 años)

Esta ronda inicial de registro propició la aparición de expectativas sobre el programa y la calificación de las listas. Los criterios para elegir a los beneficiarios finales empezaron a asociarse al cumplimiento de procedimientos burocráticos, y muchos de los adultos mayores acompañados de sus hijos o allegados empezaron a visitar las oficinas municipales de Chiquián con los documentos que creían necesarios (DNI, partidas de nacimiento, partidas de bautizo):

«Con la presentación del DNI de mi papá fuimos a Chiquián para que lo anoten, pero nos dijeron que estaba anotado y que estaban esperando la lista de Lima». (Comunero, 38 años)

«A los promotores les decíamos para que nos anoten, les presentábamos partida de mi esposo. “Tienen que esperar”, nos decían». (Comunera, 62 años)

«Pensamos que con que nos pongan en lista ya íbamos a recibir... la señorita del municipio nos decía que en Lima están calificando, y que eso demora. Qué estarán calificando pues ingeniero. Seguro de lo que han tomado fotos de nuestras casas, del censo que han hecho... eso estarán viendo». (Comunero, 70 años)

La lista de beneficiarios del programa fue comunicada a los seleccionados, y se organizaron talleres para capacitar a los usuarios sobre la lógica de la intervención y los objetivos que se perseguían con la transferencia de dinero. Rondas de visitas para constatar la trayectoria

de los comuneros que fueron calificados empezaron a ser vistas como un ejercicio de permanente selección, y así empezaron a aparecer opiniones sobre la carencia y merecimiento como criterio de selección:

«Aquí hay bastantes tíos que no reciben y necesitan. Hay viudas, tíos que sus hijos los han abandonado... y hay otros que tienen animales, que tienen tienda, y ellos sí reciben». (Comunera, 32 años)

«En el campo, los que trabajamos en el campo, todos somos humildes. Todos merecemos. Hay unos tíos que ya están pobrecitos nomás andan, que no tienen hijos, que su chacra ya seco nomás está. Ellos son humildes. La mayoría son así... aquí uno no se vuelve viejo sin ser pobre». (Comunero, 45 años)

«Debería de dar a todos. Aquí todos somos iguales, todos tenemos necesidades... solo a unos cuantos les dan, y ya creas conflicto». (Comunero, 70 años)

«Nos dicen que, si ya empezamos a tener regular, nos van a sacar. Por eso algunos no compran ropita, animales... seguro van a decir "ese tiene, para qué recibe"». (Comunero beneficiario, 75 años)

Como plantea el último comunero beneficiario, el programa ha difundido ciertas prioridades de consumo y gasto moduladas bajo las premisas de alivio de la pobreza extrema. Los comuneros entrevistados suelen coincidir en el destino de la pensión que reciben: alimentación y salud:

«De lo que nos da el Estado para víveres nomás ya hacemos alcanzar. Como ya somos viejos, ya no podemos trabajar en la chacra, con eso

ya estamos, arroz, fideo, papa para cocinarnos». (Comunera beneficiaria, 77 años)

«Yo gasto purito en alimentación, pero también quiero pagar la luz y el agua, y dicen que no puedo usar pensión para pagar esto. ¿Cómo va a ser pues ingeniero? Agua y luz son indispensables para vivir, y si uso en eso me han dicho que me pueden sacar, que me pueden suspender. ¿Pero acaso solo de arroz vivimos? Ya tengo que estar pidiendo prestado de mi sobrino o bien hacer un trabajo en el municipio para sacar para el agua y luz y no me corten». (Comunero beneficiario, 76 años)

«No hay para la chacra, ni para abono nada. El guano de las ovejas nomás usamos. Yo ya no voy casi a la chacra, así a veces a limpiar, a traer leña para la cocina. Con mi burro voy. Pero hay algunos que creo usan para pagar peones que les cuidan sus vacas, así. Yo no tengo para eso, yo compro para mi comida y mi pastilla... estoy mal de los nervios me ha dicho la doctora en Chiquián, que mucho me preocupa, que por eso me duele la cabeza... por eso tengo que comprarme mi pastilla y estar tranquilo, si casi no tengo que preocuparme me dice la doctora, pero siempre hay que estar viendo qué se come pues joven». (Comunero beneficiario, 75 años)

El financiamiento de actividades productivas directas parece muy limitado y, cuando existe, es una práctica específica. Según las conversaciones sostenidas para este estudio, algunos comuneros que reciben pensión pagan un jornal para que sus chacras sean trabajadas, pero eso solo ocurriría en los casos en los que no tienen parientes cercanos viviendo en la comunidad y necesitan completar su stock de alimentos con los productos de sus parcelas. Con todo, el tercer rubro

más mencionado respecto del gasto es la ropa, y solo en momentos específicos, relacionados con fiestas:

«Cuando va a ser la fiesta de Carcas algunos tíos se compran su saquito, su sombrero, su zapatito, así». (Comunera, 32 años)

Como en el caso de Cordillera Blanca, los mayores de 65 años –potenciales beneficiarios del programa– cuentan, en tanto comuneros, con parcelas en distintas partes del territorio comunal. Los menos viejos y físicamente aptos aún pueden trabajar sus terrenos y entablar convenios «al partir» con otros familiares y allegados. Hay incluso quienes completan sus medios de vida con trabajos en la municipalidad. Pero este no es el caso de la mayoría, que se dedica menos a sus parcelas, y cuya estrategia productiva en relación con sus recursos consiste en arrendarlos por temporadas a cambio de una parte de los productos:

«Ya como soy de edad, mi mujer también, a veces nomás vamos a la chacra... eso sí, a mis animales, vaquitas, ovejitas, sí las hacemos pastear. Vamos con nuestro burrito a traer leña. También tenemos nuestras hortalizas al lado de la casa». (Comunero beneficiario, 77 años)

«Mire inge [sic], yo tengo aquí arribita mis terrenitos, al lado del canal. Ahí cuando puedo y viendo viendo pongo papa, pongo trigo. Pero eso lo trabajo con mi hijo que vive aquí al costado... él también me da para arroz, para mi medicina, pero ahora que estoy recibiendo desde hace un año ya no le pido». (Comunera beneficiaria, 77 años)

El estudio pudo documentar un caso en el que un beneficiario fue separado del programa porque durante la revisión bimensual se

registró que tenía animales suficientes como para relativizar su condición de pobre extremo. Así, este comunero tuvo que retomar su estrategia previa para asegurar su medio de vida:

«A mí me han sacado porque han hablado de que yo tenía animales... ¿qué animales voy a tener? Si con las justas tengo dos vaquitas, algunas ovejitas. Pero así han dicho gente envidiosa de que yo tenía y sacaba leche, vendía queso, que tenía mi cuarto en Chiquián, otro en Huaraz... De ahí he tenido que volver a hacer producir más mi chacra, pero ya no tengo fuerzas, pues... con así mi vecino le digo para que me ayude al partir. Pero ya no es mucho, y más este año que hay sequía, no se puede sacar... hemos estado esperando que llueva, ya octubre nada, un poquito nomás ha caído... y con eso nomás estoy».
(Comunero exbeneficiario, 72 años)

Con todo, los montos que transfiere el programa son vistos como escasos, si bien no se aboga en ningún caso por su cancelación. «Es una ayuda» es la afirmación en la que coinciden todos los entrevistados, que alivia su vulnerabilidad —sobre todo alimentaria—, pero que no representa un ingreso suficiente como para transformar sus capacidades de inversión y ahorro productivo. No obstante, los comuneros con los que se habló mencionan que en las capacitaciones los promotores han empezado a exponer la idoneidad del ahorro en el banco, con la finalidad de mejorar los hábitos de seguridad financiera y gestión del dinero.

Comunidad Campesina Huasta

Como en los casos anteriores, los promotores de Pensión 65 llegaron a la localidad y convocaron una reunión general para explicar el proceso de inscripción de beneficiarios. Estos hechos son pensados por

los entrevistados como la «época del censo», cuando los funcionarios visitaron cada una de las viviendas para documentar las condiciones de vida de los pobladores y empezar a registrar los medios de sostenimiento de los potenciales beneficiarios. Estos ejercicios abrieron un espacio en el que los criterios y las condiciones de «pobreza» se vincularon con una política de inscripciones, producción de listas y gestiones por parte de los comuneros. Así:

«Vinieron los de Pensión para tomar fotos, para hacer censo, preguntando si tenías hijos profesionales, si tenías animalitos, televisor... Después se fueron diciendo que esperemos para cuando salga la lista de Lima. Tiempo pasaba y nosotros con mi hija hemos ido a la municipalidad para que nos digan si íbamos a recibir, y nos dijeron que tenemos que traer copia de DNI, declaración jurada y así podíamos calificar como pobres y recibir... No sé si eso depende del alcalde, porque este alcalde ha hecho que entren bastantes viejitos». (Comunera esposa de beneficiario, 62 años)

«Yo estaba desde el inicio con mi esposo, pero me sacaron porque empezaron a hablar que nosotros teníamos horno, que hacíamos pan y que tenía mis animales. Mi esposo es panadero de su familia, y yo le ayudo, pero acaso eso poco nomás da para vivir. Y yo tengo animal en mi casa porque no tengo pastos, eso ha visto el promotor y me ha sacado, a pesar de que yo he hecho todos los trámites, he cumplido con mis papeles, y aun así me ha sacado». (Comunera exbeneficiaria, 68 años)

Asimismo, cuando las primeras listas de beneficiarios empezaron a publicarse se llevaron a cabo reuniones para validar los criterios de selección. Con el tiempo, estos criterios, los de «pobreza extrema», comenzaron a ser contestados por algunos comuneros a partir de alegatos

de igualdad y merecimiento. De esta manera, a la pobreza material se vinculan conductas de vida, disponibilidad de redes familiares y un argumento general sobre la pobreza en las zonas rurales:

«Hay un tío que es envidioso, siempre ha sido envidioso con la gente, al lado de su casa nomás pasa el canal y a veces se ataja el agua y no deja para el resto. No te ayuda para la chacra... siempre ha sido así ese tío... y él recibe su pensión, si ha sido avaro seguro tiene sus guardados y no necesita, no merece». (Comunero, 37 años)

«Mi esposo es sordito, casi ya no oye. Así como él, hay unos tíos que solitos nomás paran, cieguitos, con su burrito, sus ovejitas, así nomás ya andan... ni salen, están en su casa en un rincón botaditos. Sus hijos ya ni vienen, ni parientes nada ya los visitan ni viven acá. A esos sí está bien que les den, ellos merecen». (Comunera esposa de beneficiario, 62 años)

«Hay que agradecer al gobierno que nos da esta ayuda al menos, otros gobiernos ni se han acordado de nosotros. Mis papás han muerto pobrecitos nomás. Pero también ha empezado a haber chismes y peleas de por qué uno no está en lista, que tal tiene millones, animales, carro... pero aquí en el campo el que más tiene es pobre si lo comparas con el de la ciudad... todos somos pobres y no alcanza lo que trabajamos... con las justas para comer. Todos los viejitos deberíamos recibir, de acuerdo a la edad claro, el que más viejito es, más... así es mi idea». (Comunero beneficiario, 72 años)

Sea como fuere, una vez que los beneficiarios fueron calificados, participaron de una serie de talleres con el propósito de que se familiaricen con la lógica del programa. En ellos se les indicó que debían

destinar el dinero que recibirían a cubrir los gastos de alimentación y salud, y de ninguna manera a la bebida. En algunas entrevistas, además, se asoció esta contribución al «merecimiento»: se les dijo que si gastaban en lo que se esperaba, no serían desafiados. Al margen de ello, los comuneros con los que se conversó para este estudio coincidieron en que el dinero recibido «ayudaba» pero no resultaba suficiente como para emprender otro tipo de compras. La vulnerabilidad y las restricciones para sostener sus medios de vida fijan las prioridades:

«En comida nomás gasto, ingeniero. No es mucho lo que nos dan, pero aun así para comprar arroz, papa, fideo, carne, para hacer sopa, con eso nomás estamos. Cuando recibimos ahí mismo compramos un saquito de cada cosita, y eso lo hacemos durar dos meses, completando con la chacra». (Comunero beneficiario, 72 años)

«En lo más que usamos es en comprar para alimentación... casi no da para otra cosa. Además, si te ven comprando cerveza así te sacan». (Comunera esposa de beneficiario, 62 años)

«De lo que recibimos total lo gastamos en comida y en medicamento cuando necesitamos. Ropita también he comprado, pero una vez nomás». (Comunera beneficiaria, 73 años)

Además de reducir la vulnerabilidad alimentaria, la pensión recibida alivia la carga de trabajo necesaria para aprovechar los recursos que los comuneros tienen a su disposición. Tanto en el caso de las personas que no reciben el subsidio como en el de aquellas que sí lo hacen (beneficiarios), las estrategias productivas empiezan a mudar cada vez más hacia la renta de sus terrenos y el ya mencionado mecanismo «al partir». Dependiendo de la composición de la familia a la que pertenecen

los adultos mayores y de la red de protección familiar que despliega, el trabajo directo de los beneficiarios y de los no-beneficiarios en agricultura y ganadería se reduce:

«Siempre completamos con lo que trabajamos de nuestras chacras. Yo tengo mis parcelitas allá abajo, y arriba tengo alfalfa, pero poco. De ahí saco para mis animales, papita, trigo, con eso ya completo lo que me compro el arroz, la leche, la fruta». (Comunero beneficiario, 72 años)

«Mire, joven, yo tengo pocas chacras, mi esposo tiene un horno y mi hija nos ayuda. Ella prácticamente ya maneja el horno, está aprendiendo de su papá. Yo a veces vendo papita, vendo habita, pero no da igual. Al partir trabajamos con nuestros vecinos, ellos dan la chacra y la semilla, por ejemplo, y nosotros damos el trabajo, y así vamos quedando con cuánto nos quedamos cada uno. Mucha gente hace eso, pero más los mayores, que ya solo tienen chacra que dar». (Comunera exbeneficiaria, 68 años)

«Los tíos que no tienen pensión, de su chacra nomás sacan, ¿de dónde más van a sacar? A sus hijos a veces les piden que les ayuden, que les den un poco. Algunos están botaditos, con sus hijos, su yerno, así viven». (Comunero, 37 años)

Los márgenes de ahorro y financiamiento de otras actividades productivas, o de inversión en aquellas ya usuales, son limitados. Cuando se asigna una parte de la pensión recibida a la agricultura o la ganadería, esto se hace para completar el pago de peones en situaciones específicas, cuando el mecanismo de «al partir» no ha completado el trabajo necesario para alguna de las etapas del cultivo, o como préstamo a algún familiar en una situación de emergencia. Se trata,

sin embargo, de casos poco frecuentes, pues se prefiere la venta de animales para obtener ingresos monetarios y emprender estos gastos.

Comunidad Campesina de Pampacancha

Como en los tres casos anteriores, a Pampacancha Pensión 65 llegó hacia el año 2012, con las reuniones que convocaron los promotores del programa en la comunidad. Muchas de las dudas acerca de las categorías de pobreza para ser calificado como beneficiario provienen de esa época. Fue a partir del «censo» que los funcionarios empezaron a ir casa por casa para «tomar fotos» y «hacer preguntas» sobre las condiciones de vida, los bienes en posesión, la educación de los miembros de la familia y las trayectorias de los potenciales usuarios. Este ejercicio puso en contacto a los comuneros con los criterios de pobreza y los mecanismos de los programas públicos para tratarla, experiencia por la que ya habían transitado las mujeres madres de familia y JUNTOS. Así empezó a tomar forma el proceso que vinculaba ser atendido por el Estado y lo que hacía de uno una persona pobre:

«Llegaron con censo, nos reunieron para explicarnos quiénes iban a recibir, por qué y cuándo íbamos a saber la lista. En el SISFOH [Sistema de Focalización de Hogares] diciendo, qué será pues eso, de Lima, ahí tenemos que esperar. Tomaron fotos del piso, de la pared, de los animales, y después nos dijeron que vayamos a Recuay con nuestros documentos para inscribirnos». (Comunera exbeneficiaria, 83 años)

«Después de que le tomaron fotos a la casa de mis papás, fuimos a averiguar qué se necesitaba para que le den lista. En Recuay la promotora nos dijo que están esperando al sistema, y que si no salían mis papás teníamos que hacer una solicitud para que vengan a evaluar

si eran pobres... porque parece que hay que gestionar eso también».
(Comunera beneficiaria de JUNTOS, 36 años)

«Han venido los de Pensión a mi casa, han visto mi pobreza que vivo solo, y desde hace dos años que recibo». (Comunero beneficiario, 78 años)

En los grupos focales realizados para este estudio se percibió que la discusión sobre la pobreza empezó a incidir en los «merecimientos» y la «igualdad» de la pobreza. Es de destacar el caso de una exbeneficiaria que, según los participantes del grupo, fue injustamente apartada del programa, dadas sus notorias carencias. A sus impedimentos físicos y abandono se sumó una narrativa sobre su tragedia personal, lo que, a criterio de gran parte de los participantes, la hacía sin duda merecedora de volver al programa. A la vez, surgieron quejas sobre que otros comuneros no merecían estar en el programa, «porque ellos tienen hijos que les dan dinero». El debate era equilibrado con un alegato sobre la pobreza generalizada que sufren los adultos mayores de la comunidad. Así, una entrevistada manifestó:

«Esta tía que es pobrecita, dos hijos suyos han muerto, es viuda, y sus hermanos creo que están enfermos. A ella le han robado la casa y así una chacrita allá arriba nomás ya tiene. Ella vive de lo que le dan sus vecinos, de lo que le invitan... y a ella le han quitado la pensión... esa tía sí merece, pues... hay otros que tienen de lo que les mandan sus hijos, que tienen animales, que tienen tiendas en Recuay, en Huaraz, ellos sí reciben... cómo va a ser eso ¿no? Si es así, ya todos deben recibir, porque igual aquí con la sequía, con la vida del campo, es difícil que esos tíos puedan tener seguro algo... botaditos en las casas de sus hijos y yernos están». (Comunera beneficiaria de JUNTOS, 36 años)

Aun así, son pocos los adultos mayores de la comunidad que no reciben Pensión 65. De las conversaciones sostenidas con algunos de ellos para este estudio se colige que existe consenso en que el destino principal del monto otorgado es la alimentación y la salud, en ese orden. Se suele mencionar que esas son las recomendaciones que han recibido en los talleres, y que a veces el dinero es utilizado en ropa y, en pocas ocasiones, en la compra de animales menores. Recientemente ha habido una invocación al ahorro en cuentas bancarias, pero este es un mecanismo que genera recelo en la mayoría de los entrevistados:

«[...] del total total, todo lo uso para mi comida. Cuando voy a Recuay ahí compro mi saco de arroz, de lenteja, fideo, fruta, lo que nos dice la señorita promotora... un zapato también he comprado una vez porque roto ya estaba». (Comunero beneficiario, 78 años)

«Mis papás todo lo gastan en comida y sus medicinas. Mi papá tiene una condición en los huesos y por eso tiene que comprar una pastilla en Huaraz. En eso casi la mitad de pensión se le va. Mi mamá también recibe así que con eso balancea». (Comunera beneficiaria de JUNTOS, 36 años)

«Yo cuando recibía, joven, con eso me compraba mi alimento, mi pastilla... ahora nada, tengo que estar esperando a lo que mi sobrina haga trabajar mi chacra, pero yo no tengo, necesito». (Comunera exbeneficiaria, 83 años)

«Sí nos han dicho para guardarlo en el banco. Nosotros de uno de nosotros dejamos 100 soles en el banco, y de ahí vamos sacando pero poco nomás hacemos alcanzar, 5 soles así llega para la siguiente vez». (Comunero beneficiario con esposa beneficiaria, 82 años)

En el caso de los comuneros que reciben la pensión, sus estrategias de aprovechamiento de recursos se han visto ligeramente modificadas, pues ella les ha permitido dejar de depender casi exclusivamente de las actividades agrícolas. Muchos de ellos trabajan sus chacras con distintas intensidades, pero conforme pasan los años van optando cada vez más por la producción conjunta «al partir» con familiares y allegados más jóvenes:

«Yo antes me dedicaba más a mi chacra, porque tenía fuerzas, pero ahora ya lo alquilo más para los animales de mi sobrino, de mis vecinos... así de quien me pida. Con eso tengo papa, carne, trigo la mitad, leche, así». (Comunero beneficiario, 78 años)

«Nosotros seguimos trabajando la chacra... aquí cerca vive mi hijo, mi otra hija con su esposo vienen a ayudarnos a trabajar. Con eso sacamos papita, trigo, para los animales tenemos, con eso completamos, guardamos la papa en la altura para que la polilla no se lo coma, y con eso lo juntamos con lo que compramos en Recuay con la plata de la pensión». (Comunero beneficiario con esposa beneficiaria, 82 años)

Ya que gran parte de los mayores de 65 años de la comunidad son beneficiarios, el cambio a partir del ingreso del programa se ha manifestado en una mayor variedad de los alimentos que consumen (a la papa, el trigo y las habas se han agregado el arroz, los fideos y la carne) con respecto a tiempos anteriores, cuando los ingresos monetarios para completar la canasta familiar dependían de las ventas de animales y de la realización de trabajos asalariados.

4.3.2. JUNTOS

Con base en lo observado en los trabajos de campo, se identifican algunos de los impactos o cambios en el comportamiento de los beneficiarios a partir de la afiliación a los programas. Del mismo modo, se recoge la percepción de los funcionarios locales respecto a las características de estos cambios y a si la direccionalidad de estos es la deseada como efecto de los programas.

Las capacitaciones

Las beneficiarias entrevistadas mencionaron que las capacitaciones giraron alrededor de tres temas: educación, salud y alimentación, y uso de las tarjetas de crédito que el programa les otorgó. En relación con el primero, se capacitó a las madres para que cumplieran con llevar a sus hijos diariamente al colegio y se les enseñó cuáles son los trámites que deben realizar para matricularlos en los diferentes niveles escolares. En salud y alimentación se les informó que tienen que llevar a sus niños a los controles mensuales. Además, una de ellas mencionó que le enseñaron a hacer un biohuerto en casa para mejorar la alimentación de los niños y les dieron clases de tejido para que puedan abrigoarlos en épocas de frío. Otra dijo que les sería útil que les enseñaran cómo elaborar alimentos nutritivos para sus hijos, así como que las instruyan en la aplicación de buenas prácticas relacionadas con el manejo del agua para el consumo del hogar. (El agua a la que acceden no es tratada; solo está entubada y contiene mucha tierra.) Por último, una de ellas indicó que recibió una capacitación sobre cómo usar la tarjeta de crédito que el programa les otorga para recibir la transferencia de dinero.

La encargada del programa JUNTOS en la región Áncash, Martha Guillén, dijo que, a pesar de que ese tópico no forma parte de los

lineamientos del programa, se capacitó a las madres en lo relacionado con educación financiera, es decir, cómo usar la tarjeta de crédito, cómo ahorrar y cuáles son los beneficios asociados a esta práctica. Se ha podido apreciar ya que las mamás no retiran todo el dinero de la tarjeta, sino que están empezando a ahorrar. Tenían también el errado concepto de que si invertían en negocios u otra actividad productiva les podían quitar el apoyo, cuando lo que busca JUNTOS es reforzar el mensaje de que deben ahorrar e invertir.

Usos principales de la transferencia

Las beneficiarias de JUNTOS coincidieron en que el dinero que se les transfiere mes a mes es utilizado principalmente para la alimentación diaria de los miembros de su hogar, sobre todo la de sus hijos. Asimismo, mencionaron que una parte del dinero se usa para solventar gastos relacionados con la educación de sus hijos, como el pago de las cuotas que piden los colegios a los padres para financiar eventos, la compra de útiles escolares, uniformes, etcétera. Una de las entrevistadas, que en la actualidad se encuentra graduada del programa, sostuvo que el dinero de JUNTOS le fue de gran utilidad para pagar la academia pre-universitaria, pasajes y uso de Internet de una de sus hijas que ahora estudia en la universidad. De manera adicional, aunque con mucha menor frecuencia, las madres manifestaron que emplean el dinero en ropa para sus hijos, pero solo en caso de que les haga falta (una de ellas mencionó que esto ocurre una vez al año):

«A veces lo junto, a veces tengo que comprar leche, a veces compro fruta para mis niños. Porque así nos dijeron eso, para comprarle. Si le falta una ropita le compro su ropita, zapatos. Lo que le falte al bebe estoy viendo. Y como tengo dos, comparto con los dos». (Beneficiaria de JUNTOS en Recuay)

Esta clase de gasto ha generado un cambio en el tipo de consumo de los beneficiarios, pues, como manifestaron las madres, ahora pueden comer productos como frutas y verduras, a los que antes no tenían acceso. Consideraron que la diversificación de su consumo ha aportado a la mejor alimentación de sus hijos. También los funcionarios públicos y las ONG han observado que las madres beneficiarias utilizan las transferencias principalmente para comprar víveres.

Por otro lado, la mayoría de beneficiarias coincidió en señalar que no se invierte en actividades productivas. Solo una de las entrevistadas, la presidenta del programa en su centro poblado (Mayorarca), afirmó que ha utilizado la transferencia con el fin de comprar semillas y hortalizas para sembrar en su huerta; sin embargo, reconoció que esta no era una práctica común. Las beneficiarias de Pacllón, único distrito de Bolognesi donde interviene el programa, también dijeron que el dinero de JUNTOS no alcanza para comprar semillas ni invertir en sus chacras y es usado principalmente para comprar alimentos para el hogar que no suelen ser cultivados. También se observó que todas hacían hincapié en que el dinero que reciben lo utilizan principalmente en sus hijos. Por otro lado, este grupo de beneficiarias mencionó que, incentivadas por los promotores del programa, han ahorrado un poco de dinero por un período de tiempo para comprar animales y electrodomésticos.

¿El cambio en el comportamiento de los beneficiarios es el esperado?

Los funcionarios públicos han manifestado su preocupación y desconfianza respecto al programa JUNTOS, pues coinciden en que puede generar en los beneficiarios incentivos perversos que terminen por desincentivar su propio desarrollo.

Alimentación, nutrición y embarazos

Se observa con preocupación el tema de la nutrición de los niños beneficiarios del programa JUNTOS, pues se afirma que muchas madres utilizan el dinero para comprar en las tiendas víveres que no están provistos del contenido nutricional requerido por los niños. A veces se los adquiere porque son baratos, más sencillos de conseguir o están de moda, a pesar de que no contribuyen a reducir los graves problemas de desnutrición crónica que se observan en la zona:

«Desde mi punto de vista, ha sido la responsabilidad de las madres... Fíjense que en Chiquián, tenemos el campo, tenemos las chacras, y las chacras están abandonadas. Por una parte, no sembramos. [Están abandonadas], por una parte [porque] la pereza misma no nos deja hacer muchas cosas. Entonces es como que nos confiamos. Existe un programa y yo realmente no apoyo casi para nada el programa. No hago tal vez que mi hijo, por ejemplo, sembrando yo algo, pueda darle mejor alimentación. Mínimo. El programa me da y listo, ya tengo el programa. Tal vez veo mi televisión, pero ya no hago nada [...] Pero yo no estoy de acuerdo que los programas hayan hecho más ociosas a las personas, me parece que no es así. Simplemente que la persona tome esa decisión, ese camino... Si quiero aprovechar aprovecho bien el tiempo, si no aprovecho mal... desperdicio. [...] Antes no había programas sociales y nuestros padres nos tenían mejor, con todos los alimentos que tenemos acá: trigo, cebada, quinua, muchas cosas que se pueden sembrar, maíz, habas, papas. Entonces es un poco como que, ese otro tipo de alimentación, optamos por eso. Si puedo comprar un paquete de galletas, mejor lo compro. Pero yo sé en el fondo que eso no está alimentando a mi hijo... Entonces yo creo que en el fondo de esto está la ociosidad... Nos vamos por ese facilismo, por esas cosas tal vez de la moda. Tomo gaseosa, tengo un poco de

plata... Y eso en el fondo nos está afectando toda la salud de los niños y a toda la familia. Y como hay un poco de la capacidad adquisitiva, no hago un sabio uso de ese poco dinero que yo pueda tener invertir en algo. Por decir, hacer unas habitas para mis hijos o tostar la cancha. ¿Qué dirán? ¿Cómo está comiendo cancha? Pero eso es alimento. Pienso que a veces el orgullo nos está malogrando mucho... yo quiero aparentar que tengo. Pienso que se tienen que revalorar los productos andinos». (Norma Núñez, encargada de los programas sociales en la Municipalidad Provincial de Recuay)

Eleuterio Rímac Loarte, consejero regional, coincidió en que hay un efecto negativo que JUNTOS no está tomando en cuenta y que está relacionado con la mala alimentación de los niños. Sostuvo que a veces las madres no piensan en el largo plazo, en cómo la alimentación que le dan a sus hijos puede afectarlos. Por eso compran alimentos que llenen, y no necesariamente los que son de calidad o nutritivos:

«Una madre que tiene 2, 3 hijitos. Como tiene platita, 100, 200 soles en vez de dar su comida, lo que comía antes, lo que tiene valor agregado van y compran chizitos, una gaseosita, qué sé yo. Entonces, yo pienso que estamos entrando a un mundo de descartable, de basura, así hay que decirlo. Eso es lo que veo en la calle, en el pueblo, en la comunidad». (Eleuterio Rímac Loarte, consejero regional)

El alcalde provincial de Bolognesi también consideró que los programas sociales no están obteniendo los resultados esperados relacionados con mejorar la alimentación y nutrición de los niños. Manifestó su preocupación respecto del aumento de la anemia entre los niños de su región y su localidad. Por eso no cree que los programas sociales sean la solución:

«Hay que invertir en ellos para hacerlos productivos y hacerlos útiles».

La visión de las autoridades acerca de los resultados de los programas sociales sobre los beneficiarios en materia de alimentación y formación de capacidades difiere mucho de la de los propios beneficiarios. En la reunión realizada en Pacllón con beneficiarias de JUNTOS, ellas manifestaron que gracias al programa la alimentación de sus hijos había mejorado, y que eran pocas las familias que se conformaban con vivir solo del dinero que les daba el programa:

«Nos ha incentivado a que por ser pobre o estar en JUNTOS, que no te quedes ahí, que recuperes algo más. Que algunos no lo quieren hacer es que no quieren. Algunos sí, nosotros queremos algo más, para que cuando nos deje JUNTOS poder seguir. [...] [En las capacitaciones] nos incentivan a que no solo esperemos de ellos».

Por último, se le preguntó a Martha Guillén si existe un incentivo perverso relacionado con el aumento de la tasa de embarazo adolescente con el fin de acceder a la transferencia de JUNTOS. La entrevistada dijo que no creía que esté sucediendo eso, ya que la gran mayoría de las usuarias de JUNTOS están en el rango de 24 a 27 años de edad. Si una adolescente tiene un hijo, no puede entrar en el programa automáticamente: debe formar su propia unidad familiar y esperar ser evaluada por el SISFOH para que los califiquen como pobres o pobres extremos. No es ni automático ni sencillo ingresar en el programa. A veces el proceso de evaluación puede durar un año:

«Vemos en algunas zonas, porque este es un problema social que tenemos como país, que ha incrementado y en otras zonas está disminuyendo. Yo personalmente descarto que nosotros [tengamos responsabilidad].»

Este un problema nacional y nosotros no somos responsables que haya un incremento en las madres gestantes [adolescentes] sino que esto se tiene que ver de manera multisectorial».

Asimismo, sostuvo que el incremento de la tasa de embarazo adolescente es un problema más estructural y que responde a varias causas. Además, resulta poco plausible que alguien se embarace para recibir JUNTOS, en vista de que el programa concede solo 200 soles, una suma con la que no se puede vivir; JUNTOS sirve más bien como un incentivo para mejorar el nivel de vida de la familia y no para conformarse con la ayuda. Además, la transferencia no aumenta en relación con la cantidad de hijos que se tenga. El problema del embarazo de niñas tiene más que ver con prácticas incestuosas en el hogar que con el deseo de acogerse a JUNTOS. En realidad, se trata sobre todo de casos de abuso.

Asistencialismo y abandono de actividades productivas

La mayoría de funcionarios y no beneficiarios de los programas sociales coincidió en que el programa es «asistencialista» y crea incentivos para que las beneficiarias vivan solo de las transferencias del programa y no se esfuercen por ahorrar e invertir en actividades productivas y desarrollo de capacidades. En concreto, manifestaron que las madres beneficiarias se conforman con satisfacer las necesidades más básicas de su hogar con el dinero que el programa les otorga, y que por eso abandonan sus actividades productivas, como las agropecuarias.

Así, por ejemplo, el alcalde provincial de Recuay sostuvo que JUNTOS no logra mejorar la calidad de vida de sus beneficiarias, en la medida en que las incentiva a abandonar las actividades económico-productivas que desempeñaban antes y que son finalmente las

que deberían ayudarlas a desarrollarse y salir de la pobreza de forma sostenible:

«Generalmente este dinero que se da para que la mamá alimente a sus hijos y lleve a la posta y una serie de cosas, compromiso y avance, no mejora en nada la calidad de vida. El programa JUNTOS ha generado un abandono en el tema de la producción agrícola. Eso lo puede decir cualquiera. Y ahora, ¿qué hacer frente a eso? A veces nosotros condicionamos con el Vaso de Leche». (Milton León, alcalde provincial de Recuay)

El mismo funcionario dijo estar preocupado por el hecho de que las beneficiarias utilicen el dinero para comprar víveres y ahorrar y no inviertan en sus chacras para mejorar la producción, comprar semillas o desarrollar otras actividades económicas. Algunas, indicó, mantienen sus chacras para autoconsumo y otras las han abandonado y solo viven de la plata que les da JUNTOS. Señaló además el alcalde que los hijos de estas beneficiarias no piensan trabajar en el futuro en la actividad agropecuaria, sino en migrar a la ciudad para buscar mejores oportunidades. Indicó que nadie les ha transmitido el mensaje de que en la chacra también podrían vivir bien si tuvieran servicios básicos:

«El tema del asistencialismo no es bueno. En el gobierno de Fujimori existió un fuerte apoyo de asistencialismo mayormente en las zonas rurales de nuestra región y que ha creado que la gente abandone sus terrenos, se olviden del tema de los cultivos. Tú ves cantidad de terrenos en las partes obviamente rurales que no están siendo producidas porque, obviamente, en ese tiempo entró con fuerza los comedores populares. No solamente eso, entraban camiones y camiones de plátanos, de pescado seco y un montón de temas. Y la competencia entre

vecino y vecino era quién tiene más hijos para obtener mayor dotación de lo que le daban estos programas sociales. Entonces, yo creo que ha adormecido la capacidad de emprendimiento de nuestros campesinos, de nuestros agricultores. Porque si hacemos un análisis de cuánto hemos avanzado en la agricultura en la zona rural, yo creo que hemos decrecido fuertemente». (Aníbal Bazán Alvarado, alcalde provincial de Bolognesi y presidente de la Mancomunidad Tres Cuencas)

El mismo señor Bazán dijo también que el problema del abandono de las actividades productivas como consecuencia de la transferencia que ofrece JUNTOS obedece a que este sector está siendo desatendido por el Estado. Los agricultores no han recibido apoyo ni han sido capacitados para poder mejorar su productividad:

«Tú ves terrenos, hectáreas de hectáreas de terrenos sin cultivar. Hay un factor que es el tema minero [...] pero el tema de la agricultura, o sea por el tema del asistencialismo, aparte del asistencialismo no ha habido apoyo durante años en el sector agrario. Frontalmente, alguien que ha ido a capacitarles sobre qué tipo de cultivos deben de sembrar, darles apoyo en equipos, darles apoyo en semillas, hacerles el seguimiento, buscarles mercado; no ha existido».

Los alcaldes de los distritos de Huasta y Raquia compartieron la opinión de que los programas son asistencialistas y generan dependencia de las familias del dinero que JUNTOS les transfiere. Observaron que las beneficiarias, al ver cubiertas las necesidades primarias del hogar, dejan de tener incentivos para generar ingresos propios derivados de actividades económico-productivas:

«Darle dinero fácil al ciudadano, en vez de ayudar, no ayuda. Porque el ciudadano ya, algunos ciudadanos que están en las posibilidades de

producir ya no lo hacen porque ya tienen un sustento económico que tal vez les ayuda a pasar el mes». (Elvis Samanez Laos, alcalde de Huasta)

«Para serle sincero, personalmente, nosotros estamos trabajando bastante en que esos programas de ASISTENCIALISMO, como mayormente los conocemos, nosotros casi estamos viendo que no está bien aplicado. Aparte eso no lo veo casi, bueno en los ancianos, pero no está bien aplicado. Es preocupante porque la gente se acostumbra mucho al asistencialismo; tanto es así que no les enseñamos a pensar, no les enseñamos a pensar en sus problemas de insalubridad, en su capacidad. Porque la gente basta que tenga para comer, para dormir y para vestirse, en las zonas rurales donde no tienen buena educación y no tienen buena oportunidad... son situaciones que nosotros estamos pensando en romper y desarrollar la economía de otra manera». (Jorge Nino, alcalde de Raquia)

Asimismo, los alcaldes entrevistados compartieron la visión de que el camino para alcanzar el desarrollo de sus distritos es a través del fortalecimiento de las cadenas productivas y de las capacidades de las personas para mejorar su producción y comercialización agropecuaria. En este sentido, no consideran que un programa como JUNTOS (que formalmente no cuenta con objetivos de mejora de actividades económicas) se encuentre alineado a su visión de desarrollo de largo plazo:

«Esa es la visión que nosotros tenemos, si queremos romper ese tema del asistencialismo. Porque la idea es que la gente sea autosostenible, trabajen ellos mismos, generen su propio trabajo, generen su propio empleo para que puedan tener una mejor calidad de vida, y dentro de ello nosotros hemos armado todo un plan de trabajo, tanto en el

agua, productivo, educativo y de salud. A ver en qué medida hacemos un proyecto a 5, a 10, 15 años... es todo un tema con una visión más grande». (Jorge Nino, alcalde de Raquia)

Sin embargo, la ya citada Martha Guillén sostuvo que no es cierto que desde JUNTOS se incentive a las beneficiarias a no ahorrar y a abandonar sus actividades productivas. Por ejemplo, indicó que existe una alianza entre el programa JUNTOS y Haku Wiñay, aunque falta expandir el programa a otros distritos. Además, JUNTOS ha capacitado a las mujeres en el tema del ahorro e inversión en actividades económico-productivas, y por ello se observa que las beneficiarias desarrollan emprendimientos, negocios de venta de comida, etcétera. Son las más jóvenes las que tienen una mayor disposición y actitud, lo cual está relacionado con su más alto nivel de educación. En este sentido, Guillén sugirió, aunque no lo dijo literalmente, que el acceso a educación de calidad es un requisito necesario para el desarrollo y el éxito de los emprendimientos.

5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

5.1. ¿Existe una política de protección social adaptativa frente al cambio climático en el Perú?

No existe un programa –y mucho menos una política– de protección social adaptativa frente al cambio climático, ni en la Mancomunidad de Tres Cuencas ni a escala nacional. Lo que existe son programas sociales como JUNTOS y Pensión 65, programas de adaptación estatales como AgroRural y programas privados como los llevados a cabo por el Instituto de Montaña. Además, la gestión de riesgos dirigida por CENEPRED no es efectiva en la zona de estudio: solo funciona el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres a través del Instituto Nacional de Defensa Civil. Como un sistema de respuesta ante la emergencia, carece de las etapas de preparación y rehabilitación frente a eventos extremos como heladas y lluvias torrenciales, así como en casos de veranillos que atraviesan la actividad agropecuaria.

Como observadores en la reunión sobre «Afectaciones a cultivos por el Fenómeno de El Niño», convocada por Defensa Civil, la Dirección Agraria y el alcalde de Recuay, así como mediante la entrevista con el encargado de Defensa Civil en el Gobierno Regional de Áncash, el estudio pudo comprobar que la capacidad de respuesta del SINAGERD a través de los gobiernos locales es limitada. Estos carecen de un plan de prevención frente a desastres, en especial cuando se trata de eventos extremos, que son los principales fenómenos que afectan a las poblaciones de la Mancomunidad de Tres Cuencas.

Por ejemplo, en 2016 las familias de los distritos de Catac y Ticapampa que dependen de la actividad agrícola para su subsistencia vieron cómo sus cultivos fueron afectados por un veranillo prolongado y, luego, por heladas. Los agentes agrarios presentaron en enero, para ambos distritos, un reporte que daba cuenta de cómo se habían presentado esos dos fenómenos y de las parcelas afectadas. Sin embargo, hasta finales de febrero no se había realizado ningún tipo de gestión para la indemnización de los perjudicados. Los tenientes alcaldes de los gobiernos distritales y el del gobierno provincial indicaban que tenían problemas para gestionar la ayuda a todos los afectados debido a la falta de presupuesto.

De acuerdo con el director regional de Agricultura, la ayuda no ha funcionado en estos casos porque los gobiernos locales no designan presupuesto para la gestión de riesgos y tampoco la realizan de manera escalonada, como lo indica la normativa del SINAGERD. Si los gobiernos locales destinaran una parte de su presupuesto a la atención de estos eventos, una porción sería cubierta por el gobierno distrital; la parte del presupuesto no cubierta debe ser asumida por el gobierno provincial, y la parte que este nivel de gobierno no puede cubrir debe ser asumida por el gobierno regional. Solo en los casos en que ninguna de estas instancias pueda asumir el desastre, la zona se declara en emergencia para que otras instancias del SINAGERD tomen acciones.

Por otro lado, los programas de protección social y los proyectos de adaptación en el área de estudio manejan diferentes lógicas, procedimientos y beneficiarios para su intervención, lo que dificulta su articulación. Los programas de protección del Estado –JUNTOS y Pensión 65– empiezan con la lógica de focalización de hogares, luego evalúan a los hogares mediante los promotores, y por último proceden al registro, capacitación y transferencias condicionadas a madres, en el caso de JUNTOS, y al adulto mayor, en el caso de Pensión 65. En

lo que concierne a los proyectos de adaptación, ni siquiera hay un procedimiento conjunto. AgroRural trabaja mediante agencias provinciales y tiene como función proveer servicios técnicos, plántones para forestación y herramientas que otorga mediante concursos de familias campesinas y convenios con gobiernos locales; no puede hacer más porque sufre de limitaciones presupuestales y de personal. Mientras que, en el caso del Instituto de Montaña, la ONG trabaja por proyectos específicos en ámbitos delimitados. Por ejemplo, solo se han aplicado proyectos de biorremediación y viviendas climáticas en la Comunidad Campesina de Cordillera Blanca; o de asociaciones productivas (apicultura y plantas medicinales) con la Comunidad Campesina de Huasta.

Por otro lado, tanto los beneficiarios de JUNTOS como los de Pensión 65 han experimentado cambios en sus comportamientos a partir de las transferencias condicionadas, pero estos comportamientos no están vinculados a su actividad principal, la agropecuaria. En ambos casos, el hogar reduce su vulnerabilidad económica, pero también utiliza casi la totalidad de la transferencia para los gastos a los que el programa se dirige. JUNTOS ha motivado en los beneficiarios decisiones de gasto en alimentación, salud y educación para sus hijos; limitadas experiencias de ahorro y de inversión en actividades productivas. Pensión 65 ha propiciado que los beneficiarios tomen decisiones de gasto en alimentación y salud, sin ningún reporte de inversión productiva. Es claro cuáles son los objetivos en la mejora de la calidad de vida de los beneficiarios de los programas sociales; sin embargo, estos podrían estar relacionados con el fomento de mejoras de la actividad económica de las familias beneficiarias con el fin de que la transferencia no sea el único ingreso económico que recibe el hogar.

Los grupos de beneficiarios de los programas sociales son distintos de aquellos de los programas de adaptación, lo que limita su articulación.

Los primeros no incentivan prácticas de adaptación, y los segundos no buscan apoyar a los beneficiarios de los programas sociales. Dado que los programas de protección social pretenden apoyar a los más pobres, en tanto que los proyectos de adaptación intentan colaborar con ciertos grupos de acuerdo con una actividad, los cambios que generan unos y otros no se vinculan entre sí. Por ejemplo, el reservorio que construyó AgroRural en Carcas solo beneficia a aquellos que están cerca del canal; lo mismo sucede con el agua que pasa por el proceso de biorremediación en Cordillera Blanca.

5.2. ¿Cómo lograr que la protección social adaptativa forme parte de las políticas públicas en poblaciones vulnerables al cambio climático? ¿Un Sistema de Focalización Ambiental?

A través de los estudios de caso, se ha podido demostrar que: 1) la gestión de riesgos no está institucionalizada ni en los gobiernos locales ni en los gobiernos regionales como para hacer frente a los impactos de los eventos extremos, sobre todo en lo que concierne a las repercusiones en las actividades agropecuarias; 2) los programas sociales reducen la vulnerabilidad de los hogares en materia de seguridad alimentaria y salud, pero la transferencia no les permite desarrollar o mejorar su actividad productiva; 3) los programas o proyectos de adaptación tienen beneficiarios reducidos y sus intervenciones son muy específicas; y, 4) no hay interrelación entre los proyectos de adaptación y los beneficiarios de los programas sociales como para hablar de una reducción significativa de la vulnerabilidad socioeconómica y física frente a los efectos de eventos extremos y el cambio climático.

Es en este contexto que se plantea la creación de un Sistema de Focalización Ambiental. La implementación de los programas sociales

a través de la focalización permite que, territorialmente, los subsidios del Estado sean destinados a las familias más pobres y con una vulnerabilidad socioeconómica alta. Esto conduce a preguntarse si un camino para la reducción de la vulnerabilidad física de las poblaciones localizadas en ecosistemas de montaña frente a eventos extremos y a los efectos del cambio climático sea tal vez la creación de un Sistema de Focalización Ambiental (SFA).

5.2.1. Data y acceso

El SINPAD contiene, desde el año 2003, información de los eventos naturales y desastres causados a escala distrital, provincial y departamental. Los fenómenos contemplados son de geodinámica interna (actividad volcánica, sismo, maremoto), externa (alud, aluvión, avalancha, colapso de viviendas, deslizamiento, huaico, reptación, erosión), meteorológicos y oceanográficos (precipitación –granizo, lluvia, nevada–, helada, inundación, riada, sequía, marejada, tormenta eléctrica, El Niño, eventos fríos, friaje), biológicos (plaga, epidemias, epizootia, epifitotia) y tecnológicos (deforestación, contaminación, incendio, atentado, explosión).

Al reconocer las variaciones en los parámetros meteorológicos o las amenazas climáticas y los impactos sobre las áreas o poblaciones, se puede identificar la vulnerabilidad actual referida al ambiente físico natural. Las evaluaciones de amenazas naturales proveen información sobre la posible ubicación y severidad de fenómenos naturales peligrosos y sobre su probabilidad de ocurrencia en un período específico de tiempo y en un área determinada (Saborío 2008). El análisis de la vulnerabilidad física es un instrumento base para la realización del estudio de riesgos, puesto que para este último es necesario que se

integren las variables de vulnerabilidad física con las de vulnerabilidad socioeconómica y las tendencias climáticas. Los indicadores propuestos son:

- Total de eventos (hidrodinámicos, meteorológicos e hidrometeorológicos) por distrito.
- Total de pérdidas físicas (superficie cultivada, viviendas, canales de riego, otras infraestructuras) por distrito.

El Sistema de Focalización Ambiental implica un conjunto de información generada por diversas instituciones del Estado y por distintos niveles de gobierno. Se propone, primero, formular un Sistema de Información Territorial que integre los siguientes ejes de información y a los siguientes actores:

- Información de eventos: SINPAD, SENAMHI, PLANGRACC-A.
- Información agraria: CENAGRO, MINAGRI.
- Información de estudios de suelos: CENEPRED, INGEMMET.
- Información de pérdidas físicas: SINPAD, DRA, PLANGRACC-A.
- Información de recursos hídricos: ANA, INAIGEM.

Esta información es utilizada por múltiples actores o sectores; entre ellos, AgroRural, el Ministerio de Vivienda, el gobierno local y la mancomunidad.

5.2.2. Recolección de la data

Dado que los gobiernos locales deben implementar una Unidad Local de Empadronamiento (ULE) para recoger información por hogar

para el SISFOH y, a su vez, tienen el rol de emplear herramientas y orientaciones para impedir o reducir los riesgos de desastres en el SINAGERD, se podría aprovechar esta dualidad de funciones para potenciar las ULE y utilizarlas además como Unidad Local Ambiental (ULA) que recoge información no solo socioeconómica, sino también aquella relacionada con la ubicación y exposición del hogar a eventos extremos tanto en su vivienda como en las parcelas donde desarrolla actividades agropecuarias. Este tipo de acopio de información permitirá contar con data georreferenciada de los hogares y que posibilite una focalización de las poblaciones pobres y vulnerables a los eventos extremos y efectos del cambio climático.

5.2.3. Etapas de implementación

5.2.3.1. Etapa 1

Se utiliza la información del SINPAD y del PLANGRACC-A para identificar amenazas climáticas. Esto se hace en función del número de eventos hidrometeorológicos y del total de pérdidas por distrito. Con ello se identifican las amenazas climáticas más importantes en cada distrito.

5.2.3.2. Etapa 2

La ULA recoge información del hogar, tanto productiva como de la vivienda, y la georreferencia. El encargado de la ULE/ULA es una persona permanente capacitada para recoger información socioeconómica (clasificación SISFOH) e información ambiental (vulnerabilidad física).

Prioriza los distritos más vulnerables según las zonas identificadas en la etapa 1. Con el cruce de dicha información se arma el Sistema de Información Ambiental. Se puede alimentar esta data con información territorial (por ejemplo, los estudios temáticos de la ZEE donde esta se haya elaborado).

5.2.3.3. Etapa 3

Se agrega información ambiental al Sistema de Información Ambiental (por ejemplo, indicadores de calidad del agua, zonas con poca disponibilidad de agua [ANA], cobertura de la tierra, entre otros). El cruce de esta información puede ayudar a la identificación territorial de zonas prioritarias para la implementación de estrategias de adaptación implementadas por AgroRural y los PIP Verdes de las mancomunidades en el nivel colectivo.

El Sistema de Focalización Ambiental permitiría integrar indicadores de vulnerabilidad física por distrito en el SISFOH, con el fin de que en la clasificación de los potenciales usuarios de los programas sociales se considere la fragilidad de los hogares ante eventos naturales que los colocan en condición de riesgo y limitan su capacidad de respuesta. La focalización de los hogares no solo por su condición de pobreza, sino también por su vulnerabilidad física, es un elemento clave para la reducción del riesgo y adaptación al cambio climático de las poblaciones de montaña. Al no funcionar el SINAGERD como sistema de prevención, respuesta y restauración en los gobiernos locales y los gobiernos regionales, las poblaciones que son vulnerables a eventos extremos y a los efectos del cambio climático podrían ser atendidas a través de la focalización de los hogares mediante el SFA. Esto incluso implicaría que los gobiernos locales pudieran cumplir con sus funciones como Unidad Local de Empadronamiento y en el SINAGERD.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abramovay, Ricardo; José Bengoa, Julio Berdegué, Javier Escobal, Claudia Ronaboldo, Helle Munk y Alexander Schejtman (2007). Movimientos sociales, gobernanza ambiental y desarrollo territorial. En José Bengoa (Ed.), *Territorios rurales: movimientos sociales y desarrollo territorial rural en América Latina*. Santiago de Chile: RIMISP y Catalonia.
- Aguilar, Luis (1996). Estudio introductorio. En Luis Aguilar Villanueva, *La hechura de las políticas públicas* (pp. 15-84). México, D.F.: Miguel Ángel Porrúa.
- Arnall, Alex; Katy Oswald, Mark Davies, Tom Mitchell y Cristina Coirolo (2010). *Adaptive social protection: mapping the evidence and policy context in the agriculture sector in South Asia*. IDS Working Paper, 345. Brighton: Institute of Development Studies.
- Baraer, Michel; Bryan G. Mark, Jeffrey M. McKenzie, Thomas Condom, Jeffrey Bury, Kyung-In Huh, César Portocarrero, Jesús Gómez y Sarah Rathay (2012). Glacier recession and water resources in Peru's Cordillera Blanca. *Journal of Glaciology*, 58(207), 134-150.
- Barrantes, Roxana y Rosa Morales (2010). Cambio climático e inversión pública: ¿qué dice el SNIP? *Economía y Sociedad*, 67, 31-34.

- Beach, Derek y Rasmus Brun Pedersen (2013). *Process tracing methods: foundation and guidelines*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Béné, Christophe (2011). Social protection and climate change. *IDS Bulletin*, 42(6), 67-70.
- Boone, Catherine (2012). Territorial politics and the reach of the state: unevenness by design. *Revista de Ciencia Política*, 32(3), 623-641.
- Bradley, Raymond S., Frank Keimig, Henry F. Diaz y Douglas R. Hardy (2009). Recent changes in freezing level heights in the Tropics with implications for the deglaciation of high mountain regions. *Geophysical Research Letters*, 36(17), 1-4.
- Breshears, David D.; Travis E. Huxman, Henry D. Adams, Chris B. Zou y Jennifer E. Davison (2008). Vegetation synchronously leans upslope as climate warms. *Proceedings of the National Academy of Science*, 105(33), 11591-11592.
- Bury, Jeffrey; Bryan G. Mark, Jeffrey M. McKenzie, Adam French, Michel Baraer, Kyung-In Huh, Marco Alfonso Zapata y Jesús Gómez (2011). Glacier recession and human vulnerability in the Yanamarey watershed of the Cordillera Blanca, Peru. *Climatic Change*, 105(1-2), 179-206.
- Bury, Jeffrey; Bryan G. Mark, Mark Carey, Kenneth R. Young, Jeffrey M. McKenzie, Michel Baraer, Adam French y Molly H. Polk (2013). New geographies of water and climate change in Peru: coupled natural and social transformations in the Santa River Watershed. *Annals of the Association of American Geographers*, 103(2), 363-374.

- Carey, Mark (2014). *Glaciares, cambio climático y desastres naturales: ciencia y sociedad en el Perú*. Lima: IEP e IFEA.
- Cortázar, Juan Carlos (2007). *La reforma de la administración pública peruana (1990-97): conflictos y estrategias divergentes en la elaboración de políticas públicas*. Lima: IEP.
- Comisión Nacional de Cambio Climático (2001). *Primera Comunicación Nacional del Perú a la Convención de Naciones Unidas sobre Cambio Climático*. Lima: Consejo Nacional del Ambiente.
- Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (1992, mayo). *Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático*. Recuperado de <http://unfccc.int/resource/docs/convkp/convsp.pdf>
- Damonte, Gerardo (2011). *Construyendo territorios: narrativas aymaras contemporáneas*. Lima: CLACSO y GRADE.
- Davies, Mark; Bruce Guenther, Jennifer Leavy, Tom Mitchell y Thomas Tanner (2008). Adaptive social protection: synergies for poverty reduction. *IDS Bulletin*, 39(4), 105-111.
- Devereux, Stephen y Rachel Sabates-Wheeler (2004). *Transformative social protection*. IDS Working Paper, 232. Brighton: Institute of Development Studies. *IDS Bulletin* 42(6), 79-85.
- Diaz, Henry F.; Jon K. Eischeid, Chris Duncan y Raoumond S. Bradley (2003). Variability of freezing levels, melting season indicators, and snow cover for selected high-elevation and continental regions in the last 50 years. *Climatic Change*, 59(1-2), 33-52.
- Diez, Alejandro (2007). Organización y poder en comunidades, rondas y municipios. En Pedro Castillo, Alejandro Diez, Zulema

- Burneo, Jaime Urrutia y Pablo del Valle, *¿Qué sabemos de las comunidades campesinas?* (pp. 107-151). Lima: CEPES y Allpa. Comunidades y Desarrollo.
- Elden, Stuart (2013). *The birth of territory*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Escobal, Javier y Carmen Ponce (Eds.) (2016). *Combinando protección social con generación de oportunidades económicas: una evaluación de los avances del programa Haku Wiñay*. Lima: GRADE.
- Finan, Timothy y John van Willigen (1991). The pursuit of social knowledge: methodology and the practice of anthropology. *Annals of Anthropological Practice*, 10(1), 1-10.
- Fischer, Frank; Gerald J. Miller y Mara S. Sidney (2006). *Handbook of public policy analysis*. Boca Raton, FL: CRC Press, Taylor & Francis Group.
- Flores, Jorge (1968). *Los pastores de Paratia: una introducción a su estudio*. Lima: Instituto Indigenista Interamericano.
- Glave, Manuel y Karla Vergara (2016). Cambio global, alta montaña y adaptación: una aproximación social y geográfica. En GRADE, *Investigación para el desarrollo en el Perú: once balances* (pp. 445-507). Lima: GRADE.
- GLOCHAMORE Consortium. (2006). *Global change and mountain regions: research Strategy*. Recuperado de <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001471/147170E.pdf>
- Haaesbaert, Rogério (2004). *O mito da desterritorialização: do «fin dos territórios» à multiterritorialidade*. Río de Janeiro: Bertrand.
- Handwerker, Penn W. (2001). *Quick ethnography: a guide to rapid multi-method research*. Rowman Altamira.

- Harvey, David (1991). *The condition of postmodernity: an enquiry into the origins of cultural change*. Wiley-Blackwell.
- Huss, M.; B. Bookhagen, C. Huggel, D. Jacobsen, R. S. Bradley, J. J. Clague y M. Vuille. (2017). Toward mountains without permanent snow and ice. *Earth's Future*, 5(5), 418-435.
- Intergovernmental Panel on Climate Change (2007). *Climate Change 2007: impacts, adaptation and vulnerability*. Fourth Assessment Report and Summary for Policymakers. Geneva: IPCC.
- Intergovernmental Panel on Climate Change. (2014). *Summary for policymakers*. Recuperado de <https://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar4/wg1/ar4-wg1-spm.pdf>
- Jansson, Peter; Regine Hock y Thomas Schneider (2003). The concept of glacier storage: a review. *Journal of Hydrology*, 282(1-4), 116-129.
- Johnson, Craig y Krishna Krishnamurthy (2010). Dealing with displacement: can «social protection» facilitate long-term adaptation to climate change? *Global Environmental Change*, 20(4), 648-655.
- Kaser, Georg; Martin Grosshauser y Ben Marzelon (2010). Contribution potential of glaciers to water availability in different climate regimes. *PNAS*, 107(47), 20223-20227.
- Knoblauch, Hubert (2005). *Focused Ethnography*. *Forum: Qualitative Social Research*, 6(3).
- Kohler Thomas; André Wehrli y Matthias Jurek (Eds.) (2014). *Las montañas y el cambio climático: una preocupación mundial*. Serie sobre el Desarrollo Sostenible de las Regiones de Montaña. Berna: Centro para el Desarrollo y el Medio Ambiente (CDE),

- Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE) y Geographica Bernensia.
- Kraft, Michael y Scott R. Furlong (2012). *Public policy: politics, analysis, and alternatives*. CQ Press.
- Lefebvre, Henri (1992). *The production of space*. Wiley-Blackwell.
- Lindblom, C. (1991). *El proceso de elaboración de políticas públicas*. Madrid: MAP.
- Majone, Giandomenico (1997). *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Mark, Bryan (2015). *Curso de capacitación Cambio Global en las Montañas* [diapositiva]. Lima: UNMSM. 34 diapositivas.
- Mark, Bryan G.; Jeffrey Bury, Jeffrey M. McKenzie, Adam French y Michel Baraer (2010). Climate change and tropical Andean glacier recession: evaluating hydrologic changes and livelihood vulnerability in the Cordillera Blanca, Peru. *Annals of the Association of American Geographers*, 100(4), 794-805.
- Messerli, Bruno (2012). Global change and the world's mountains. *Mountain Research and Development*, 32(S1), S55-S63.
- Ministerio de Agricultura (2012). *Plan de Gestión de Riesgos y Adaptación al Cambio Climático en el Sector Agrario Periodo 2012-2021- PLANGRACC- A*. Lima: Ministerio de Agricultura.
- Ministerio del Ambiente (2010a). *Segunda Comunicación Nacional del Perú a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático*. Lima: MINAM.
- Ministerio del Ambiente (2010b). *Plan de Acción de Adaptación y Mitigación frente al Cambio Climático*. Lima: MINAM.

- Ministerio del Ambiente. (2015). *Estrategia Nacional ante el Cambio Climático*. Lima: MINAM.
- Ministerio del Ambiente (2016). *Tercera Comunicación Nacional del Perú a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático*. Lima: MINAM.
- Murra, John V. (2002). *El mundo andino: población, medio ambiente y economía*. Lima: PUCP e IEP.
- Mountain Research Initiative EDW Working Group. (2015, mayo). Elevation-dependent warming in mountain regions of the world. *Nature Climate Change*, 5, 424-430.
- Niño-Zarazúa, Miguel; Armando Barrientos, Samuel Hickey y David Hulme (2012). Social protection in Sub-Saharan Africa: getting the politics right. *World Development*, 40(1), 163-176.
- Presidencia del Consejo de Ministros. (2011). *Ley que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD)*. Decreto Supremo 048-2011-PCM (26 de mayo del 2011). Lima: PCM.
- Presidencia del Consejo de Ministros. (2012). *Decreto Supremo que incorpora la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres como Política Nacional de obligatorio cumplimiento para las entidades del Gobierno Nacional*. Decreto Supremo 111-2012-PCM (2 de noviembre de 2012). Lima: PCM.
- Presidencia del Consejo de Ministros. (2014). *Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres – PLANAGERD 2014-2021*. Lima: PCM. Secretaría de Gestión del Riesgo de Desastres.
- PNUD. (2016). *Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe. Progreso multidimensional: bienestar más*

- allá del ingreso*. New York: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Postigo, Julio C. (2013). Adaptation of Andean herders to political and climatic changes. En Ludomir R. Lozny (Ed.), *Continuity and change in cultural adaptation to mountain environments* (pp. 229-258). New York: Springer.
- Rabatel, A.; B. Francou, A. Soruco, J. Gómez, B. Cáceres, J. L. Ceballos, R. Basantes, M. Vuille, J.-E. Sicart, C. Huggel, M. Scheel, Y. Lejeune, Y. Arnaud, M. Collet, T. Condom, G. Consoli, V. Favier, V. Jomelli, R. Galarraga, P. Ginot, L. Maisincho, J. Mendoza, M. Ménégoz, E. Ramírez, P. Ribstein, W. Suárez, M. Villacis y P. Wagnon (2013). Current state of glaciers in the tropical Andes: a multi-century perspective on glacier evolution and climate change. *Cryosphere*, 7(1), 81-102.
- Reasoner, Mel; Lisa Graumlich, Bruno Messerli y Harald Bugmann (2002). Global change and mountains. *IHDP Update*, 1, 1-4. Recuperado de <http://ihdp.unu.edu/docs/Publications/Secretariat/Update-Dimensions/IHDP-Update-2002-1.pdf>
- Remy, María Isabel (2004). Autoridad, gobierno y ciudadanía. Sociedades rurales en democracia. En María Isabel Remy, Fernando Eguren y Patricia Oliart, *Perú: el problema agrario en debate. SEPIA X* (pp. 237-276). Lima: SEPIA.
- Sabates-Wheeler, Rachel y Stephen Devereux (2007). Social protection for transformation. *IDS Bulletin*, 38(3), 23-28.
- Sabates-Wheeler, Rachel y Stephen Devereux (2010). Cash transfers and high food prices: explaining outcomes of Ethiopia's Productive Safety Net Programme. *Food Policy*, 35(4), 274-85.

- Schejtman, Alexander y Julio Berdegú (2004). Desarrollo territorial rural. Santiago de Chile: Rimisp. Recuperado de http://www.rimisp.org/wp-content/files_mf/1363093392schejtman_y_berdegue2004_desarrollo_territorial_rural_5_rimisp_CARdumen.pdf
- Schneider, Sergio e Iván G. Peyré Tartaruga (2006). Territorio y enfoque territorial: de las referencias cognitivas a los aportes aplicados al análisis de los procesos sociales rurales. En Mabel Manzanal, Guillermo Nieman y Mario Lattuada (Comp.), *Desarrollo rural, organizaciones, instituciones y territorio* (pp. 71-102). Buenos Aires: Ed. Ciccus.
- Subirats, Joan y Ricard Gomá (1997). Políticas públicas en España (1976-1996): la economía política de la democratización. *Gestión y Política Pública*, 6(2), 391-419.
- Trivelli, Carolina y Jonathan Clausen (2015). *De buenas políticas sociales a políticas articuladas para superar la pobreza: ¿qué necesitamos para iniciar este tránsito?* Lima: IEP.
- Viviroli, Daniel; Rolf Weingartner y Bruno Messerli (2003). Assessing the hydrological significance of the world's mountains. *Mountain Research and Development*, 23(1), 32-40.
- Vuille, Mathias; Bernard Francou, Patrick Wagnon, Irmgard Juen, Georg Kaser, Bryan G. Mark y Raymond Bradley (2008). Climate change and tropical Andean glaciers: past, present and future. *Earth Science Reviews*, 89(3-4), 79-96.
- Wood, Rachel G. (2011). Is there a role for cash transfers in climate change adaptation? *IDS Bulletin*, 42(6), 79-85.
- Zimmer, Anaïs; Rosa I. Meneses, Antoine Rabatel, Alvaro Soruco y Fabien Anthelme (2014). Caracterizar la migración altitudinal de

las comunidades vegetales altoandinas frente al calentamiento global mediante cronosecuencias post-glaciales recientes. *Ecología en Bolivia*, 49(3), 27-41.

Zimmer, Anaïs y Daniel Montes (2017). *Territorio seguro y resiliente. Características y oportunidades del territorio en un contexto de cambio climático. Mancomunidad Municipal Tres Cuencas. Diagnóstico Territorial, tendencia del clima, y estrategias de adaptación al cambio climático*. Huaraz: Instituto de Montaña y USAID.

PUBLICACIONES RECIENTES DE GRADE

LIBROS

- 2017 *Inversión sin planificación: la calidad de la inversión pública en los barrios vulnerables de Lima*
Álvaro Espinoza y Ricardo Fort
- 2017 *Otro urbanismo para Lima: más allá del mejoramiento de barrios*
Jitka Molnárová, Luis Rodríguez Rivero, Álvaro Espinoza y Ricardo Fort (Eds.)
PUCP, Universidad Científica del Sur y GRADE
- 2016 *¿Agroindustria en la Amazonía?: posibilidades para el desarrollo inclusivo y sostenible de la palma aceitera en el Perú*
Ricardo Fort y Elena Borasino (Eds.)
- 2016 *Industrias extractivas y desarrollo rural territorial en los Andes peruanos: los dilemas de la representación política y la capacidad de gestión para la descentralización*
Gerardo Damonte y Manuel Glave (Eds.)
- 2016 *¿Combinando protección social con generación de oportunidades económicas?: una evaluación de los avances del programa Haku Wiñay*
Javier Escobal y Carmen Ponce (Eds.)
- 2015 *¿Es necesaria una estrategia nacional de desarrollo rural en el Perú?: aportes para el debate y propuesta de implementación*
Ricardo Fort, María Isabel Remy y Héctor Paredes
- 2015 *Agricultura peruana: nuevas miradas desde el Censo Agropecuario*
Javier Escobal, Ricardo Fort y Eduardo Zegara (Eds.)

DOCUMENTOS DE INVESTIGACIÓN

- 2018 *Cobertura, oportunidades y percepciones sobre la educación inclusiva en el Perú*
Santiago Cueto, Vanessa Rojas, Martin Dammert y Claudia Felipe
Documentos de Investigación, 87
- 2018 *Inclusión económica y tributación territorial: el caso de las exoneraciones altoandinas*
Javier Escobal y Carmen Armas
Documentos de Investigación, 86
- 2017 *Las expectativas educativas de los estudiantes de secundaria de regiones amazónicas: un análisis de los factores asociados desde el enfoque de eficacia escolar*
Juan León y Claudia Sugimaru
Documentos de Investigación, 85
- 2017 *Transiciones inciertas: una mirada a los jóvenes de contextos urbanos vulnerables de Lima*
María Balarin, Lorena Alcázar, María Fernanda Rodríguez y Cristina Glave
Documentos de Investigación, 84
- 2017 *Cambiando la mentalidad de los estudiantes: evaluación de impacto de ¡Expande tu mente! sobre el rendimiento académico en tres regiones del Perú*
Ingo Outes, Alan Sánchez y Renos Vakis
Documentos de Investigación, 83
- 2016 *Los efectos de la violencia doméstica sobre la salud infantil de los niños y las niñas menores de cinco años en el Perú*
Juan León, Martín Benavides, Marcela Ponce de León y Lucía Espezúa
Documentos de Investigación, 82

- 2016 *¿Cómo perciben los niños, niñas y adolescentes el papel del Estado y su relación con ellos?: reflexiones a partir de los servicios de educación y salud*
Vanessa Rojas Arangoitia
Documentos de Investigación, 81
- 2016 *Consecuencias de la violencia doméstica contra la mujer en el progreso escolar de los niños y niñas del Perú*
Lorena Alcázar y Diego Ocampo
Documentos de Investigación, 80

AVANCES DE INVESTIGACIÓN (serie digital)

- 2018 *The impact of intimate partner violence on child development in Peru*
Mariel Bedoya, Karen Espinoza y Alan Sánchez
Avances de Investigación, 32
- 2017 *Interacción social y crimen: un análisis del caso peruano a nivel provincial*
Carmen Armas y Daniel Velásquez
Avances de Investigación, 31
- 2017 *Los efectos desprotectores de la protección del empleo: el impacto de la reforma del contrato laboral del 2001*
Miguel Jaramillo, Julio Almonacid y Luciana de la Flor
Avances de Investigación, 30
- 2017 *How do Latin American migrants in the U.S. stand on schooling premium? What does it reveal about education quality in their home countries?*
Daniel Alonso-Soto y Hugo Ñopo
Avances de Investigación, 29

- 2017 *The value of redistribution: natural resources and the formation of human capital under weak institutions*
Jorge M. Agüero, Carlos Felipe Balcázar, Stanislao Maldonado y Hugo Ñopo
Avances de Investigación, 28
- 2017 *Cambios en la actividad agropecuaria en un contexto de cambio climático y estrés hídrico. El caso de las cuencas de Ica y Pampas*
Karla Vergara y Andrea Ramos
Avances de Investigación, 27
- 2017 *Más que una guardería. El tránsito de Wawa Wasi a Cuna Más en Jicamarca*
Virginia Rey Sánchez
Avances de Investigación, 26
- 2017 *Promoting prenatal health care in poor rural areas through conditional cash transfers: evidence from JUNTOS in Peru*
Juan José Díaz y Víctor Saldarriaga
Avances de Investigación, 25
- 2016 *¿Saliendo del agro? Empleo no agropecuario, conectividad y dinamismo rural en el Perú*
Héctor Paredes
Avances de Investigación, 24
- 2016 *Maternal depression symptomatology and child well-being outcomes: limited evidence for a causal relationship*
Javier Escobal y Sara Benites
Avances de Investigación, 23
- 2016 *Understanding teenage fertility, cohabitation, and marriage: the case of Peru*
Marta Fávora, Pablo Lavado y Alan Sánchez
Avances de Investigación, 22

- 2016 *El uso del castigo físico por parte del docente y el rendimiento de los estudiantes en la sierra peruana*
Alejandra Miranda
Avances de Investigación, 21
- 2016 *Effects of fertility on women's working status*
Miguel Jaramillo
Avances de Investigación, 20

Brief de políticas ANÁLISIS & PROPUESTAS

- 2017 *Mejor inversión pública para evitar más desastres: brechas y prioridades de infraestructura en los barrios vulnerables de Lima*
Álvaro Espinoza y Ricardo Fort
Análisis & Propuestas, 38
- 2017 *Derechos colectivos sobre la tierra: un activo esencial para la sostenibilidad de las comunidades pastoriles y el medioambiente en el altiplano andino*
Gerardo Damonte, Manuel Glave y Sandra Rodríguez
Análisis & Propuestas, 37
- 2017 *Trayectorias educativas en el Perú: desde la infancia hasta la adultez temprana*
Santiago Cueto, Alejandra Miranda, Juan León y María Cristina Vásquez
Análisis & Propuestas, 36
- 2017 *Collective land rights: an essential asset for pastoral communities in order to sustain their livelihoods and the environment in the Andean altiplano*
Gerardo Damonte, Manuel Glave y Sandra Rodríguez
Análisis & Propuestas, 35

- 2016 *Comprendiendo el embarazo, la convivencia y el matrimonio en la adolescencia: el caso del Perú*
Alan Sánchez, Marta Fávora y Pablo Lavado
Análisis & Propuestas, 34
- 2016 *¿Agroindustria en la Amazonía?: posibilidades para el desarrollo inclusivo y sostenible de la palma aceitera en el Perú*
Ricardo Fort y Elena Borasino
Análisis & Propuestas, 33
- 2016 *Combinando programas sociales y programas productivos para enfrentar la pobreza extrema en áreas rurales: la evidencia de Haku Wiñay*
Javier Escobal y Carmen Ponce
Análisis & Propuestas, 32
- 2016 *Collective land tenure regimes and vulnerability reduction in pastoralist societies of the Andean Altiplano*
Gerardo Damonte y Sandra Rodríguez
Análisis & Propuestas, 31
- 2016 *Regímenes de tenencia colectiva de la tierra y reducción de la vulnerabilidad de las sociedades pastoras del altiplano*
Gerardo Damonte y Sandra Rodríguez
Análisis & Propuestas, 30

Véanse estas y otras publicaciones en
<http://www.grade.org.pe/publicaciones>.

¿PROTECCIÓN SOCIAL ADAPTATIVA?
DESAFÍO PARA LA POLÍTICA EN EL PERÚ

se terminó de imprimir en
junio del 2018 en los Talleres de
Impresiones y Ediciones Arteta E.I.R.L.

Grupo de Análisis para el Desarrollo
GRADE

Av. Grau 915, Lima 4

Apartado postal 18-0572, Lima 18

Teléfono: 247 9988 | Fax: 247 1854

www.grade.org.pe

El Perú es uno de los países más vulnerables a los efectos del cambio climático. Frente a ello, el Estado ha diseñado e implementado proyectos de adaptación y de gestión de riesgos de desastres. Sin embargo, las intervenciones para la adaptación aún pueden ser perfeccionadas mediante la integración de los programas de protección social y los programas de prevención y adaptación al cambio climático. A esto se le conoce como protección social adaptativa.

A partir de un estudio de caso en la Mancomunidad de Tres Cuencas, en Áncash, este trabajo explora los comportamientos de los beneficiarios de los programas sociales JUNTOS y Pensión 65, así como la forma en que estos programas contribuyen a su adaptación al cambio climático y a la reducción de riesgos de desastres. Finalmente, se propone un sistema de información que aporte al diseño de una política de protección social adaptativa.

ISBN: 978-612-4374-08-1



9 786124 374081