

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ
ESCUELA DE GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS
Maestría en Ciencia Política y Gobierno



«Problemas de coordinación en la implementación del Programa de
Complementación Alimentaria en las municipalidades provinciales de Apurímac
durante los años 2009-2013»

Tesis para optar el grado académico de Magíster en Ciencia Política y Gobierno,
con mención en Políticas Públicas y Gestión Pública

Autor:

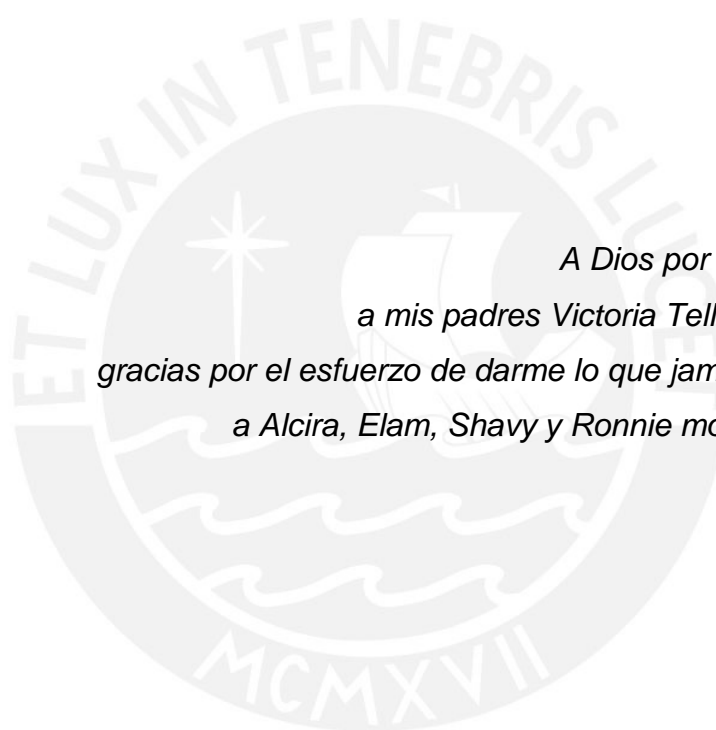
Elvyn Samuel Díaz Tello

Asesor:

Frank Renato Casas Sulca

LIMA - PERÚ

2015



*A Dios por el don de la vida,
a mis padres Victoria Tello y Samuel Díaz,
gracias por el esfuerzo de darme lo que jamás podré igualar,
a Alcira, Elam, Shavy y Ronnie motores de mi vida.*

AGRADECIMIENTOS

Deseo expresar mis agradecimientos a la Pontificia Universidad Católica del Perú por permitirme ser parte de ella. A mis profesores Henry Pease y Gabriel Arrisueño, que gracias a sus exigencias, orientaciones y consejos hicieron posible concluir este trabajo.

Agradezco de manera muy especial a mi asesor Frank Casas Sulca quien jamás dejó de creer en mí, gracias a su predisposición y experiencia se hizo posible concretar una investigación en las provincias de mi querido Apurímac, tierra de los aguerridos Chankas.

Expreso mis sinceros agradecimientos a mi novia Alcira, por su constante apoyo y comprensión en mis aventuras académicas. Agradezco a mis hermanos por inspirar y estar siempre presente en mis logros que definitivamente son los suyos. Y finalmente a mi prima Evelyn, quien me transmite esfuerzo en la vida.

ÍNDICE

| | |
|--|----|
| Tablas, gráficos y figuras..... | 6 |
| Lista de acrónimos..... | 8 |
| INTRODUCCIÓN..... | 10 |
| CAPÍTULO I: ESTADO DE LA CUESTIÓN Y MARCO TEÓRICO..... | 15 |
| 1.1 MARCO TEÓRICO..... | 15 |
| A. Retos de la descentralización y las políticas públicas..... | 15 |
| B. Políticas públicas, la implementación y la coordinación interinstitucional.... | 20 |
| C. Los juegos de la implementación..... | 25 |
| 1.2 ESTADO DE LA CUESTIÓN..... | 30 |
| A. Estudios sobre relaciones entre el gobierno nacional y los subnacionales..... | 31 |
| B. Estudios sobre procesos de gestión intergubernamental..... | 35 |
| C. Estudios sobre políticas alimentarias en el Perú..... | 39 |
| CAPÍTULO II: LOS GOBIERNOS LOCALES EN LA GESTIÓN DESCENTRALIZADA DE LA POLÍTICA ALIMENTARIA..... | 44 |
| 2.1 El Programa de Complementación Alimentaria..... | 44 |
| A. Antecedentes..... | 44 |
| B. Sobre las características..... | 47 |
| 2.2 Gestión descentralizada de la política: roles y responsabilidades de las instituciones competentes..... | 51 |
| 2.3 Dificultades en la gestión de la política..... | 59 |
| CAPÍTULO III: LA COORDINACIÓN EN LA IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA DE COMPLEMENTACIÓN ALIMENTARIA..... | 64 |

| | |
|--|-----|
| 3.1 Relaciones entre las agencias involucradas..... | 64 |
| 3.2 Problemas de coordinación ubicados..... | 73 |
| CAPÍTULO IV: CAUSAS Y CONSECUENCIAS DE LOS PROBLEMAS EN LA IMPLEMENTACIÓN DEL PCA EN LA REGIÓN..... | |
| 4.1 La distribución del gasto..... | 80 |
| 4.2 Los objetivos institucionales particulares generan desinterés en la gestión de la política | 83 |
| 4.3 Distribución del gasto presupuestal para el cumplimiento de metas..... | 86 |
| 4.4 El servicio con escaso valor público..... | 90 |
| CONCLUSIONES GENERALES..... | 94 |
| BIBLIOGRAFÍA..... | 100 |

Tablas, gráficos y figuras

| | |
|---|----|
| Cuadro N° 1: Modalidades o subprogramas del PCA funcionando en las provincias de Apurímac, durante los años 2009-2013..... | 47 |
| Gráfico N° 1: Modalidades o subprogramas del PCA..... | 48 |
| Cuadro N° 2: Adscripciones del Programa de Complementación Alimentaria desde su creación..... | 50 |
| Cuadro N° 3: Competencias y criterios básicos para la gestión de los proyectos y programas sociales transferidos..... | 53 |
| Cuadro N° 4: Matriz de roles para la gestión descentralizada del Programa de Complementación Alimentaria..... | 54 |
| Gráfico N° 2: Fases operativas del Programa de Complementación Alimentaria propuesto por el Midis para su implementación en territorio..... | 58 |
| Gráfico N° 3: Proceso de transferencia / asignación de fondos públicos (transferencias presupuestales)..... | 61 |
| Cuadro N° 5: Distribución presupuestal del PCA por regiones..... | 62 |
| Cuadro N° 6: Indicadores para la gestión del Programa de Complementación Alimentaria 2014..... | 66 |
| Cuadro N° 7: Actores intervinientes en la implementación del PCA en territorio... | 71 |

| | |
|--|----|
| Gráfico N° 4: Mecanismo de coordinación oficial - comité de gestión local y sus integrantes..... | 72 |
| Cuadro N° 8: Personal de las municipalidades provinciales que gestionan el PCA..... | 75 |
| Cuadro N° 9: Inventario de la priorización de necesidades locales por provincias..... | 76 |
| Cuadro N° 10: Relación del presupuesto entre el número de beneficiarios por provincias y año..... | 80 |
| Cuadro N° 11: «Modalidades» no contempladas por el PCA implementadas a consecuencia de las imprecisiones normativas y administrativas..... | 82 |
| Cuadro N° 12: Comparación de cantidades por día, programados y recibidos por beneficiario en los centros de atención del PCA..... | 87 |

Lista de acrónimos

| | |
|----------|---|
| Cepal | Comisión Económica para América Latina y el Caribe |
| CGLP | Comité de Gestión Local Provincial |
| CND | Consejo Nacional para la Descentralización |
| DGETP | Dirección General de Endeudamiento y Tesoro Público - MEF |
| Diresa | Dirección Regional de Salud - Apurímac |
| DNI | Documento Nacional de Identidad |
| DRA | Dirección Regional Agraria - Apurímac |
| Enaho | Encuesta Nacional de Hogares |
| Foncodes | Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social |
| GLD | Gobierno local distrital |
| GLP | Gobierno local provincial |
| GN | Gobierno nacional |
| GR | Gobierno regional |
| INEI | Instituto Nacional de Estadística e Informática |

| | |
|----------|--|
| MEF | Ministerio de Economía y Finanzas |
| Midis | Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social |
| Mimdes | Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social |
| OSB | Organización Social de Base |
| PANTBC | Programa de Atención y Nutrición para el Paciente Ambulatorio con Tuberculosis |
| PCA | Programa de Complementación Alimentaria |
| PCM | Presidencia del Consejo de Ministros |
| PDLC | Plan de Desarrollo Local Concertado |
| Prodes | Asociación Pro Desarrollo y Gestión Global |
| Produce | Ministerio de la Producción |
| Promudeh | Ministerio de Promoción de la Mujer y del Desarrollo Humano |
| Pronaa | Programa Nacional de Asistencia Alimentaria |
| Ruben | Registro Único de Beneficiarios |
| TBC | Tuberculosis |

INTRODUCCIÓN

El proceso de implementación de las políticas públicas implica concretar procesos, gestionar operaciones, producir bienes y/o entregar servicios; vale decir que, en esta etapa, se efectivizan los objetivos de la política. Dentro de ello se encuentra la coordinación de la política como uno de los factores principales en su gestión, la cual supone desplegar acciones de interdependencia y articulación entre los actores involucrados, quienes buscan incrementar el valor del bien o servicio público por medio del trabajo conjunto. Y esto se hace más necesario y vital si se trata de implementar políticas en un escenario de descentralización.

La coordinación de políticas públicas recurrentemente ha reflejado deficiencias y, a veces, fracasos en los países de Latinoamérica, donde se puede evidenciar cuando el gobierno de turno propone planes, estrategias y programas a partir de un marco de cogestión e interdependencia entre los actores. Y esto, en el proceso de su ejecución, presenta deficiencias; de hecho, dentro del proceso descentralizador, el Estado transfiere responsabilidades a los niveles subnacionales para desarrollar una gestión descentralizada, lo cual trae consigo nuevos retos como la necesidad de relación intersectorial e intergubernamental entre las dependencias estatales. Este es un tema que la academia no ha priorizado, por lo menos en el ámbito local (provincial y distrital), algo que nosotros abordamos en la presente investigación.

El proceso de implementación de las políticas alimentarias en el Perú dirigido a las personas en condición de pobreza, extrema pobreza y en estado de vulnerabilidad se inicia a inicios de los noventa como parte de la responsabilidad social del Estado peruano, la misma que se concretó a partir de programas como los «comedores populares» que posteriormente se consolidaron en el Programa de Complementación Alimentaria (PCA), definido por el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (Midis) como un «conjunto de modalidades de atención que tienen por objetivo otorgar un complemento alimentario a la población en situación de pobreza o pobreza extrema, así como a grupos vulnerables constituidos por niñas, niños, personas con TBC, adultos mayores, personas con discapacidad en situación de riesgo moral y abandono, y víctimas de violencia familiar y política»¹. En los inicios, su administración se centró en las instituciones de nivel nacional adscritas en diversos sectores para, posteriormente, entre los años 2003 y 2012, iniciar progresivamente el proceso de transferencia hacia los gobiernos subnacionales en el marco del proceso de descentralización.

Esta recepción y este desarrollo de roles y responsabilidades por parte de los gobiernos locales supone el despliegue de nuevas capacidades respecto a la implementación del PCA principalmente por las municipalidades provinciales, visto desde un enfoque de gestión en territorio; para ello, el programa ha definido la coordinación interinstitucional como un componente neurálgico en la gestión de la política, a través de la definición normativa y procedimental de coordinar con los actores locales², asimismo en el comprendido que el programa sostiene indisolublemente interactuar entre las dependencias del nivel nacional, provincial y distrital a fin de entregar un complemento alimentario a la población objetivo.

Esta investigación se realiza en las siete provincias del departamento de Apurímac ubicado en la sierra centro sur del Perú, cuya población asciende a 456 652

¹ Definición publicada en la página web del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social: <http://www.midis.gob.pe/index.php/es/pca>.

² Mediante Decreto Supremo N° 041-2002, reglamento de la Ley 25307, se define la conformación de un Comité de Gestión Local como mecanismo de coordinación entre los actores a nivel provincial.

habitantes³, donde el 61.7% de su población es rural. Los promedios de pobreza monetaria y de pobreza monetaria extrema alcanzan el 42.8% y 9.3%, respectivamente⁴. Asimismo, el Índice de Inseguridad Alimentaria tiene como promedio 0.5183⁵, en tanto, existe una importante intervención del Estado a nivel de programas sociales y fondos orientados a la alimentación tales como Qali Warma, Vaso de Leche, entre otros.

Con la finalidad de abordar estos temas, nuestro estudio plantea las siguientes preguntas: ¿cuáles son los factores que predisponen las deficiencias de coordinación en el proceso de implementación del programa de complementación alimentaria en las provincias de la región Apurímac durante los años 2009-2013? ¿Cómo se implementó el proceso regular del programa de complementación alimentaria en las provincias de la región Apurímac durante los años 2009-2013? ¿Cuáles fueron los principales problemas de implementación del programa de complementación alimentaria en las provincias de la región Apurímac durante los años 2009-2013? Y, finalmente, ¿cuáles son las causas y consecuencias de los problemas de coordinación en la implementación del programa de complementación alimentaria en las provincias de la región Apurímac durante los años 2009-2013?

De acuerdo con lo precedente, planteamos la hipótesis de investigación identificando como factores que causan los problemas de coordinación en el proceso de implementación del PCA a las imprecisiones procedimentales y normativas de la política con respecto de la gestión coordinada; así como por el predominio de objetivos e imperativos particulares de las instituciones involucradas en su gestión, producto de un débil mecanismo de coordinación, lo cual genera un desinterés en la participación de los actores. Sumado a ello, están las zonas grises del diseño y la implementación de la política que permiten a los

³ Fuente: INEI – Censo Nacional de Población y Vivienda.

⁴ Fuente: ENAHO 2013 – INEI.

⁵ Según el Midis, el Índice de Inseguridad Alimentaria es el promedio de los componentes de seguridad alimentaria (disponibilidad, acceso y consumo) y expresa el nivel de inseguridad alimentaria a nivel distrital, provincial y departamental. Su valor varía entre 0 (no existe vulnerabilidad) y 1 (sí existe vulnerabilidad).

actores a gestionar el programa con una orientación hacia fines particulares en el marco de los juegos de la implementación.

Este estudio se sustenta en el análisis de investigaciones precedentes referidas a los temas de coordinación interinstitucional como parte de la implementación de políticas públicas, para lo cual revisamos estudios realizados en el ámbito nacional que ciertamente son escasos o, en todo caso, están abocados al análisis de resultados o impactos de programas sociales, mas no así en el fenómeno referido a los problemas de coordinación; sin embargo, en el nivel internacional, principalmente en Chile y México, se aborda el tema por medio de las «fallas de coordinación» en las políticas públicas, donde los autores han definido la coordinación a nivel intersectorial, intergubernamental y con otros horizontes. Estos estudios han servido para contextualizar nuestra investigación en el nivel provincial y distrital de una región alto andina del Perú.

Los principales conceptos y posturas referidos a los retos que nos propone la descentralización, el análisis de las políticas públicas, sus fases y características, así como la teoría de la coordinación interinstitucional nos han permitido abordar el tema por medio del análisis de un caso específico: la implementación del Programa de Complementación Alimentaria. Este programa está planteado desde un enfoque de cogestión y coordinación de actores públicos, a quienes analizamos desde los juegos y/o dilemas en la implementación.

Buscando responder las interrogantes planteadas, nuestro estudio adoptó un enfoque cualitativo, cuyo diseño está basado en el estudio de caso de la implementación descentralizada de un programa social que forma parte de la política alimentaria en el Perú: el Programa de Complementación Alimentaria, en un contexto local poco explorado (provincial-distrital). Para ello, utilizamos técnicas de investigación cualitativa como las entrevistas semiestructuradas, así como la revisión documental.

Se entrevistaron a quince personas entre exautoridades, servidores públicos del gobierno local, regional, así como servidores de los sectores presentes en el territorio involucrados en la gestión del programa, y se sumaron a ellos algunos

miembros de las Organizaciones Sociales de Base (OSB), que son organizaciones de la sociedad civil que brindan el servicio de alimentación en el marco del PCA. Los criterios de selección han estado referidos principalmente a que los informantes tengan o hayan tenido responsabilidad vinculante con la gestión territorial, y también colaboradores con alguna relación con el Programa de Complementación Alimentaria, todos ellos con participación en la gestión territorial entre los años 2009 y 2013. Las entrevistas se realizaron considerando criterios de confidencialidad y de ética en la investigación, previo consentimiento de los entrevistados y el compromiso por parte nuestra de mantener sus identidades en el anonimato. Respecto a la revisión documental, procedimos con el análisis de informes, encuestas, actas, resoluciones, directivas entre otros documentos normativos y administrativos necesarios para la gestión del programa.

El presente trabajo de investigación está dividido en cuatro capítulos. El primero hace referencia a la sistematización de los principales insumos teóricos sobre los retos de la descentralización, la implementación de las políticas públicas y la coordinación interinstitucional, así como los juegos de la implementación. Para ello, citamos textos de Subirats (2008), Elmore (1978), Bardach (1977), Lerda (2008) y Repetto (2005), como los principales referentes del marco teórico. Seguidamente, analizamos los estudios realizados que tienen relación con nuestro tema de investigación, tanto a nivel nacional como internacional. Del mismo modo, hemos citado pertinentemente el marco normativo a lo largo de todo el estudio.

En el segundo capítulo de nuestra investigación, analizamos el rol de los gobiernos locales en la gestión descentralizada de la política, previa descripción detallada del PCA, haciendo hincapié a la caracterización de los procesos operativos y normativos bajo el enfoque de los roles y las funciones de los actores involucrados en la gestión territorial del programa. En el tercer capítulo, analizamos la coordinación interinstitucional en la implementación del PCA. En este capítulo, describimos los tipos de relaciones interinstitucionales que se desarrollan en la gestión del programa. Asimismo, identificamos los problemas de coordinación que se suscitan entre los actores involucrados.

El cuarto capítulo aborda las causas y las consecuencias de los problemas en la implementación del PCA en las provincias de la región, las cuales incluyen la distribución del gasto, los objetivos institucionales que generan desinterés en la gestión de la política, la distribución presupuestal para el cumplimiento de metas y el servicio con valor público, todo ello teniendo en cuenta el particular contexto de implementación de la política pública.

Finalmente, exponemos trece conclusiones generales de la investigación, las cuales resumen los principales hallazgos e ideas fuerza de nuestro estudio, que contribuirán académicamente con la literatura respecto al tema de problemas de coordinación en la implementación descentralizada de una política pública.

CAPÍTULO I

MARCO TEÓRICO Y ESTADO DE LA CUESTIÓN

1.1 MARCO TEÓRICO

A. Retos de la descentralización y las políticas públicas

En un país tan extenso y poblado como el Perú⁶, y con diversos problemas sociales y políticos, se hace necesario un Estado con la suficiente capacidad para articular las instancias desde lo nacional hacia lo local y viceversa; pero esto supone contar con mecanismos claros de articulación y coordinación entre las múltiples dependencias estatales. Al respecto, nos planteamos algunas interrogantes: ¿cómo definir responsabilidades compartidas cuando nuestras organizaciones están marcadas por sus objetivos institucionales? o ¿cómo articular las dependencias estatales a nivel territorial cuando aún tenemos

⁶ Según la división estadística de las Naciones Unidas, el Perú es el tercer país con mayor superficie y el cuarto con mayor cantidad de habitantes en América del Sur.

dificultades para articularnos a nivel nacional? En fin, podemos plantearnos diversas preguntas; sin embargo, considerando estos como ejemplo, abrimos la posibilidad de plantear temas de estudio referidos a la coordinación institucional.

Ahora bien, para abordar el tema de la coordinación estatal, es necesario hablar de los retos que trae consigo la descentralización, puesto que nuestro país vive un lento proceso que se ha visto obstaculizado por múltiples factores y circunstancias que ciertamente no son nuestro tema de estudio; no obstante, podemos señalar que, en las últimas dos décadas, el proceso de descentralización se ha constituido como tema de agenda del gobierno y, de alguna forma, en el interés de la población a fin de mejorar la producción de bienes y la provisión de servicios. Por ello, consideramos pertinente citar el asunto de manera sucinta para que, finalmente, nos permita orientar el tema hacia los desafíos descentralizadores.

Al respecto, asumimos la definición de descentralización propuesta por MacLean-Arbaloe y Silva (2000), según la cual esta es un «proceso ordenado y progresivo mediante el cual se transfieren funciones, recursos y poder de decisión desde el gobierno Central a las instancias de Estado cercanas a la ciudadanía, con el objetivo de que, tomando en cuenta la colaboración de la participación ciudadana, se mejore la producción de bienes y servicios para la población». Complementariamente, Lerda (2008) afirma que la descentralización debe entenderse como la transferencia o la devolución de poder desde un nivel nacional a otro subnacional, dentro del sistema estatal o desde el mismo Estado hacia la sociedad civil y/o la ciudadanía. A su vez, el poder está expresado en competencias, facultades, recursos, autonomía y potestades.

Dicho esto, los retos que acompañan a la descentralización suponen ensamblar el Estado central al periférico. Para ello, no solo se requiere un adecuado diseño y planificación de la política pública. Así de importante vienen a ser las capacidades burocráticas para desarrollar políticas en territorio.

Estas capacidades suponen el acatamiento de diversas exigencias que deben cumplir las organizaciones. Sobre este punto, consideramos pertinente citar la propuesta de Illán (2006), quien define seis requisitos para llevar a cabo una

adecuada descentralización: a) primero, la existencia de voluntad política a un doble nivel, por el Estado y por parte de las instancias que reciben las responsabilidades transferidas; b) segundo, que se establezca un proceso de diálogo y concertación entre el actor que descentraliza y los actores que van a recibir la descentralización; c) tercero, la autonomía del ente hacia el cual se va a descentralizar; esto supone la no dependencia jerárquicamente del Estado ni de otra instancia; d) cuarto, que el ente receptor cuente con independencia administrativa, esto es, que tenga autonomía en la decisión de sus prioridades financieras; e) quinto, el ente receptor debe contar con legitimidad propia puesto que no debería depender de una instancia superior o ajena a sí misma; y f) sexto, que cuente con recursos propios que en el transcurso del proceso permita autosostener, total o parcialmente, el suministro de producto que se ha propuesto brindar a los ciudadanos.

Aquí nos detenemos a precisar los elementos que implican que un gobierno descentralizado cumpla con los objetivos propuestos. Al respecto, Illán sintetiza las variantes que propusieron Cohen y Peterson (1999) a finales del siglo pasado. Estos autores identifican hasta seis tipos de descentralización definidos por las variantes que lo determinan, de modo que, para ellos, la mejor diferencia que determina una adecuada descentralización es «la variante basada en el cumplimiento de objetivos». Este enfoque clasifica la descentralización en función de cuatro objetivos: políticos, territoriales, económicos y administrativos. Sobre la base de estos objetivos, se configuran los siguientes modelos de descentralización: política, administrativa, fiscal y económica.

En nuestro caso, la integralidad del funcionamiento de un Estado descentralizado supondría el cumplimiento de estas variantes de descentralización tal como en el caso de países con experiencia positiva como Alemania, Suiza y España. Si precisamos el caso de España, tomando como referencia «el informe de evaluación sobre el funcionamiento de los servicios de administración periférica del Estado en 2010», podemos afirmar que la administración del Estado en el territorio ha cumplido con los objetivos planteados respecto a los servicios integrados que tienen adscripción territorial, los mismos que responden a un

adecuado funcionamiento y complementariedad de los niveles de gobierno en dicho contexto.

En el caso de Latinoamérica, una experiencia relevante es la de Chile. Al respecto, la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo de la Dirección Nacional del Servicio Civil de la Universidad Alberto Hurtado, por medio de la investigación «Descentralización, análisis de dotaciones y diagnóstico organizacional» (2012), refiere que, después del retorno a la democracia, la descentralización chilena se profundizó; el proceso se intensificó de manera progresiva, traspasando atribuciones desde el nivel central hacia las regiones. Si bien Chile se considera un país unitario y centralista, existe una autonomía regional administrativa; de hecho, los autores concluyen afirmando un aumento progresivo de la complejidad de los gobiernos regionales, tanto en aspectos presupuestales como de estructura y atribuciones asignadas; en tanto, definen que, internamente, cada dependencia regional pareciera tener su propia forma de ejecutar las cosas si bien continúan manteniendo una relación de dependencia con el nivel central. Es interesante observar cómo cada organización se organiza para resolver los retos que se les presentan.

Sin embargo, este no es el caso que vivimos en el Perú, puesto que aún podemos evidenciar un proceso de descentralización aislado y de lento avance. De hecho, Manrique (2013), en los balances y las perspectivas de los diez años de descentralización en el Perú, hace referencia a lo señalado por Grompone el año 2002: «La descentralización es un tema que surge desconectado de una realidad integral del Estado, de lo que se traduce no solo en vacíos legales sino el riesgo de las improvisaciones». De igual manera, señala que «es probable que, tal como están planteadas las cosas, en lugar de tener una auspiciosa expansión de la representación política, asistamos a un cuadro confuso y conflictivo. [...] no basta con afirmar que el proceso llevará varias décadas. El transcurso del tiempo no soluciona de por sí problemas. Importa desde ya fijar un derrotero de reformas económicas, políticas y sociales que va más allá de un plan estratégico [...]».

Al respecto, Manrique afirma que el autor presagió todo lo que a la fecha ocurre. Asimismo, resalta el escenario de conflicto que se ha institucionalizado entre las distintas instancias de gobierno, y los apéndices del centralismo se van activando asiduamente, lo cual pone en riesgo los avances del sistema democrático. Es claro que antes el gobierno central decidía sobre las instancias subnacionales; ahora, en un escenario de democracia y descentralización (aún incompleto), se debe coordinar con las regiones y los gobiernos locales para generar e instituir la gobernabilidad y evitar los conflictos, de tal manera que se genere una sintonía y una integralidad en los tres niveles de gobierno que existen en nuestro país.

Interpretando estas posturas, podemos resaltar que el proceso de descentralización en el Perú se ha venido dando de manera aislada y desintonizada de un proceso más integral (en el marco de la modernización de la gestión pública); no obstante, se cuenta con múltiples dispositivos legales que han esbozado la intencionalidad de conseguir un Estado descentralizado y moderno, pero esto no ha sido suficiente, ya que los esfuerzos no vienen llegando homogénea ni efectivamente a los distintos territorios, por cuanto no solo dependen del aspecto normativo sino de múltiples elementos que implican la política pública.

De hecho, en el caso de las políticas públicas de carácter alimentario, suponen un manejo político, administrativo y económico que sea desplegado coordinadamente entre los agencias del Estado de manera intergubernamental e intersectorial; sin embargo, no se consideraron elementos de coordinación interinstitucional, entendida esta como un proceso de articulación entre los actores que coordinan las políticas, programas o proyectos sociales. Repetto (2005) define la coordinación como:

El proceso mediante el cual se genera sinergia (entendida como aquello que resulta de la acción conjunta de dos o más actores, y cuyo valor supera su simple suma) entre las acciones y los recursos de los diversos involucrados en un campo concreto de gestión pública, al mismo tiempo que se construye (o redefine, en caso de su preexistencia) un sistema de reglas de juego, formales e informales, a través de las cuales los actores involucrados encuentran fuertes incentivos para cooperar, más allá de sus intereses e ideologías particulares, por lo general, en conflicto. (Repetto, 2005).

Y con más razón si no se consideraron tales elementos en un contexto de escasa institucionalidad territorial, donde las reglas de juego del funcionamiento de una sociedad son débiles, y las restricciones ideadas por el hombre que configuran las interacciones de las personas aún no son sólidas en un determinado ámbito. Incluso las instituciones gubernamentales consideran variables de política de beneficio particular, y sumado a esto las condiciones para el ejercicio coordinado de las políticas se pierden, y esto predispone los vacíos normativos y procedimentales que finalmente conllevan a los problemas de coordinación en el marco de la fase de implementación, el mismo que veremos con más detalle en el siguiente acápite.

B. Políticas públicas, la implementación y la coordinación interinstitucional

En la literatura, podemos apreciar múltiples definiciones acerca de políticas públicas; no obstante, la presente investigación asumirá la definición de políticas públicas propuestas por Joan Subirats y otros (2008: 36): «Son una serie de decisiones o de acciones intencionalmente coherentes, tomadas por diferentes actores públicos y a veces no públicos –cuyos recursos, nexos intencionales e intereses varían– a fin de resolver de manera puntual un problema políticamente definido como colectivo. Este conjunto de decisiones y acciones da lugar a actos formales, con un grado de obligatoriedad variable [...]». Consideramos que esta definición es ad hoc para nuestra investigación, ya que considera las acciones, los actores y la finalidad que toda política pública debe contener.

Sin embargo, debemos tener en cuenta que hablar de políticas públicas no significa el resultado de un proceso racional, claro y programático; por el contrario,

es producto de un proceso complejo. De hecho, Alza (2012) refiere que estas se dan en la medida con procesos y decisiones paralelos y de manera compleja. « [...] Se trata de un proceso complejo, cuyas fases –si bien luego se verá que no son sino funciones– se imbrican, traslapan y refuerzan entre sí». Tomamos en cuenta la dinámica y la complejidad de las políticas públicas y, más aún, en la presente investigación, puesto que el contexto de nuestro estudio predispone la variabilidad y la complejidad en la implementación específicamente en un ámbito departamental.

Ahora bien, estas decisiones o acciones intencionalmente coherentes orientadas a la solución de problemas públicos pueden o no cumplir con sus objetivos. Mucho dependerá de que las políticas públicas cumplan con las características mínimas para su éxito; por ello, Stein y Tommasi (2006) refieren la estabilidad, la adaptabilidad, la coordinación y la coherencia, la calidad de la implementación y de la efectiva aplicación, la orientación al interés público y la eficiencia como características claves de las políticas públicas (Stein y Tommasi, 2006: 140). El cumplimiento de estas características supone la consecución de los objetivos planteados.

Tal como lo manifestamos líneas arriba, las políticas públicas son parte de un proceso de decisiones complejas, pero que, para un mejor entendimiento, Alza (2012), sobre la base de Limdblom (1991), propone el ciclo de las políticas públicas en dos fases: la fase predecisional, donde se encuentra la etapa de agendación, y la fase decisional, que incluye a las etapas de diseño, implementación y evaluación. Las razones de nuestra investigación recaen en el estudio de la implementación de una política pública específica a través del Programa de Complementación Alimentaria en un determinado espacio geográfico –la región Apurímac–, lo que hace que nos detengamos aquí para puntualizar algunos aspectos respecto a la etapa de implementación.

Después del diseño, la implementación supone concretar los procesos y las actividades planificadas, para el cual se hace uso de los recursos y los dispositivos organizativos previstos. Al respecto, Alza (2012) señala que, en esta función, se

desarrolla la gestión de operaciones: es la producción de bienes y servicios a ser entregados a los ciudadanos (servicios de salud, programas sociales, vaso de leche, programa de complementación alimentaria, etc.). Asimismo, la implementación también incluye un mecanismo de control permanente conocido como monitoreo o control de gestión.

Al igual que Alza, quien considera los conceptos del español Subirats en sus definiciones, para nuestro estudio asumimos la posición de este último y sus colaboradores respecto a la implementación de políticas públicas, entendida como «el conjunto de procesos que, tras la fase de programación, tienden a la realización concreta de los objetivos de una política pública». Para mejor comprensión, los autores resumen la implementación como el conjunto de decisiones y acciones que tienen que ser llevadas a cabo por actores públicos, paraestatales y privados que pertenecen al Acuerdo de Actuación Político-Administrativa; del mismo modo estas decisiones y acciones deben estar enmarcadas en un Programa de Actuación Político-Administrativa que regula las reglas institucionales específicas a la política en cuestión; y, finalmente, que estas se realicen con la intención de crear, influenciar o controlar: la constitución de una red de acción pública, la concepción de una estrategia de implementación y las decisiones y acciones concretas que se destinan directamente a los grupos-objetivos (Subirats, Knoepfel, Larrue y Varone, 2008).

Como apreciamos en las líneas precedentes, las políticas públicas abordan la acción gubernamental desde las decisiones y las acciones para solucionar deficiencias y/o problemas políticamente definidos como colectivos; las posturas enunciadas refieren la complejidad del proceso y, sin dejar de lado las otras etapas del ciclo de la política pública, proponemos el estudio de la política alimentaria enfatizando la etapa de implementación, considerando de forma concreta la ejecución de las acciones del Estado, lo que en nuestra investigación viene a ser la ejecución del Programa de Complementación Alimentaria en los gobiernos locales provinciales de la región alto andina de Apurímac.

Ahora bien, la adecuada implementación de las políticas públicas en un escenario de descentralización progresiva supone una nueva forma de concebir el Estado; esto es, a partir del proceso de descentralización, se busca reformar el Estado y, dentro de ello, se constituye la coordinación interinstitucional como un efecto institucional de este, ya que buscamos la transferencia de facultades a otras instancias desde el nivel central, y esto evidentemente tiene que generar nuevas formas de gestionar las políticas en territorio. Al respecto, Cingolani (2003) hace referencia a las relaciones intergubernamentales, a partir de un estudio de la descentralización de políticas sociales y el análisis de la coordinación intergubernamental en sistemas descentralizados. Al respecto, la autora propone lo siguiente:

[...] De acuerdo a la conceptualización de institucionalidad, la descentralización definida como la «transferencia de responsabilidades, competencias y capacidades desde unidades superiores a unidades de gobierno de menor dimensión territorial», al incorporar los actores gubernamentales de dimensión territorial inferior en alguna/s o todas las funciones políticas (diseño, implementación, financiamiento, control) implica de suyo un cambio en la institucionalidad social y, por tanto, una «nueva institucionalidad». No obstante, cabe preguntarse: y, si en la construcción de esta nueva institucionalidad, la lógica a la que obedecen los cursos de acción y relaciones en el nuevo conjunto de organizaciones responde a imperativos tradicionales, ¿igualmente se estará en presencia de una nueva institucionalidad?; en otras palabras, ¿es suficiente, para hablar de una «nueva institucionalidad social», atender a la constatación de la modificación del conjunto de organizaciones encargadas de determinadas funciones de la políticas? (Cingolani, 2003)

Teniendo presente esta propuesta, consideramos que la implementación de la política motivo de nuestro estudio implica un importante despliegue del componente de coordinación interinstitucional; por ello, insistimos en el marco de un proceso de descentralización, ya que este se constituye en una plataforma neurálgica para desarrollar políticas (particularmente sociales y con un modelo de cogestión).

Sin embargo, esto amerita muchos desafíos al interior de las organizaciones políticas, que proponemos como retos institucionales, pues las organizaciones cuentan de por sí con autonomía y una cultura organizacional propia, vale decir

que responden a sus propios imperativos institucionales, y a veces estas no acostumbran a integrarse y, por lo tanto, son susceptibles a la configuración de conflictos internos y esto es algo que el Estado no ha considerado. Para comprender de mejor manera estos enunciados, a lo largo de los siguientes capítulos desarrollaremos detalladamente cada fenómeno.

De hecho, Cingolani (2003), a partir de su análisis, concluye que las relaciones intergubernamentales en la construcción del sistema descentralizado parecen confirmar la condición primaria de las relaciones verticales y, dentro de ella, la dominancia de las financieras. Esta postura sugiere la superioridad del componente financiero de manera esencial en la racionalidad de la descentralización. Además, precisa que el factor fiscal ha sido la arista conflictiva y pilar fundamental sobre la que se construyeron las relaciones intergubernamentales. La influencia o la no influencia significativa de un elemento en la gestión de las políticas públicas en un marco de descentralización trae consigo las exigencias de coordinar con los actores la implementación de políticas en el territorio; como mencionamos, esto requiere necesariamente las relaciones, las interdependencias y la coordinación; para el caso, nosotros consideramos abordar desde la coordinación interinstitucional referida a las coordinaciones de tipo intergubernamentales e intersectoriales que se realizan en el territorio.

Al respecto Lerda, Acquatella y Gómez (2005) plantean tres perspectivas de coordinación de las políticas públicas; primero, la coordinación horizontal o transversal que busca la coordinación entre las políticas de diferentes áreas funcionales de un mismo nivel de gobierno. Aquí podemos citar como ejemplo el caso de las políticas sociales dirigidas a la reducción de la desnutrición crónica infantil, mediante las cuales se buscan coordinar los objetivos y los procedimientos de los ministerios de Salud, Educación, Vivienda, Desarrollo e Inclusión Social y otros relacionados con el tema. En un segundo lugar, hacemos referencia a la coordinación vertical, que tiene lugar entre los ministerios y las entidades de los diferentes niveles de gobierno; como ejemplo podemos mencionar la coordinación entre los niveles de gobierno central, regional, provincial y distrital. Y, en tercer y

último lugar, la coordinación longitudinal, que busca la coordinación a través de diferentes horizontes temporales.

Estas tres dimensiones no son estrictamente autónomas ni excluyentes entre sí. Sin embargo, esto nos servirá para nuestro caso de estudio, el mismo que requiere un análisis de la coordinación entre los niveles de gobierno, principalmente entre el nivel nacional y local teniendo como objeto de estudio la gestión descentralizada de la política pública alimentaria en un ámbito específico.

Dentro de ello, existe una mirada propuesta por los mismos autores, cuya postura la adoptamos. Los autores identifican tres dimensiones que caracterizan a la denominación de coordinación de políticas públicas: por un lado la integración de políticas como medio efectivo para la inclusión de directrices, objetivos y restricciones que derivan de las políticas generales desde el inicio del proceso de formular y diseñar políticas particulares de cada sector y nivel de gobierno; por otro lado, la coherencia, que muestra el grado en el que las diversas políticas gubernamentales (por ejemplo, en nuestro caso, la política alimentaria) interactúan lógicamente y consistentemente en términos técnicos, de compatibilidad de las estructuras de incentivos y de los diferentes acuerdos políticos necesarios para dotarlas de sostenibilidad en el tiempo. Y, finalmente, la coordinación de políticas que implica la existencia de mecanismos operativos indicados para el acceso a la información, la sincronización de acciones, la armonización de perspectivas y el manejo de los costos que irrogan las interdependencias entre servidores, equipos y sectores, áreas o de diferentes niveles gubernamentales.

En síntesis, podemos decir que la existencia de acciones o comportamientos subóptimos, relacionados con una inadecuada integración, coherencia y coordinación por parte de los actores responsables del diseño, formulación e implementación de políticas convergirán en problemas de coordinación.

Por todo ello, consideramos importante retomar la discusión sobre la implementación de políticas, ya que esta fase engloba múltiples acciones que hacen efectiva la política, y esto requiere preferentemente capacidades administrativas pero desde un contexto de descentralización; en tal sentido, es

clave analizar el tema a través de los métodos y/o procesos gerenciales, pero, para entender esto, hay que postular dicha dinámica por medio de los juegos de implementación y los efectos que estos producen.

C. Los juegos de la implementación

La implementación de la política en un marco de descentralización sugiere la coordinación y la interacción de los actores desde las diversas entidades que intervienen en su gestión. De la literatura revisada, consideramos que hay varias maneras de leer e interpretar la coordinación. Una perspectiva útil para nuestro análisis es la que concibe la coordinación como un juego político en el que participan las instituciones inmersas en su implementación.

Si bien el término «juegos de la implementación» fue acuñado por Eugene Bardach (1977), también hubo estudiosos que abordaron de forma parecida los acontecimientos que se presentaban en la implementación de una política pública; uno de ellos fue Elmore (1978), quien, en el texto respecto a los «Modelos organizacionales para el análisis de la implementación de programas sociales» citado en la compilación de Aguilar (1993), afirma la intención de los analistas de políticas en centrar su atención en razón del proceso mediante el cual las políticas se convierten en la acción administrativa:

No se puede definir certeramente lo que una política es ni por qué no se le implementa si no sabemos lo suficiente acerca del funcionamiento de las organizaciones. Entonces, son muchos los estudios de organizaciones que nos indican que la transformación de una idea en acción implica ciertas simplificaciones decisivas. Las organizaciones son simplificadoras; trabajan en torno a los problemas fragmentándolos en tareas separadas y de fácil manejo, y asignando la responsabilidad de cada una de ellas a unidades especializadas; solo si se comprende la forma como trabajan las organizaciones se podrá entender cómo es que las políticas son moldeadas a través del proceso de implementación. (Elmore, 1976).

A partir de ello, entendemos el rol del actor involucrado, que hace efectiva la política y resalta la importancia de esta fase, por cuanto estará sujeto a las

adecuaciones y/o transformaciones que le permite al responsable de la administración. El autor plantea que, para la efectividad de la implementación de una política, primero debemos conocer el funcionamiento de las instituciones responsables.

Por otro lado, Elmore, en el capítulo referido al «Modelo de la implementación como conflicto y negociación», hace referencia a cómo los actores con intereses discordantes se aglutinan en torno a una tarea común; el modelo refleja el presupuesto de que el conflicto constituye el rasgo dominante de la vida de las organizaciones, y las cataloga como arenas de conflicto en las que los individuos y otras dependencias subordinadas con intereses específicos compiten por obtener ventajas relativas que derivan del ejercicio del poder y de la distribución de los escasos recursos. Queda claro que la gestión de las políticas públicas sociales presenta un alto contenido de coordinación interinstitucional, el mismo que persigue intereses divergentes, lo que hace compleja la gestión de la política, y con mayor razón si es en un contexto departamental donde la institucionalidad es débil.

Volviendo a la definición de Bardach respecto a los juegos de la implementación, primero hace una distinción entre el «problema de implementación», que lo define como un «problema de control y dirección de una multitud de actividades», y el «proceso de implementación», esto a fin de señalar la pluralidad de intereses como perspectiva incómoda para el que busca tener un apego fiel a los objetivos dispuestos por la ley o el diseño original. En cambio, señala que el proceso de implementación es algo terriblemente frustrante, tedioso, que, además, predispone la aparición de enemigos políticos a los que quieren dirigir con energía su rumbo y desenvolvimiento.

Bardach propone una metáfora respecto al proceso de implementación, y la define como «proceso de ensamblaje» de una «máquina» que vendría a ser la política o el programa, donde las partes o componentes son, entre otros, los recursos financieros, los procesos administrativos, las fuentes de los fondos, las

dependencias públicas, los grupos de apoyo, las regulaciones de las autoridades gubernamentales, etc. Concluye que la implementación es:

El proceso de ensamblar numerosos y diversos elementos del programa [...] que se encuentran en manos de diferentes partes que [...] son independientes entre sí, razón por la cual la persuasión y la negociación son el único modo de lograr que cada parte coopere proporcionando los elementos del programa que están bajo su control; [...] «ensamblaje» y «política» son las dos características fundamentales del proceso, a las que hay que sumar una tercera decisiva, la de ser «un sistema de juegos que se relacionan entre sí de manera laxa». (Bardach, 1977).

El autor considera al juego de la implementación a partir del marco del control. En síntesis, refiere que:

El proceso de implementación se caracteriza por el maniobrar de muchos actores semiautónomos, cada uno de los cuales intenta tener acceso a los elementos del programa y tenerlos bajo su control, intentando, al mismo tiempo, extraer las mejores ventajas de otros actores que también buscan tener acceso a los elementos que les den control. (Bardach, 1977).

Seguido de las conceptualizaciones y explicaciones, el autor identifica los «juegos de la implementación» y los efectos negativos que se generan en el despliegue de la política; para ello, nosotros mostramos algunos efectos adversos que propone Bardach, los cuales sintetizaremos de acuerdo con un panorama previo a lo que posiblemente nos muestren los resultados de nuestro estudio. Estos son:

- Los juegos que producen el desvío de los recursos, especialmente del dinero, que deberían ser usados para conseguir o generar elementos del programa; estos juegos se basan en la tendencia al manejo de la gran masa de dinero estatal, y tienen por finalidad la manera de cómo obtener, aumentar, controlar y manejarlo desde la óptica de los intereses particulares. En tanto, el autor afirma que estos son juegos que juegan las dependencias y los funcionarios gubernamentales con miras a definir la orientación, la cantidad y los criterios de uso del dinero público; más que obedecer a criterios de optimización, orientan su utilización a criterios tales como el fortalecimiento de sus grupos políticos, reconocimiento de sus superiores, etc., y, si a esto se le agregan las limitaciones de los cuadros superiores para vigilar a los niveles inferiores, ello

evidentemente desemboca en una idea de altas probabilidades de inflación, derroche, bajos desempeños y grandes retrasos.

- Los juegos que generan la distorsión de los objetivos de la política, los cuales están determinados en el mandato original; básicamente estos juegos se generan cuando las políticas consideran objetivos genéricos, laxos e imprecisos, lo cual predispone a que se puedan renegociar los fines y orientarse en otras direcciones; se puede recortar, reajustar o distorsionarlos, y sobrecargarlos de tal manera que se vuelvan un peso político insoportable. Del mismo modo, el autor refiere que el juego consiste en ir sumando, en torno a una política, nuevos objetivos cada vez más ambiciosos y generales, los mismos que le dan a la política mayor integración conceptual y hasta mayor concepto, pero que, justamente por esas causas, la política se debilita y se torna inalcanzable.
- Finalmente, los juegos que producen la disipación de energías personales y políticas, en jugar juegos que hubiera sido mejor canalizar hacia acciones constructivas del programa. Aquí consideramos relevante mencionar que el autor hace referencia al nudo problemático de toda las interacciones, que es la incertidumbre, la misma que captura a cada actor acerca de si los demás harán sus contribuciones al programa de acción colectiva por medio del cual se implementa la política. Aquí se hace referencia a la relación de la incertidumbre y la entrega: esto supone que, si la incertidumbre se disminuye, hay una tendencia a aumentar la entrega del servicio. Los actores, entonces, buscarán mantener la opción de retirarse del juego en caso de que los otros actores no muestren actitudes firmes y den señales de titubeo.

Por otro lado, y complementariamente al tema en estudio, además de los retos de la descentralización referidos en los párrafos anteriores, la producción de bienes y la provisión de servicios deben estar orientadas a la generación de valor público; la nueva gerencia pública se orienta de manera directa o ya sea indirecta a la generación de valor público, entendido esto a partir de la definición de la Real Academia Española como el grado de utilidad o aptitud de las cosas para

satisfacer necesidades o proporcionar beneficios. Aquí es donde se considera que el gobierno puede generar valor público a partir de sus acciones, actividades o programas. Por ello, Sandoval (2008) considera la propuesta de la *World Public Sector Report*⁷, quienes definen al valor público como «el valor creado por el gobierno a través de la posición de servicios, la aprobación de leyes, regulaciones y otras acciones».

De manera importante, el autor señala que las cosas claves que la gente valora suelen medirse dentro de tres categorías: servicios, resultados y confianza. Del mismo modo, puntualiza que el público es el único que puede determinar qué es valioso para la sociedad. En una democracia representativa, el valor es definido por las preferencias de los ciudadanos expresadas a través de una variedad de medios y refractadas mediante las decisiones de las autoridades políticas.

El valor agregado por el gobierno es la diferencia entre los beneficios que el público eventualmente disfruta y los recursos y poderes que los ciudadanos deciden otorgarle a su gobierno. Para que algo sea de valor, no es suficiente con que la gente desee o diga desearlo. Será de valor cuando la gente tenga voluntad de dar algo a cambio; por ejemplo, el pago de impuestos, conceder poderes coercitivos, cogestión en la gobernabilidad, brindar información privada, su tiempo y otros recursos personales (Sandoval, 2008).

En síntesis, la coordinación interinstitucional como parte de la implementación de la política pública en un proceso específico de descentralización es un tema que no ha sido del todo pensado por el Estado peruano. De la literatura recogida, podemos afirmar que la descentralización propone un escenario nuevo en los ámbitos regionales y locales; además, nos propone nuevas formas de gestionar las políticas, los programas y los proyectos sociales a través de un elemento muy importante como es la «coordinación interinstitucional» y, más aún, en espacios con escasa institucionalidad territorial. Evidentemente, esto se constituye en un

⁷ World Public Sector Report, uno de los principales informes de Undesa, tiene como objetivo identificar los nuevos problemas, preocupaciones e innovaciones en la gobernanza y la administración pública, especialmente las que contribuyen a la realización de la Agenda de Desarrollo de las Naciones Unidas incluyendo los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

reto para los actores que gestionan políticas en estos territorios, ya que dicha gestión sugiere coordinación en los niveles intergubernamentales e intersectoriales, pero no como parte de un componente normativo, sino desde la perspectiva del cumplimiento de los objetivos de la política pública. Adicionalmente, referimos que la gestión descentralizada de la política desde un enfoque de coordinación interinstitucional está marcada por los intereses particulares de las instituciones. En ese sentido, se hace necesario analizar esta interacción de los actores a partir de lo que Bardach denomina «juegos de la implementación».

1.2 ESTADO DE LA CUESTIÓN

Durante las últimas décadas, el interés de muchos países catalogados como los del tercer mundo ha sido la atención a las poblaciones en condición de pobreza, pobreza extrema y en riesgo de vulnerabilidad. Esto se ha venido dando (entre otras formas) a través de políticas alimentarias orientadas a contribuir a la reducción de brechas de pobreza y combatir el hambre. Paralelamente se han venido desarrollando procesos de descentralización que han comprendido la transferencia de funciones y responsabilidades del gobierno nacional a los gobiernos subnacionales mediante la separación de competencias y funciones.

Esto ha puesto en la palestra la capacidad de los gobiernos subnacionales para gestionar políticas públicas en sus respectivos territorios, escenario donde se ha resaltado la coordinación interinstitucional como un elemento clave para la adecuada implementación de planes y proyectos, principalmente los de carácter alimentario, quienes requieren un elevado desarrollo de las interdependencias institucionales para su éxito. Lamentablemente, varios países latinoamericanos – entre ellos, el Perú– no han mostrado interés en el tema de coordinación (más allá de acciones normativas) y los estudios referidos a la temática son escasos, particularmente contextualizados en los niveles regionales y locales; mientras los que existen están enfocados, en su mayoría, en el resultado y el impacto de su implementación.

En esta sección, describiremos estudios e investigaciones relacionados con nuestro tema, a los cuales tuvimos acceso mediante búsquedas en los ámbitos nacional e internacional, los mismos que detallaremos desde las relaciones entre los gobiernos nacionales y subnacionales; estudios sobre procesos de gestión intergubernamental; y, finalmente, sobre políticas alimentarias en el Perú.

A. Estudios sobre relaciones entre el gobierno nacional y los subnacionales

En el ámbito nacional, dentro de los pocos estudios revisados concernientes a las relaciones entre los diversos niveles de gobierno que existen en el Perú, mencionamos los siguientes:

El estudio relacionado con nuestro tema de investigación es la publicación «Transferencia de responsabilidades» (2007), la cual hace referencia al proceso de traspaso de programas y proyectos del gobierno nacional a los gobiernos regional y locales en el marco de la descentralización peruana como parte de un proceso programático distribuido en etapas, buscando la transferencia de competencias y fortalecer los gobiernos subnacionales para una mejor gestión de los mismos; en tanto, el estudio hace mención (entre otros temas muy importantes) a que la construcción de un Estado descentralizado no solo implica el traspaso de responsabilidades hacia las agencias descentralizadas, sino también supone que el mismo nivel nacional adecúe su rol, dejando tareas de ejecución para concentrarse en la formulación de políticas y el monitoreo de la prestación descentralizada de los servicios (Prodes, 2007). El estudio aborda el tema de transferencias a partir del análisis de casos específicos como programas sociales y agrícolas; sin embargo, no profundiza el elemento de coordinación interinstitucional y los problemas que se presentan dentro de la gestión descentralizada de los mismos, el cual nosotros abordaremos con mayor detalle en el desarrollo de la presente investigación.

Continuando en el Perú, el estudio propuesto por Alcázar y Lovatón (2006) respecto al balance de los primeros años de la transferencia de programas del gobierno nacional a los gobiernos locales afirma que el proceso de traspaso de los programas sociales ha definido la entrega de mayores responsabilidades y considerables recursos a la gestión de los gobiernos locales. Paradójicamente, los investigadores afirman que los problemas y las fortalezas hallados durante el proceso son muy limitados, principalmente porque los mecanismos de información han sido escasos y no han funcionado; en tanto, hacen referencia a la lentitud del proceso de descentralización, pero que cumple un rol importante en la entrega de roles preponderantes a los gobiernos locales. La investigación aborda un balance de lo ocurrido durante los primeros años de la implementación de la transferencia de Foncodes y Pronaa a los gobiernos locales, planteados desde una relación entre el nivel nacional y subnacional. No obstante, el documento nos muestra un enfoque de resultados y la identificación de causas que han predisposto los problemas en el proceso; nosotros, además de ello, consideramos que el tema requiere un análisis desde los retos que trae consigo la descentralización para gestionar políticas en un determinado espacio, y es algo que proponemos en el estudio.

Otro estudio sobre el Perú que resalta los problemas de coordinación interinstitucional para la gestión de políticas públicas es el titulado «Coordinación entre las políticas fiscal y ambiental en el Perú» propuesto por Manuel Glave, donde cataloga como «gran hallazgo» a la existencia de vacíos en relación con los mecanismos de coordinación entre el MEF y la autoridad ambiental, así como entre esta última y los sectores involucrados con temas medioambientales. El investigador refiere que los vacíos se explican por falta de prioridad política en el tema y por los escasos recursos que obstaculizan con la posibilidad de contar con personal en las etapas de la implementación de las políticas ambientales. La carencia de estos mecanismos y/o espacios de coordinación han conllevado a otro tipo de deficiencias como las tributarias y fiscales (Glave, 2005). El análisis del caso determinó la presencia de fallas en la coordinación de políticas, pero, desde

un nivel nacional, algo que aun queda pendiente es mostrar la cuestión desde lo territorial.

Siguiendo en el Perú, Muñoz (2014), por medio del documento sobre gobernabilidad y desarrollo subnacional (problemas de coordinación interinstitucional), afirma sobre la situación peruana respecto al tema que:

Estos problemas se traducen en la carencia de políticas públicas descentralizadas que hagan frente a problemas que crecen a pesar de los años de bonanza económica. La débil coordinación de políticas entre los niveles de gobierno «conlleva a la dispersión, al paralelismo y a la poca eficiencia en el uso de los recursos públicos en los ámbitos territoriales regionales y locales» [...]. El déficit de coordinación y la no delimitación de funciones no solo afecta la prestación de servicios, sino también incrementa la conflictividad de las relaciones cotidianas entre los entes del Estado. (Muñoz, 2014).

De hecho, la realidad propuesta por la autora vislumbra la realidad de la coordinación intersectorial e intergubernamental en la gestión descentralizada de las políticas públicas; sin embargo, es necesario ahondar en el fenómeno en políticas alimentarias con enfoque territorial.

La investigación referida a las «Relaciones intergubernamentales en Colombia» señala que, en la acción de gobernar, el Estado interviene por medio de determinaciones de política pública, el mismo que en el vecino país se desarrolla en un contexto que refleja principalmente dos aspectos: por un lado, una precariedad del despliegue territorial del Estado caracterizado por los insuficientes grados de coordinación y subsidiariedad entre los múltiples niveles de gobierno en una incompleta descentralización política; y, por el otro, por las disfunciones de aparato administrativo, las mismas que resultan de un debilitamiento institucional en un desordenado proceso de modernización (Barbosa, 2007). Entendemos que, en este estudio, no profundizan en los temas gerenciales y la predominancia de un nuevo escenario que trae consigo la descentralización.

En nuestro vecino país del sur, Leyton, en su estudio de caso respecto al «Balance del proceso de descentralización en Chile 1990-2005», a partir de una mirada regional y municipal, como parte del análisis del fortalecimiento de los gobiernos municipales en la gestión de políticas descentralizadas, manifiesta que

el avance del proceso de descentralización ha sido escaso, y lo atribuye a la falta de voluntad política del gobierno y los partidos políticos, y complementariamente el centralismo del aparato público, la desconfianza en las capacidades locales, el riesgo de ingobernabilidad fiscal, el desconocimiento del tema y la escasa participación ciudadana.

En lo referente a los municipios, el autor reconoce que hay mejoras en su gestión en comparación con la década de los noventa, como la democratización de la elección de autoridades políticas, el aumento de los recursos con que cuentan, el incremento de sus atribuciones y competencias que le permiten constituirse en un actor relevante del desarrollo local; sin embargo, el autor evidencia una heterogeneidad de contextos municipales, siendo los nudos críticos la falta de *accountability*, la debilidad del rol de los concejos municipales y de la asociación chilena de municipalidades, la falta de recursos municipales, la pobre generación de recursos propios y funcionarios con escaso nivel de profesionalización (Leyton, 2006).

En Argentina, los autores Cetrángolo y Jiménez, mediante el estudio «Las relaciones entre los niveles de gobierno en Argentina. Raíces históricas, instituciones y conflictos persistentes», realizado para la Cepal, aborda la conflictiva relación financiera entre la nación y las provincias durante los últimos quince años con el objeto de identificar los diversos factores que explican la existencia de dificultades en generar un esquema estable de relaciones entre las instancias de gobierno referidas, del que la ley de coparticipación es solo una parte. El documento hace referencia (entre otras tantas reflexiones) a los problemas de la organización federal, y señala que son producto de la yuxtaposición de complicaciones estructurales. Del mismo modo, insiste en la importancia de valorar las características político-institucionales del problema, cuyo dominio se da por la combinación de elementos en donde la debilidad institucional es la contraparte y el reflejo de una pugna política alrededor de las cuestiones federales, y afirma que los orígenes deben ser buscados en la constitución de la República Argentina (Cetrángolo y Jiménez, 2004).

Tanto en el caso chileno como en el argentino, si bien los estudios tienen un abordaje parecido respecto al desarrollo de políticas intergubernamentales, el primero modela la identificación de causas y consecuencias, además del relato de un proceso iniciado después de la dictadura, mientras que el segundo considera la persistencia de factores históricos relacionados con los conflictos, con relación al elemento fiscal. Sin embargo, ambos abordan el tema desde una mirada macro o más nacional, mas no así desde un enfoque territorial, por lo que nosotros consideramos importante precisar la implementación de la política desde una perspectiva más local.

B. Estudios sobre procesos de gestión intergubernamental

La investigación titulada «La (no) conducción intergubernamental del proceso de descentralización: el caso de la inacción de las decisiones públicas para implementar el Consejo de Coordinación Intergubernamental (Perú, 2007-2011)» se refiere a la situación y el contexto político y social de los gobiernos subnacionales, así como a la ambigüedad de una decisión política como los principales factores que han obstaculizado la implementación del consejo de coordinación con los diversos niveles de gobierno como espacio impulsor de la descentralización (Rivera, 2013). El autor enfoca el estudio enfatizando los elementos políticos, lo que, para nuestro entendimiento requiere un abordaje técnico político.

En la República de Bolivia, Arandia (2002) desarrolla el tema por medio de la investigación que lleva por título «Descentralización y relaciones intergubernamentales en Bolivia», donde se asume que una mayoría de países de América Latina han optado por la descentralización como medio para mejorar la eficiencia, la eficacia y la legitimidad en la administración pública. Del mismo modo, refiere que estos cambios han determinado modificaciones en la estructura del Estado, en su funcionamiento y en las formas de interacción entre sus diferentes instancias.

En tanto, refiere que en dicho país el proceso de descentralización indisolublemente unido a la municipalización requiere de importantes ajustes, principalmente en relación con los niveles intermedios de gobierno, que, como articuladores de las políticas públicas locales y nacionales, han mostrado notables debilidades. De la misma manera, el estudio refleja que el proceso de descentralización ha hecho más compleja la red de relaciones entre instituciones gubernamentales y redes de organismos no gubernamentales. Sin embargo, indica que el Estado olvida abordar, quizá de manera sucinta, el grado de influencia del marco normativo, el mismo que es altamente influyente en el proceso de descentralización de funciones y responsabilidades de las instancias subnacionales, y eso es algo que nosotros profundizaremos en el desarrollo de nuestra tesis.

Aludiendo el caso peruano respecto al complejo camino de la coordinación de las intervenciones estatales en lo social, Fabián Repetto (2005), a través del estudio sobre la gerencia social ante los nuevos retos del desarrollo social en América Latina, en su capítulo referido a la dimensión política de la coordinación de los programas y las políticas sociales, señala que, si bien existió, a inicios de los noventa, la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales, esta presentó serios problemas de institucionalización, debido a la ambigüedad normativa y la dependencia asociada a las características del secretario técnico de turno. Seguido a ello, entre 1995 y 2000, se privilegió el enfoque sectorializado, el cual terminó desarticulado, combinado con la incapacidad de los ministerios sociales. Ya, a partir de 2001, se fortaleció la instancia técnica de apoyo a la comisión, lo cual no tuvo correlato con los apoyos presupuestarios (Repetto, 2005). Si bien el citado es un estudio de la situación suscitada en nuestro país, consideramos que es pertinente estudiar mecanismos de coordinación en ámbitos subnacionales, que tengan relación con las instancias de los sectores y niveles de gobierno involucrados en la gestión de las políticas.

En la investigación «Política fiscal y medio ambiente: Bases para una agenda común» (2005), realizado en el vecino país de Chile, se observa el acápite referido a las fallas de coordinación entre las políticas sectoriales y los niveles de gobierno.

Aquí se puntualiza que son sucesos altamente probables, donde el entorno en el que las políticas se originan, toman forma y se desarrollan es muy propicio al surgimiento de todo tipo de ambigüedades, contradicciones, redundancias, duplicaciones, insuficiencias, ausencias, imperfecciones u otras manifestaciones de fallas en las fases de las políticas públicas (agendación, diseño, implementación y evaluación). Del mismo modo, hace referencia a las deficiencias de las políticas públicas por las fallas, entre otras, a: i) persiguen objetivos mutuamente contradictorios, ii) adoptan metas internamente inconsistentes, iii) tiene posiciones encontradas respecto al uso de los instrumentos, iv) ejecutan actividades conjuntas de manera desincronizada, v) siguen secuencias ineficientes e incluso contraproducentes, vi) son abandonadas o mudan de curso ante un simple cambio de autoridades responsables y vii) dependen de autoridades que se comportan de manera autista. Finalmente, el estudio concluye con la afirmación de que la coordinación de las políticas públicas es un bien deseable como esquivo, y señala que es tan simple comprobar que los estándares de calidad en materia de coordinación de las políticas públicas logradas a diario por los diversos niveles y sectores de gobierno son objetivamente inferiores a lo que intuitivamente parece ideal, satisfactorio o, al menos, aceptable y posible (Lerda, et al., 2005).

El estudio citado en el párrafo anterior aborda de manera integral los dilemas de coordinación. Sin embargo, al igual que respecto del estudio de Lerda, et al., (2005), podemos señalar que es necesario entender el fenómeno desde una mirada regional y/o local, y mejor aún si lo contextualizamos en un escenario donde la experiencia de gestión de políticas coordinadas es relativamente incipiente.

Ahora bien, en Argentina, el estudio sobre las buenas prácticas de gerencia social denominado «Gestión intergubernamental de programas sociales» (2005) analiza un caso específico referido a la formación del Plan Jefes de hogar en la provincia de Buenos Aires, cuyo objetivo fue la conformación de una red intergubernamental. Al respecto, Insuani (2005), autor del documento, hace referencia a la dificultad de implementar este mecanismo de gestión, puesto que el proceso de estructuración de esta red terminó dando lugar a la conformación de

un campo de acción que enfrentó a un conjunto de factores internos y externos que cuestionaron su desempeño y, por ende, su capacidad para convertirse en referente de una práctica inteligente.

El tema propone como condicionantes internos principalmente los problemas burocráticos y las debilidades operativas de las dependencias públicas involucradas que afectaron el cumplimiento de las responsabilidades asumidas individualmente y de aquellos que requerían del apoyo interinstitucional. Sumado a estos, el documento señala las inercias institucionales y a la débil coordinación del conjunto de la red y, junto a ello, la ausencia de una estrategia integral destinada a crear un sistema de comunicación e información apto para el buen funcionamiento del componente, lo que repercutió negativamente dentro y fuera de la red. Finalmente, se observan los condicionantes externos como el esquema federal del gobierno, donde los niveles estatales reflejaron celo respecto a su autonomía, lo cual influyó negativamente para desarrollar estrategias de colaboración. Asimismo, el contexto de crisis económica y social conformó un escenario favorable para tomar decisiones apresuradas y, por otra parte, el estudio menciona la difícil relación con los municipios producto de las discrepancias políticas (Insuani, 2005).

En la investigación realizada en México por Hernández (2006) titulada «Relaciones intergubernamentales», se indica que las capacidades de los gobiernos en el ejercicio de la administración se tornan complejas o flexibles en la medida del uso de sus propias competencias; el estudio hace referencia a la importancia de las relaciones intergubernamentales en las diversas actividades de la administración pública; sin embargo, señala que son una posibilidad que no es considerada en la solución de los problemas y las demandas. Asimismo, concluye que el Estado es el único que cuenta con la capacidad jurídica y el compromiso social a través de sus instituciones y diversos actores para la adopción y la implementación de sistemas de cooperación; no obstante, la autora afirma que se debe permitir y facilitar más acciones por medio del respeto a la implementación de estas relaciones desde los gobiernos locales.

En los últimos dos estudios mencionados, referentes a la gestión intergubernamental, notamos ciertos vacíos. En el penúltimo estudio, respecto a la caracterización del mecanismo de coordinación en cuanto a su conformación y los alcances de sus funciones para la implementación de los programas; de igual manera, el último estudio mira el problema de la cooperación interinstitucional desde los roles y autonomía de los niveles de gobierno, para lo cual, para redondear el abordaje del tema, es necesario incidir en los roles de cada nivel de gobierno como actores en la administración de sus propias competencias.

C. Estudios sobre políticas alimentarias en el Perú

Dentro de las investigaciones sobre políticas alimentarias en nuestro país, nosotros consideramos relevante mencionar a Portocarrero y otros (2000), quienes realizan un estudio sobre «Gestión pública y políticas alimentarias en el Perú», centrado en un campo específico de las políticas sociales: la política alimentaria nutricional que llevó a cabo el Programa Nacional de Asistencia Alimentaria (Pronaa) con sus respectivas modalidades de atención. Los autores manifiestan que el proceso de implementación de las políticas del Pronaa, dos décadas atrás, hubiera esperado que el proceso de formulación de la política se diera de forma independiente respecto al proceso de implementación, y que uno siguiera al otro; dicho de otro modo, que la implementación ocurriera después de que se hubiese culminado la formulación. Actualmente, se sostiene que la formulación y la implementación están integradas e interactúan con las otras etapas de la política pública. Efectivamente, en el caso del programa, se encontró que, si bien se efectuaba la formulación antes que la implementación, inmediatamente después de la primera fase se implementaban proyectos piloto que valían como insumo para la reformulación de la política. Es importante concluir, respecto a la importancia de la naturaleza de la actividad que desplegaba el Pronaa y el hecho de que, en reiteradas oportunidades, los cambios necesarios no conseguían concretarse inmediatamente, fue imposible detener la marcha de

los proyectos mientras fueran reformulados, lo que implicaba que, a menudo, se daba una yuxtaposición entre las dos fases referidas.

Por otro lado, en el capítulo referido al funcionamiento estatal peruano en el caso del programa, hacen referencia a que la implementación de los subprogramas del Pronaa se vieron afectados por los continuos cambios y rotaciones de administración, los cuales restaron continuidad necesaria a los esfuerzos por modernizar y reformar el desempeño de la institución. De igual manera, las iniciativas fueron obstruidas por celos institucionales, deficiencias en las competencias profesionales del personal, ausencia de una efectiva comunicación entre los múltiples niveles de decisión e implementación y, además, por una ausencia de sistemas de información y evaluación de impacto que orientan adecuadamente los cambios que experimentaban sus subprogramas una vez puestos en función.

Por otra parte, Guarniz (2004), en su estudio «Las distintas formas de pensar y participar en la actual política alimentaria», elabora estudios de caso de las familias en pobreza y extrema pobreza de un club de madres de la periferia de Lima, en el cual resalta problemas como la oposición que muestran las señoras miembros de los comedores populares respecto de la transferencia de los programas sociales a un gobierno local de Lima, pues piensan que el programa será utilizado políticamente para finalmente marginarlas. En tal sentido, mientras los funcionarios y servidores estatales y zonales hablan de participación política, democracia y gobiernos locales, ellas hablan de manipulación, clientelismo político y asistencialismo como las características más resaltantes del proceso de transferencia.

El autor refiere que esta característica no pudo ser superada por ambos grupos, ya que la comunicación y la información adecuada para suplir los problemas no se corrigieron por ambas partes; en tanto, señala que el subsidio es un tema muy sensible en la nueva estrategia de la política alimentaria, en el sentido de que genera tensiones entre las organizaciones de mujeres cuando se intenta trabajar dentro del distrito, no solo para solucionar el problema alimentario, sino para el

fortalecimiento de la democracia en los niveles locales. Estas conclusiones nos muestran las ventajas, pero principalmente los riesgos que implica la transferencia de los programas a los gobiernos locales, así como las tensiones que se presentan dentro de las administraciones compartidas entre los responsables estatales y representantes de las organizaciones beneficiarias (Guarniz, 2004). No obstante, el estudio omite plantear el tema a partir de los dilemas que implica la coordinación en un escenario específico, así como desde los juegos políticos que perpetran los actores en la gestión del programa, que es algo que nosotros profundizaremos en los siguientes capítulos.

Continuando en nuestro país, Lorena Alcázar, en su estudio « ¿Porqué no funcionan los programas alimentarios y nutricionales en el Perú?: riesgos y oportunidades para su reforma» (2007), analiza los factores causales respecto al incumplimiento de los resultados y los objetivos trazados por los programas; los mismos que no tienen correlato entre los presupuestos asignados y los logros obtenidos durante su tiempo de intervención. De hecho, la autora afirma que el importante gasto en programas alimentarios registrados durante los años 1997-2004 no se ha visto correspondido con la mejora sistemática en indicadores tales como nivel de pobreza, déficit calórico o desnutrición; asimismo, señala que los programas no están directamente orientados a la lucha contra la pobreza, sino a mejorar los niveles de vida de los pobres (mediante el apoyo alimentario y el aumento del gasto del hogar como producto de la valorización de la transferencia). El apoyo de los programas nutricionales debe contribuir a alcanzar una óptima inversión en capital humano. En este sentido, se debe resaltar que el análisis de los indicadores actuales de pobreza puede subestimar los efectos potenciales de estos programas en un futuro, ya que dichos indicadores no reflejan las consecuencias de las intervenciones en el largo plazo.

De igual modo, la investigación sustenta que el programa de comedores populares ha logrado importantes resultados respecto al capital social; sin embargo, hace referencia al debilitamiento de la representatividad de este capital y una tendencia hacia la politización y el clientelismo. Dentro de las causas para que los programas alimentarios no alcancen los efectos esperados, atribuye los problemas al diseño y

la implementación, tal es así que menciona las siguientes: i) la transferencia que realiza el programa es poca, ii) existen múltiples programas con objetivos y poblaciones metas superpuestos, iii) los programas tienen problemas de diseño que se resumen principalmente en que confunden objetivos nutricionales con los de alivio de la pobreza, de seguridad alimentaria e, incluso, de fomento de la producción local, iv) hay ineficiencias en el manejo de los programas, asociados a la compra de alimentos, así como la falta de información y supervisión, y v) como causa importante, el monitoreo y la evaluación de los programas alimentarios son muy limitados (Alcázar, 2007).

En síntesis, los estudios del ámbito nacional referente a las políticas alimentarias en el Perú están enmarcados en casos específicos de programas donde se resaltan algunos aciertos, pero más desaciertos reflejados en el diseño de la política, manejo administrativo, presupuestos asignados, resultados de la intervención, así como medición del impacto social. No obstante, las investigaciones referidas al proceso propiamente de implementación de la política pública alimentaria desde una profundización en la cogestión son escasas, más aún si están enmarcadas en un contexto provincial y distrital.

En conclusión, los estudios revisados y tomados en cuenta para delimitar nuestra investigación en el ámbito de Latinoamérica abordan temas referidos a la relación intergubernamental e intersectorial, los dilemas de coordinación que obstaculizan la gestión de políticas, planes y proyectos en espacios definidos. Asimismo, presentan matices referidos a la delimitación de funciones principalmente de actores del nivel nacional y subnacional; sin embargo, observamos limitaciones y algunos vacíos tales como el desarrollo de la coordinación interestatal dentro de un contexto de descentralización, que ciertamente se desarrolla en un periodo relativamente paralelo respecto a los países citados, los mismos que, a su vez, miran el fenómeno desde un nivel macro y no detalladamente desde los territorios.

Y, con respecto a los estudios desplegados en el escenario nacional (prioritariamente de nuestro interés), podemos decir que abordan el análisis de casos de políticas (en su mayoría de carácter social) y tienen al proceso de

descentralización en una etapa incipiente, desarrollado desde una mirada nacional y abordando los dilemas de coordinación a partir de las causas. Evidentemente, observamos la escasez de investigaciones referidas al tema de coordinación de las políticas públicas por parte de las distintas dependencias del Estado (de los sectores y niveles de gobierno) y con las organizaciones sociales, lo que depara un escenario aún por estudiar y que es necesario para la puesta en acción de las decisiones políticas en territorio.

Pretendemos complementar y ahondar el estudio de la implementación de políticas públicas al enfatizar la importancia de la coordinación intergubernamental e intersectorial, y considerar las características y los escenarios nuevos que nos propone la descentralización, y cómo el Estado, desde sus diferentes niveles, efectiviza una política alimentaria que supone el concurso de múltiples actores. Asimismo, un factor que también diferencia nuestro estudio es la mirada desde un contexto provincial y distrital, el mismo que motivará al desarrollo de estudios en escenarios poco explorados.

CAPÍTULO II

LOS GOBIERNOS LOCALES EN LA GESTIÓN DESCENTRALIZADA DE LA POLÍTICA ALIMENTARIA

Uno de los componentes de la Política Social y Alimentaria del Perú se ha concretizado por medio del Programa de Complementación Alimentaria (PCA), creado mediante la Ley N° 25307 del 2 de diciembre de 1991. Esta ley declaró de prioritario interés nacional la labor que realizan los clubes de madres, comités de vaso de leche, comedores populares, autogestionarios, cocinas familiares, centros familiares, centros maternos infantiles y demás organizaciones de base, en lo que respecta al servicio de apoyo alimentario. Este programa, como medio principal de la política alimentaria en el Perú, desde su inicio ha sido modificado y adscrito a distintas dependencias públicas, lo que ha devenido en constantes modificaciones y dificultades para su gestión.

2.1 El Programa de Complementación Alimentaria

A. Antecedentes

El Programa Nacional de Asistencia Alimentaria (en adelante Pronaa) fue creado mediante el Decreto Supremo N° 020-92-PCM como Institución Pública Descentralizada adscrita a la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM); a partir del año 1996, se adscribe al Ministerio de Promoción de la Mujer y del Desarrollo

Humano (Promudeh)⁸. A partir de 2002, este ministerio fue renombrado como Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (Mimdes)⁹.

La razón de ser del Pronaa se enmarca en la necesidad nacional de lograr la seguridad alimentaria, prioritariamente en el acceso y uso de los alimentos de las familias en situación de pobreza y extrema pobreza; del mismo modo, su finalidad fue la de contribuir a elevar el nivel nutricional de la población en situación crítica, así como coadyuvar a la seguridad alimentaria del país por medio de la ejecución de acciones de asistencia y apoyo alimentario dirigidos preferentemente a los sectores vulnerables y en riesgo nutricional, en especial a los niños y a los damnificados por situaciones de emergencias temporal¹⁰.

El Pronaa contaba con múltiples subprogramas alimentarios y nutricionales orientados a los diferentes grupos etarios; asimismo a los beneficiarios de los comedores populares, grupos en riesgo y obras comunales. En tanto, presupuestalmente, podemos clasificarlo en dos grupos: los Programas Nutricionales y el Programa de Complementación Alimentaria (PCA). Este último constituye el tema de la presente investigación. El PCA está compuesto por cinco modalidades o subprogramas (comedores populares, adultos en riesgo, alimentación a personas con tuberculosis, hogares y albergues y alimentos por trabajo).

A partir de 2003, legalmente el Programa Nacional de Asistencia Alimentaria queda vinculado al Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, y se constituye en una unidad ejecutora conformada por la sede central y los 29 equipos zonales. Ese mismo año, el PRONAA entró en un proceso de reestructuración, a fin de mejorar la calidad del gasto respecto a la política social y sumar sus acciones a la superación de la pobreza y la pobreza extrema, esto como acciones previas a la transferencia de recursos y competencias a los gobiernos locales.

⁸ Ministerio de Estado creado bajo Decreto Legislativo 866 el 29 de octubre de 1996.

⁹ Ministerio de Estado que se crea a partir de la modificación de la estructura ministerial bajo la Ley Orgánica N° 27779 publicada el 11 de julio de 2002, donde establece que el Mimdes diseña, propone y ejecuta la política de desarrollo social y humano promoviendo la equidad de género y la igualdad de oportunidades para la mujer, la niñez, la tercera edad y las poblaciones en situación de pobreza y pobreza extrema, discriminadas y excluidas.

¹⁰ Decretos Supremos Nos. 003-98-PROMUDEH y 010-2001-PROMUDEH.

Hasta antes de su extinción¹¹, el Programa Nacional de Asistencia Alimentaria se encargó de la asistencia técnica, la capacitación, la evaluación y el monitoreo del Programa de Complementación Alimentaria aun luego de que este fuera traspasado a los gobiernos locales.

En la actualidad, el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (Midis)¹² tiene la rectoría del Programa de Complementación Alimentaria. En efecto, mediante la Resolución Ministerial N° 163-2012-MIDIS, se encargó a la Dirección General de Descentralización y Coordinación de Programas Sociales¹³ la conducción del programa, el mismo que, conjuntamente con los gobiernos locales, debe garantizar el cumplimiento de la finalidad y los objetivos propuestos.

En el departamento de Apurímac, las siete provincias cuentan con el PCA transferido e iniciaron su implementación entre los años 2008 y 2009 gradualmente, donde hasta, a fines de diciembre de 2012, el total de las provincias ya contaba por lo menos con la administración de la modalidad de comedores populares e, indistintamente, las municipalidades contaban con otras modalidades de acuerdo con el siguiente cuadro:

¹¹ Según el DS N° 007-2012-MIDIS, el Pronaa se declara en «extinción» en un plazo que no excederá el 31 de diciembre de 2012 respecto a la ejecución de sus prestaciones, y el 31 de marzo de 2013 para el cierre contable, financiero y presupuestal.

¹² Ministerio de Estado, creado por Ley N° 29792 el 19 de octubre de 2011.

¹³ Órgano de línea del Midis dependiente del Viceministerio de Prestaciones Sociales.

**CUADRO Nº 1: MODALIDADES DEL PCA FUNCIONANDO EN LAS
PROVINCIAS DE APURÍMAC DURANTE 2009-2013**

| Nº | PROVINCIA | SUBPROGRAMAS |
|----|-------------|--|
| 1 | Abancay | <ul style="list-style-type: none"> • Comedores populares. • Alimentos por trabajo. • Hogares y albergues. • PANTBC. |
| 2 | Andahuaylas | <ul style="list-style-type: none"> • Comedores populares. • Alimentos por trabajo. • Hogares y albergues. • Adultos en riesgo • PANTBC. |
| 3 | Antabamba | <ul style="list-style-type: none"> • Comedores populares. • PANTBC. • Hogares y albergues |
| 4 | Aymaraes | <ul style="list-style-type: none"> • Comedores populares. • PANTBC. |
| 5 | Chincheros | <ul style="list-style-type: none"> • Comedores populares. • Alimentos por trabajo. • PANTBC. |
| 6 | Cotabambas | <ul style="list-style-type: none"> • Comedores populares. • PANTBC. • Hogares y albergues. |
| 7 | Graú | <ul style="list-style-type: none"> • Comedores populares. • Alimentos por trabajo. • PANTBC. |

Fuente: Elaboración propia según datos del Midis

B. Sobre las características

El PCA es definido por el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social como un «conjunto de modalidades de atención que tienen por objetivo otorgar un complemento alimentario a la población en situación de pobreza o pobreza extrema, así como a grupos vulnerables constituidos por niñas, niños, personas con TBC, adultos mayores, personas con discapacidad en situación de riesgo moral y abandono, y víctimas de violencia familiar y política»¹⁴.

¹⁴ Definición publicada en la página web del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social: <http://www.midis.gob.pe/index.php/es/pca>.

El programa estuvo y actualmente está compuesto por las modalidades o los subprogramas: comedores populares, alimentos por trabajo, hogares y albergues, adultos en riesgo y atención a pacientes con tuberculosis (PANTBC), mejor ilustrados en el gráfico 1, de los cuales la modalidad de comedores populares se constituyó como la más grande, considerando que contaba con una gran cantidad de beneficiarios (hoy denominados usuarios), con muchos años de funcionamiento y un empoderamiento social considerable. Hasta el 31 de diciembre de 2013, la modalidad de comedores populares contaba con 10.311 comedores a nivel nacional, y en el departamento de Apurímac funcionaban alrededor de 964 centros de atención¹⁵.

GRÁFICO N° 1: MODALIDADES O SUBPROGRAMAS DEL PCA



Fuente: Materiales instructivos del Midis.

La modalidad de Comedores Populares tiene por finalidad la mejora de las condiciones de acceso a la alimentación, y brinda un complemento alimentario¹⁶ a las personas con bajos recursos y vulnerabilidad, y se constituyen en agentes de cambio, con carácter comunitario, de desempeño dinámico y desarrollo

¹⁵ Según información proporcionada por la DGDCPS del Midis.

¹⁶ La ración diaria referencial por beneficiarios considera 200 gramos por ración durante veinte días al mes para todo el año.

organizacional. Esta modalidad orientó su atención a las familias organizadas a nivel nacional, a través de centros de atención denominados comedores populares, que son organizaciones sociales de base compuestas, en su mayoría, por mujeres.

Respecto a la modalidad de Hogares y Albergues, estos contribuyen a mejorar el nivel alimentario y nutricional de niños, niñas y adolescentes en riesgo moral y de salud alojados en hogares, albergues o centros de rehabilitación de menores; en tanto la modalidad de alimentos por trabajo busca estimular, apoyar y recompensar la iniciativa de la población en la generación y ejecución de obras comunales en beneficio de sus comunidades, para lo cual otorga una ración de alimentos por la mano de obra prestada.

La modalidad Adultos en Riesgo contribuye a complementar la atención alimentaria de adultos en riesgo moral y de salud ubicados en hogares, albergues, casas refugio o servicios de atención a mujeres afectadas por violencia familiar, discapacitados u otros similares; y finalmente el subprograma o modalidad de Atención y Nutrición al Paciente Ambulatorio y su Familia con tuberculosis - PANTBC, que proporciona alimentos al paciente tuberculoso ambulatorio a fin de contribuir a su recuperación y protección de la familia (dos contactos directos), el mismo que se coejecuta con el sector salud, toda vez que son los responsables de la identificación de beneficiarios, actividades educativas, evaluación nutricional al programa de los pacientes, así como de su graduación.

El PCA, como política pública alimentaria, tiene por finalidad la atención a la necesidad de alimentación de la población de menores recursos económicos, por medio del suministro de alimentos a las Organizaciones Sociales de Base (OSB) detalladas en el párrafo anterior, el mismo que considera que este proceso es a título de «donación», y que cubre como mínimo el 65% de la ración per cápita diaria ofrecida por las OSB a sus beneficiarios. Del mismo modo, se busca la promoción de la autogeneración de ingresos que coadyuven al fortalecimiento económico de las organizaciones sociales. Finalmente, buscó la realización de actividades de educación y capacitación en múltiples temas, pero priorizando la

salud, la nutrición y la autosostenibilidad a través de actividades propias de las agrupaciones sociales.

En la actualidad, el PCA se encuentra bajo la rectoría del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (Midis) y bajo la administración de los gobiernos locales en las regiones. Asimismo, cabe señalar que el programa no ha perdido las líneas generales de su creación, tal es así que el Midis define los objetivos de la siguiente manera: «*El Programa de Complementación Alimentaria tiene como objetivo otorgar un complemento alimentario a la población en situación de pobreza, riesgo y vulnerabilidad, a través de las organizaciones sociales de base constituidas formalmente, instituciones públicas y privadas sin fines de lucro*»¹⁷.

CUADRO N° 2: ADSCRIPCIONES DEL PROGRAMA DE COMPLEMENTACIÓN ALIMENTARIA DESDE SU CREACIÓN

| Año de adscripción | Organismo de destino | Norma |
|----------------------|---|---|
| 1991 | Creación bajo el Ministerio de la Presidencia. | Ley N° 25307 |
| 1992 | Programa Nacional de Asistencia Alimentaria (Pronaa). | Decreto Supremo N° 020-92-PCM. |
| 1996 | Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (Mimdes) (antes Promudeh). | |
| 2003-2007 a la fecha | Gobiernos locales | Resoluciones Presidenciales N° 070-CND-P-2003 y N° 071-CND-P-2003 |
| 2012 | Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social | Ley N° 29792 y Resolución Ministerial N° 163-2012-MIDIS. |

Fuente: Elaboración propia.

¹⁷ Contemplado en la página web del Midis: <http://www.midis.gob.pe/index.php/es/pca-objetivos>.

El objetivo de esta política parte de una necesidad pública de la alimentación y la nutrición de los peruanos que se encuentran en condición de pobreza y extrema pobreza (indigencia), el mismo que ha concitado la formulación de la finalidad del Programa Nacional de Asistencia Alimentaria (Pronaa)¹⁸, el cual señala *«contribuir a elevar el nivel nutricional de la población en situación de pobreza crítica, así como coadyuvar a la seguridad alimentaria en el país, mediante la ejecución de acciones de asistencia y apoyo alimentario dirigidos preferentemente a la atención de grupos vulnerables y en alto riesgo nutricional, en especial a los niños y a los damnificados por situaciones de emergencia temporal»*.¹⁹

2.2 Gestión descentralizada de la política: roles y responsabilidades de las instituciones competentes

Considerando que esta política pública ha sido diseñada y se desarrolla a nivel nacional, se entiende el requerimiento de desplegar dichas funciones por diferentes agencias u organismos gubernamentales, los cuales, en la actualidad, según Resolución de la Secretaría de Descentralización N° 240-2010-PCM/SD, son: a) gobierno nacional, b) gobierno regional, c) gobierno local provincial, d) comité de gestión local provincial, e) gobierno local distrital y f) comité de gestión local distrital. Para efectos de nuestra investigación, en adelante no consideraremos a los gobiernos locales distritales ni sus respectivos comités de gestión, por ser aplicables a los distritos de Lima Metropolitana. Es así que, a continuación, exponemos las características y roles de acuerdo con el siguiente detalle:

¹⁸ Organismo Público Descentralizado, ente rector de la política alimentaria en el Perú desde 1992 hasta su extinción (diciembre de 2012), creado por Decreto Supremo N° 020-92-PCM.

¹⁹ Contemplados en el Decreto Supremo N° 03-98-PROMUDEH Decreto Supremo N° 003-98-PROMUDEH, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del Programa Nacional de Asistencia Alimentaria (Pronaa); y el Decreto Supremo N° 010-2001-PROMUDEH.

- **Gobierno nacional**, representado por el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, es el ente rector de la política, quien establece los lineamientos y las estrategias para la adecuada gestión del Programa de Complementación Alimentaria. Por medio de la Resolución Ministerial N° 162-2012-MIDIS, se encargó a la Dirección General de Descentralización y Coordinación de Programas Sociales (DGDCPS)²⁰ como órgano competente para implementar las acciones relacionadas con la gestión del programa, en el marco de los lineamientos del Midis.
- **Gobierno regional**, sus competencias están circunscritas al apoyo y la asistencia a los gobiernos locales en los procesos que ameriten su participación; esto supone la participación y el concurso de sus unidades ejecutoras principalmente salud, agricultura y producción (Diresa, DRA y DR - Producción).
- **Los gobiernos locales provinciales**, según la norma señalada, los gobiernos locales participan en todo los procesos operativos que supone la gestión descentralizada del PCA. Asimismo, tiene bajo su competencia la administración de los recursos y los presupuestos asignados para cada año fiscal de todos los distritos de su jurisdicción, los cuales están previstos y distribuidos bajo la Ley de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal de cada año.
- **Comité de gestión local provincial**, según la Resolución Ministerial 804-2004-MIMDES, se constituyen como instancias de gestión concertada y participativa de los programas alimentarios, garantizando la participación de la municipalidad y las OSB, que realizan labores alimentarias según la normatividad establecida. De la misma forma, actualmente el Midis lo describe como un mecanismo de gestión descentralizada, el cual está conformado por los representantes de las organizaciones sociales de base, la municipalidad provincial, el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social y, opcionalmente, por los representantes de otros sectores comprometidos con la problemática alimentaria como salud, agricultura y producción.

²⁰ Órgano de línea del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, dependiente del Viceministerio de Prestaciones Sociales.

Como se observa, cada una de las instituciones o de los organismos públicos cumple un papel importante sobre la política, la cual queda centralizada formalmente en los gobiernos locales provinciales bajo la rectoría del Midis. El siguiente cuadro nos muestra la distribución de competencias según la norma desde el proceso de transferencia.

CUADRO Nº 3: COMPETENCIAS Y CRITERIOS BÁSICOS PARA LA GESTIÓN DE LOS PROYECTOS Y LOS PROGRAMAS SOCIALES TRANSFERIDOS

| SECTOR / NIVEL DE GOBIERNO | COMPETENCIAS Y CRITERIOS BÁSICOS |
|--------------------------------|---|
| Gobierno central (ahora Midis) | <ul style="list-style-type: none"> • Formular las políticas y las metas nacionales de asistencia y seguridad alimentaria para la lucha contra la pobreza. • Asignación y transferencia de recursos a las municipalidades, correspondientes a los programas sociales transferidos, los que se realizan sobre la base de indicadores que recojan las políticas sectoriales. • Formulación y aprobación de directivas de carácter técnico para todos los procesos de gestión, ejecución, seguimiento, evaluación, concertación, participación, transparencia y vigilancia de los proyectos y programas sociales, para cuyo fin coordina con los gobiernos regionales y locales. • Coordinar con los gobiernos regionales y las municipalidades las estrategias, los planes y los programas nacionales de lucha contra la pobreza, con el objetivo de construir un modelo de gestión descentralizada de los programas sociales. |
| Gobiernos regionales | <ul style="list-style-type: none"> • Coordinar y brindar apoyo a las municipalidades receptoras de los programas sociales transferidos por el Midis. • Fijar los ejes prioritarios de la canasta básica alimentaria regional, que servirán a las municipalidades para las compras de alimentos originarios para sus programas sociales propios y transferidos. |
| Gobiernos locales | <ul style="list-style-type: none"> • Las municipalidades provinciales y distritales asumen la gestión y la administración de los programas sociales transferidos por el Sector una vez formalizada la suscripción de las respectivas actas de transferencia, previniendo las acciones que permitan asegurar la continuidad y la calidad de los servicios para la población beneficiaria. • Los recursos financieros asignados a las municipalidades para la gestión de los programas de lucha contra la pobreza transferidos serán destinados exclusivamente a la atención de los mismos. • Para el caso de las adquisiciones de alimentos, las municipalidades provinciales podrán acogerse a la normatividad legal y técnica aplicable al programa, a efecto de garantizar el abastecimiento regular del Programa de Complementación Alimentaria, priorizando las compras regionales y locales en estrecha coordinación |

| | |
|--|---|
| | <p>con los productores locales y la OSB.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Colaboran y facilitan la organización y la ejecución de los programas nacionales de capacitación del Sector, pudiendo suscribir en forma individual o asociada convenios de cooperación. |
|--|---|

Fuente: Adaptado de Ruiz (2007) y actualizado sobre la base de las normas aplicables al PCA.

La implementación de la política implica un conjunto de pasos articulados principalmente –como ya hemos descrito– entre las instancias intergubernamentales y la sociedad civil organizada, a los que nosotros denominaremos «procesos operativos», los cuales pueden ser estipulados en diez compartimentos que se inician con la necesidad pública y la satisfacción de la alimentación en las poblaciones de pobreza, riesgo y vulnerabilidad.

Esta implementación ha sido reglamentada a través de la Resolución de Secretaría de Descentralización N° 240-2010-PCM/SD, donde se detalla la Matriz de Roles para la Gestión Descentralizada del PCA. Si bien es cierto que esta matriz inicialmente se ha propuesto para Lima Metropolitana, a la fecha el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social ha definido los procesos operativos para el total de las provincias del Perú sobre la base de este dispositivo, para lo cual toma como referencia el anexo N° 01 de la Directiva N° 04-2010-PCM/SD, donde se detallan las fases operativas del PCA en concordancia con los roles que cumple cada agencia gubernamental y no gubernamental en la gestión del programa. A continuación, presentamos la matriz inicial propuesta el año 2010 por la secretaría de descentralización.

CUADRO N° 4: MATRIZ DE ROLES PARA LA GESTIÓN DESCENTRALIZADA DEL PROGRAMA DE COMPLEMENTACIÓN ALIMENTARIA

| FASES OPERATIVAS DEL PCA | ROLES SEGÚN NIVEL DE GOBIERNO Y ESPACIOS DE PARTICIPACIÓN LOCAL | |
|--------------------------|---|---|
| | G.N | <i>*Formula lineamientos para la identificación, la priorización y la focalización de la población en situación de pobreza, pobreza extrema y vulnerabilidad.</i> |
| | G.R | <i>*Adecúa lineamientos para la atención a la población en situación de pobreza y extrema pobreza del PCA. *Monitoreo del cumplimiento de los lineamientos para la identificación, la priorización y la</i> |

| | | |
|--|--|--|
| Identificación, priorización y focalización de beneficiarios | | focalización de beneficiarios del PCA. *Realiza el seguimiento a la identificación, la priorización y la focalización de los beneficiarios del PCA. |
| | G.L.P | |
| | C.G.L.P | *Aporta criterios para la identificación, la priorización y la focalización de beneficiarios de acuerdo con la normatividad vigente. |
| | G.L.D | *Identifica, prioriza y focaliza a la población en situación de pobreza, pobreza extrema y vulnerabilidad beneficiaria del PCA, según modalidad de atención, con participación del Comité de Gestión Distrital. |
| | C.G.L.D | *Participa en la identificación, la priorización y la focalización de la población en situación de pobreza, pobreza extrema y vulnerabilidad beneficiaria del PCA, de acuerdo con la normatividad vigente. *Aporta criterios para la identificación, la priorización y la focalización de beneficiarios en el marco de la normatividad vigente. |
| Registros de beneficiarios del Programa de Complementación Alimentaria. | G.N | *Brinda los lineamientos, los procedimientos y los instrumentos para el proceso de registro de beneficiarios del PCA. *Proporciona asistencia técnica en el uso del aplicativo informático. *Realiza la validación del Registro de Beneficiarios. |
| | G.R | |
| | G.L.P | *Consolida y difunde el Registro de Beneficiarios y remite al gobierno regional y al gobierno nacional. |
| | C.G.L.P | *Aporta criterios y define procedimientos para la aplicación del Registro Único de Beneficiarios. |
| | G.L.D | *Elabora y actualiza periódicamente el Registro de Beneficiarios por centros de Atención. *Coordina con los establecimientos de Salud el Registro de Beneficiarios del PANTBC. *Consolida y elabora reportes de información semestral de Registros de Beneficiarios. *Remite información al gobierno provincial con copia al Mimdes luego de 29 días de finalizado el semestre. |
| C.G.L.D | *Participa en la actualización semestral del Padrón de Beneficiarios. *Adecúa y aplica las orientaciones para la identificación de beneficiarios. | |
| Elaboración de canasta de alimentos y programación | G.N | *Formula la normativa correspondiente para la conformación de la canasta de acuerdo con cada modalidad de atención en coordinación con el CENAN – Ministerio de Salud, que determina los requerimientos nutricionales. *Brinda la capacitación y la asistencia técnica proporcionando los instrumentos para el cumplimiento de la programación. *Establece lineamientos y directivas para la continuidad de la atención con el subsidio. |
| | G.R | *Participa en la aprobación de la canasta de alimentos, provincial-regional. |
| | G.L.P | *Aprueba la canasta de alimentos con participación del Comité de Gestión Local Provincial y el Gobierno Regional, la misma que será elaborada considerando los usos y las costumbres de los beneficiados y teniendo en cuenta la propuesta efectuada por el C.G.L.P. *Consolida la programación distrital y las metas de atención provincial de beneficiarios. |
| | C.G.L.P | *Propone criterios para la elaboración de canasta de alimentos del PCA y elabora propuesta de canasta de alimentos de la provincia, de acuerdo con las propuestas efectuadas por el CGLD. |
| | G.L.D | *Elabora y aprueba los productos que conforman la canasta de alimentos del PCA de manera concertada con el Comité de Gestión Distrital de acuerdo con la aprobación de la canasta efectuada por el GLP. *Realiza la programación de alimentos y subsidio económico, y recepciona metas de atención en coordinación con la DISA (PANTBC) y el Comité de Gestión Distrital. |
| | C.G.L.D | *Propone los productos que conforman la canasta de alimentos del PCA. |
| Adquisición de alimentos | G.N | *Formula la normatividad y brinda asistencia técnica en la elaboración del Plan Anual de Adquisiciones y en el proceso de compras, incluyendo las especificaciones técnicas. |
| | G.R | *Promueve la producción local de alimentos regionales sobre la base de las políticas de seguridad alimentaria de la región. |
| | G.L.P | *Promueve compras corporativas. |
| | C.G.L.P | |
| | G.L.D | *Elabora el Plan de Adquisiciones y aprueba de acuerdo con el presupuesto asignado, y define la modalidad de compra. *Elabora las especificaciones técnicas de los alimentos a comprar. *Realiza los procesos de adquisiciones de alimentos. *Realiza la compra de alimentos de acuerdo con la normatividad vigente. |
| | C.G.L.D | *Informa a la OSB sobre el proceso de adquisiciones. *Elabora propuesta del Plan de Adquisición del PCA. *Participa en calidad de veedor con voz y sin voto en el Proceso de Adquisición y *Comisión Especial con representantes designadas por la OSB de acuerdo con la normatividad vigente. |
| | G.N | *Formula la normatividad correspondiente y brinda asistencia técnica en el control de calidad, de las raciones de alimentos, almacenamiento y conservación de los alimentos. |

| | | |
|--|---------|---|
| Control de calidad de alimentos y almacenamiento | G.L.P | |
| | C.G.L.P | |
| | G.L.D | <p>*Realiza y verifica el cumplimiento de las especificaciones técnicas de acuerdo con el tipo de alimento, a través de acciones de control de calidad acordes con la normatividad vigente.</p> <p>*Realiza el control de calidad de los alimentos al momento de ingreso al almacén con instrumentos básicos.</p> <p>*Garantiza las condiciones de infraestructura y el adecuado almacenamiento y conservación de los alimentos de acuerdo con la normatividad vigente.</p> |
| | C.G.L.D | <p>*Participa en calidad de veedor en la supervisión de las acciones de control de calidad, en coordinación con la Digesa, almacenamiento y conservación de alimentos de acuerdo con la normatividad.</p> <p>*Formula propuestas para la vigilancia del cumplimiento de especificaciones técnicas, calidad y cantidad de alimentos que ingresan al almacén y salen de los Centros de *Distribución y establecimiento de salud.</p> |
| Distribución de alimentos | G.N | *Proporciona lineamientos para la distribución de alimentos. |
| | G.L.P | |
| | C.G.L.P | |
| | G.L.D | <p>*Elabora y coordina el Plan de Distribución y el Plan de Rutas Concertadas con el Comité de Gestión Distrital.</p> <p>*Informa a los Centros de Atención sobre el cronograma y el horario de distribución.</p> <p>*Distribuye los alimentos a través de los Centros de Distribución de Alimentos (CDA) y establecimientos de salud.</p> <p>*Informa al Comité de Gestión sobre las entregas efectuadas mensualmente y publica el informe en el portal web del GLD.</p> |
| | C.G.L.D | <p>*Propone y determina criterios para la selección de los Centros de Atención según las normas establecidas.</p> <p>*Coordina y difunde a las OSB y otras instancias (Minsa - PANTBC) sobre el cronograma y el horario de distribución.</p> <p>*Promueve y facilita la vigilancia en la distribución de los alimentos en los centros de distribución y establecimientos de salud (PANTBC).</p> |
| Desarrollo y fortalecimiento de capacidades | G.N | *Formula, aprueba y evalúa el Plan de Desarrollo y Fortalecimiento de Capacidades a partir de los informes de seguimiento y monitoreo o evaluación del PCA, el cual deberá contar con el presupuesto necesario para su cumplimiento. |
| | G.L.P | |
| | C.G.L.P | <p>*Propone lineamientos para la elaboración y las prioridades para el Plan de Desarrollo de Capacidades del nivel provincial.</p> <p>*Canaliza las demandas de capacitación del Comité de Gestión Local Distrital.</p> |
| | G.L.D | <p>*Aprueba e implementa el Plan de Desarrollo y Fortalecimiento de Capacidades en coordinación con el Comité de Gestión Local.</p> <p>*Brinda capacitación a la OSB.</p> |
| | C.G.L.D | *Propone y sugiere las necesidades de capacitación, y difunde y participa en la ejecución. |
| Supervisión | G.N | *Formula y aprueba los lineamientos para la supervisión de los Centros de Atención del PCA. |
| | G.R | |
| | G.L.P | <p>*Adecúa lineamientos de supervisión del PCA al ámbito provincial.</p> <p>*Aprueba el Reglamento del Servicio Alimentario y los instrumentos para la supervisión.</p> <p>*Participa en la formulación de lineamientos nacionales en conjunto con las instancias.</p> |
| | C.G.L.P | *Propone criterios para la elaboración del Reglamento del Servicio Alimentario y de los instrumentos para la supervisión. |
| | G.L.D | *Formula, aprueba y ejecuta el Plan de Supervisión del PCA. |
| | C.G.L.D | *Participa en la elaboración del Plan de Supervisión y como veedor en su ejecución. |
| Monitoreo y evaluación del PCA | G.N | <p>*Formula y aprueba los lineamientos para el monitoreo.</p> <p>*Evaluación integral del PCA, recomendando las medidas preventivas y correctivas.</p> |
| | G.R | |
| | G.L.P | <p>*Consolida el reporte de Gestión Anual del PCA, elaborado por los gobiernos locales distritales.</p> <p>*Elabora y ejecuta el Plan de Monitoreo e informa al Gobierno Nacional.</p> |
| | C.G.L.P | *Participa en la elaboración y la ejecución del Plan de Monitoreo del programa y en la evaluación del cumplimiento de las metas físicas. |
| | G.L.D | *Elabora el reporte de Gestión Anual del PCA. |
| | C.G.L.D | *Hace el seguimiento del cumplimiento a las recomendaciones efectuadas en los informes de monitoreo y evaluación. |
| | G.N | *Propone y estima los fondos públicos a ser asignados por el MEF para la ejecución del PCA, considerando las demandas proyectadas de los diferentes niveles de gobierno y la disponibilidad |

| | | |
|---------------------------------------|---------|--|
| Asignación de recursos presupuestales | | <i>presupuestal. *Establece los criterios para la asignación presupuestal.</i> |
| | G.R | <i>*Evalúa la asignación de recursos a fin de ser destinados a fortalecer el Plan de Seguridad Alimentaria de la Región.</i> |
| | G.L.P | <i>*Evalúa la asignación de recursos a fin de ser destinados a fortalecer el Plan de Seguridad Alimentaria de la Provincia.</i> |
| | C.G.L.P | <i>*Fiscaliza el adecuado uso de los recursos presupuestales y la debida distribución de los mismos de acuerdo con cada una de las modalidades del PCA.</i> |
| | G.L.D | <i>*Propone la demanda y la prioridad de atención de acuerdo con el registro de beneficiarios. *Distribuye los recursos presupuestales de acuerdo con cada una de las modalidades del PCA.</i> |
| | C.G.L.D | <i>*Participa y aprueba la demanda presupuestal sobre la base del Registro de Beneficiarios. *Participa y aprueba la distribución de los recursos presupuestales de acuerdo con cada una de las modalidades del PCA.</i> |

Fuente: Resolución de Secretaría de Descentralización N° 240-2010-PCM/SD

Siglas:

G.N = Gobierno nacional

G.R = Gobierno regional

G.L.P = Gobierno local provincial

C.G.L.P = Comité de Gestión Local Provincial

G.L.D = Gobierno local distrital

C.G.L.P = Comité de Gestión Local Distrital

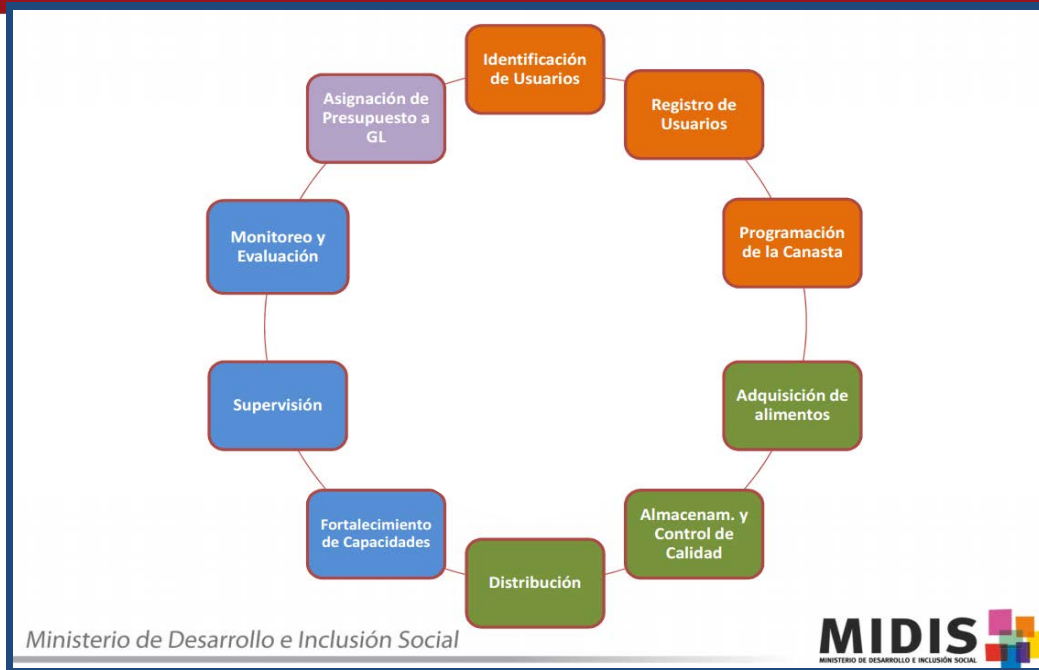
En tanto, las normas que facultan la gestión compartida a los gobiernos locales están contempladas en la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades y sus Modificatorias, donde el Art. 84 establece que las municipalidades distritales tienen como competencias exclusivas ejecutar el Programa del Vaso de Leche y demás programas de apoyo alimentario, con participación de la población y en concordancia con la legislación sobre la materia. Asimismo, el Art. 117 señala las funciones que podrán asumir los comités de gestión en los casos de proyectos de infraestructura social.

Respecto a la participación de la Sociedad Civil Organizada, mediante los Comités de Gestión Local, están determinados jurídicamente por la Ley de Bases de Descentralización, donde el Art. 17 de participación ciudadana señala *«promover la participación ciudadana en la formulación, debate y concertación de sus planes de desarrollo y presupuesto, y en la gestión pública; del mismo modo la Ley N° 25307 declaran de prioritario interés nacional la labor que realizan los Comités de Vaso de Leche, Comedores Populares, Clubes de Madres Autogestionarios, Cocinas Familiares, Centros Familiares y demás organizaciones de base»*. En lo que respecta al servicio de apoyo alimentario, los principales aspectos se contemplan en el Art. 7° Crea el Programa de Apoyo a la Labor Alimentaria de las Organizaciones Sociales de Base; asimismo los Art. 8° y 9° señalan que el

programa de apoyo a la labor alimentaria de las OSB estará a cargo de un comité de gestión con representantes de OSB, representantes del nivel central y del nivel local de gobierno. Asimismo, consigna las funciones de las OSB y, finalmente, el Art. 10° Crea el Fondo Programa de Apoyo a la labor alimentaria de las Organizaciones Sociales de Base (OSB), los mismos que tienen existencia legal y personería jurídica por medio del Art. 2°.

De lo referido, en la actualidad, la Dirección General de Descentralización y Coordinación de Programas Sociales (órgano de línea del Midis), a través de la Coordinación del Programa de Complementación Alimentaria, contempla los procesos operativos señalados en la Matriz de Roles para la gestión descentralizada, el mismo que considera normas y dispositivos del CND y el Mimdes, los cuales fueron adecuados y actualizados (en la actualidad no se consideran a los Comités de Gestión Local Distrital y los gobiernos locales distritales en las regiones, puesto que no tienen un rol activo). Dichos dispositivos se encuentran en el centro de información de este ministerio, los cuales son expuestos en el siguiente gráfico.

**GRÁFICO Nº 2: FASES OPERATIVAS DEL PROGRAMA DE
COMPLEMENTACIÓN ALIMENTARIA PROPUESTO POR EL MIDIS PARA SU
IMPLEMENTACIÓN EN TERRITORIO**



Fuente: Midis de acuerdo con la RSD N° 240-2010-PCM/SD.

2.3 Dificultades en la gestión de la política

Las informaciones expuestas en el cuadro y en el gráfico precedentes nos muestran que, para la consecución de la finalidad y los objetivos de la política, son necesarios el concurso y la participación de diversas instituciones que constituyen eslabones en la cadena de la política pública alimentaria específica para los grupos objetivo.

Sin embargo, debemos considerar que dichas organizaciones cumplen funciones institucionales que no necesariamente son las de la política alimentaria.

Por ejemplo, el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social tiene como principales funciones institucionales las siguientes: a) ejercer la rectoría de las políticas de desarrollo e inclusión social a nivel intergubernamental, en el marco del proceso de descentralización y en el ámbito de su competencia; b) formular, planear, dirigir, coordinar, ejecutar, supervisar y evaluar las políticas nacionales y sectoriales en materias de desarrollo e inclusión social, encaminadas a reducir la pobreza, las desigualdades, las vulnerabilidades y los riesgos sociales; c) articular las actividades que desarrollan las distintas entidades de gobierno en

cumplimiento de las políticas en materia de promoción del desarrollo, la inclusión y la equidad; d) realizar el seguimiento, el monitoreo y la evaluación respecto del desempeño y los logros alcanzados por las políticas, los planes y los programas en materia de desarrollo e inclusión social, en los niveles nacional, regional y local, así como la toma de las medidas correspondientes; e) diseñar, conducir y supervisar los sistemas funcionales en el ámbito de desarrollo e inclusión social asegurando el cumplimiento de las políticas públicas nacionales y sectoriales de acuerdo con las normas de la materia; y f) coordinar la implementación de la política nacional de desarrollo e inclusión social con los demás sectores, los gobiernos regionales y los gobiernos locales.²¹

Los gobiernos regionales, según la Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales N° 27867, señala que la misión de estos niveles de gobierno es organizar y conducir la gestión pública regional de acuerdo con sus competencias exclusivas, compartidas y delegadas, en el marco de las políticas nacionales y sectoriales, para contribuir al desarrollo integral y sostenible de la región, lo cual se concreta en las múltiples funciones que tiene en temas de salud, educación, agricultura, trabajo, etc.

Los gobiernos locales provinciales y distritales regulados por la Ley Orgánica de Municipalidades, Ley N° 27972, son entidades básicas de la organización territorial del Estado y canales inmediatos de participación vecinal en los asuntos públicos, que institucionalizan y gestionan con autonomía los intereses propios de las correspondientes colectividades, los cuales tienen por finalidad representar al vecindario, promover la adecuada prestación de los servicios públicos locales y el desarrollo integral, sostenible y armónico de su circunscripción. Esto implica el despliegue de funciones con autonomía en temas de su competencia, orientados al desarrollo del ámbito estrictamente local. Asimismo, los sectores que cogestionan en la ejecución del PCA en territorio de manera poco recurrente como el sector salud y agricultura, representados a través de las agencias de

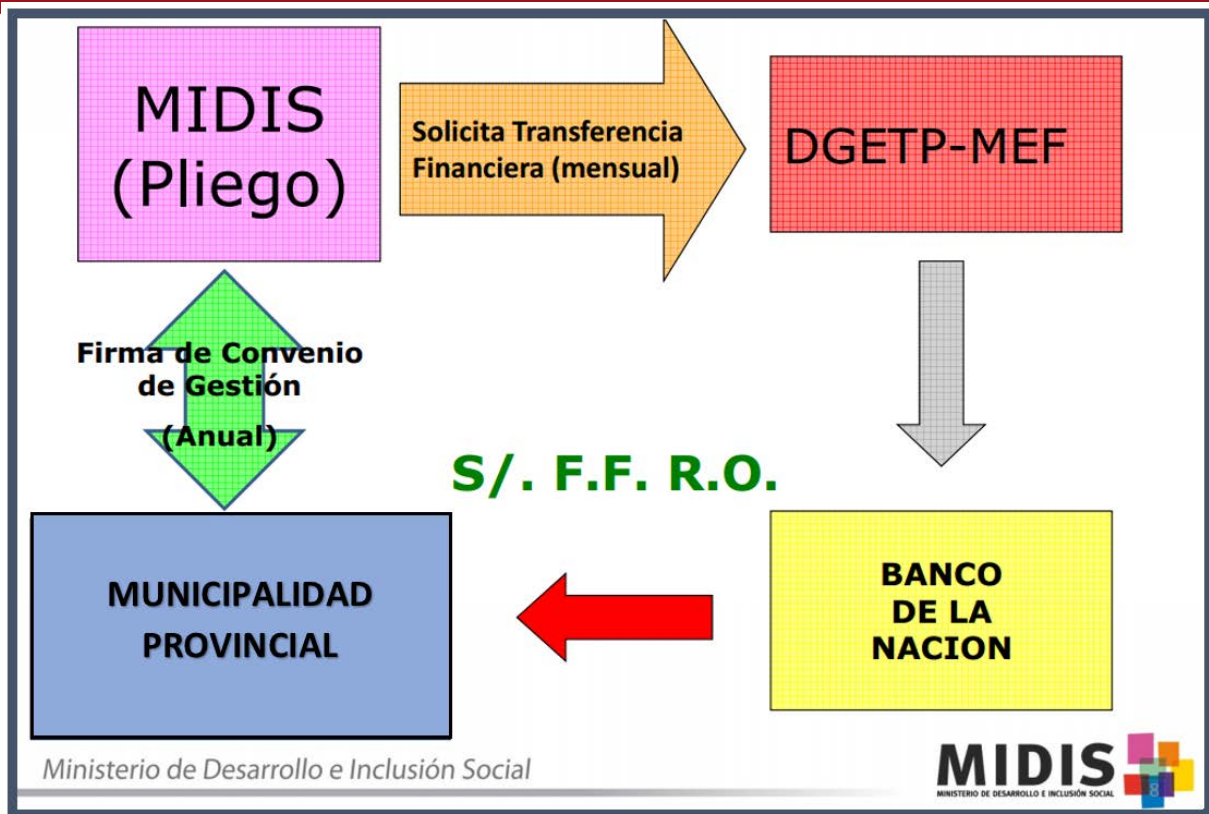
²¹ Funciones establecidas en el Reglamento de organización y Funciones - ROF del Midis.

dependencia del gobierno regional (Diresa y DRA), tienen funciones referidas a la gestión integral de los temas referidos a la salud y la agricultura, respectivamente, en el ámbito regional y local.

Lo interesante de este asunto es que este tipo de tareas funcionales determinan la forma como se va a emplear el presupuesto para la política alimentaria en el ámbito regional y, con más detalle, en el espacio provincial-distrital. Ahora bien, considerando que la política tiene un presupuesto asignado de acuerdo con la Ley de Presupuesto del Sector Público para cada Año Fiscal²², el cual es distribuido en las regiones por cada provincia (ver gráfico N° 3), en la práctica, los recursos son insuficientes por cuanto no se alcanza a cubrir el total de beneficiarios de manera adecuada (con la cantidad de raciones y los días consignados en el reglamento), de modo que las diferentes agencias tienen que hacer uso de su propia partida presupuestal para el cumplimiento parcial de la política.

GRÁFICO N° 3: PROCESO DE TRANSFERENCIA / ASIGNACIÓN DE FONDOS PÚBLICOS (Transferencias presupuestales)

²² En 2010 se asignó a través de la Ley N° 29465; en 2011, con la Ley N° 29626; en 2012, por medio de la Ley N° 29812; en 2013, con la Ley N° 29951; y, finalmente, para 2014, se aprobó bajo la Ley N° 30114.



Fuente: Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social.

El presupuesto asignado para la región Apurímac para el año 2014 en comparación con las otras regiones se muestra a continuación:

CUADRO Nº 5: DISTRIBUCIÓN PRESUPUESTAL DEL PCA POR REGIONES

| REGIÓN | PRESUPUESTO EN SOLES | | | |
|----------|----------------------|-----------|-----------|-----------|
| | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
| Amazonas | 1,718,626 | 1,718,626 | 1,718,626 | 1,718,626 |
| Áncash | 5,489,479 | 5,489,479 | 5,489,479 | 5,489,479 |

| | | | | |
|-----------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|
| Apurímac | 4,023,833 | 4,023,833 | 4,023,833 | 4,023,833 |
| Arequipa | 2,919,477 | 2,919,477 | 2,919,477 | 2,919,477 |
| Ayacucho | 4,210,600 | 4,210,600 | 4,210,600 | 4,210,600 |
| Cajamarca | 5,979,091 | 5,979,091 | 5,979,091 | 5,979,091 |
| Cuzco | 5,431,720 | 5,431,720 | 5,431,720 | 5,431,720 |
| Huancavelica | 4,129,881 | 4,129,881 | 4,129,881 | 4,129,881 |
| Huánuco | 2,817,419 | 2,817,419 | 2,817,419 | 2,817,419 |
| Ica | 2,205,238 | 2,205,238 | 2,205,238 | 2,205,238 |
| Junín | 3,621,763 | 3,621,763 | 3,621,763 | 3,621,763 |
| La Libertad | 4,980,337 | 4,980,337 | 4,980,337 | 4,980,337 |
| Lambayeque | 3,225,754 | 3,225,754 | 3,225,754 | 3,225,754 |
| Lima | 64,506,797 | 64,506,797 | 64,506,797 | 64,506,797 |
| Loreto | 2,823,958 | 2,823,958 | 2,823,958 | 2,823,958 |
| Madre de Dios | 409,497 | 409,497 | 409,497 | 409,497 |
| Moquegua | 784,650 | 784,650 | 784,650 | 784,650 |
| Pasco | 1,235,248 | 1,235,248 | 1,235,248 | 1,235,248 |
| Piura | 6,827,031 | 6,827,031 | 6,827,031 | 6,827,031 |
| Puno | 4,491,553 | 4,491,553 | 4,491,553 | 4,491,553 |
| San Martín | 2,072,379 | 2,072,379 | 2,072,379 | 2,072,379 |
| Tacna | 1,637,594 | 1,637,594 | 1,637,594 | 1,637,594 |
| Tumbes | 1,379,840 | 1,379,840 | 1,379,840 | 1,379,840 |
| Ucayali | 1,590,715 | 1,590,715 | 1,590,715 | 1,590,715 |
| TOTAL | 138,512,480 | 138,512,480 | 138,512,480 | 138,512,480 |

Fuente: Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social.

Es evidente que hubo un estancamiento de los presupuestos asignados para la implementación del Programa de Complementación Alimentaria en los diferentes ámbitos de intervención, y esto lógicamente tiene implicancia en las dificultades para la gestión del programa.

En conclusión, si bien existe una política pública clara que intentaría delimitar las acciones de las distintas agencias estatales, también es cierto que las distintas funciones y prioridades institucionales podrían generar deficiencias en la implementación de la política. Además, esto se explica, puesto que, en la actualidad, los gobiernos regionales han perdido participación en la gestión de la política, y los gobiernos locales distritales solamente se acogen a las decisiones que determina el gobierno local provincial.

Aunque el proceso de transferencia del PCA del gobierno nacional a los gobiernos locales tuvo como objetivo transferir competencias y responsabilidades en la gestión del programa en su totalidad –circunscribiendo el rol del sector solamente

a la asistencia y al acompañamiento técnico—, durante su implementación se observa el rol protagónico de las instancias a las cuales el programa fue adscrito (Pronaa, Promudeh, Mimdes y Midis), reflejado en la «persistencia» del ejercicio de sus atribuciones, regulando funciones y competencias que, según el marco legal, son de autonomía de los gobiernos locales.

A pesar de la existencia de un marco legal —aún impreciso— en el nivel nacional, los gobiernos del nivel subnacional —principalmente las municipalidades distritales— aún no interiorizan el concepto de gestionar articuladamente la política y relegan su participación a un rol pasivo de recepción de las acciones que implica la ejecución del programa; por ello, una autoridad distrital tanto como sus pares refiere:

La gestión del programa depende de lo que dispone el ministerio, pues ellos son los que emiten los lineamientos y normas; las municipalidades provinciales se encargan de la administración del presupuesto, pues eso es responsabilidad de ellos, principalmente del nivel central. (Autoridad Local Distrital).

Por eso es interesante comprender cuáles son las zonas grises que conllevan a generar problemas en cómo las agencias u organizaciones coordinan a nivel institucional; por ello, en el siguiente capítulo, ahondaremos en los problemas de coordinación que se presentan en el nivel intergubernamental respecto a la implementación del Programa de Complementación Alimentaria.

CAPÍTULO III

LA COORDINACIÓN EN LA IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA DE COMPLEMENTACIÓN ALIMENTARIA

Este capítulo está orientado a sistematizar las acciones de coordinación identificadas en el proceso de implementación del Programa de Complementación Alimentaria en las provincias de la región Apurímac. Esto supuso considerar las categorías de coordinación que implica el proceso de implementación de esta política pública (horizontal, vertical y longitudinal). No obstante, nuestro estudio, a partir del contexto y del marco legal, se enfoca en la categoría intergubernamental-vertical (coordinaciones entre los niveles de gobierno). Asimismo, analiza, de manera complementaria, la categoría intersectorial-horizontal para detallar las acciones de coordinación que se suscitan en esta etapa de la política.

3.1 Relaciones entre las agencias involucradas

Abordaremos el tema sobre las relaciones entre las organizaciones involucradas desde la acepción, como la presencia de interdependencias entre las partes componentes de un todo; en este caso, como elementos que integran la gestión descentralizada del Programa de Complementación Alimentaria, en el sentido de que su implementación en regiones requiere el concurso principalmente de los gobiernos en sus múltiples niveles y complementariamente los sectores detallados en los capítulos anteriores. Esta gestión va a comprender coordinaciones desde el punto de vista del «manejo de las interdependencias»²³.

Las relaciones que plantea la implementación del Programa de Complementación Alimentaria como parte de la política alimentaria descentralizada en la región Apurímac están descritas principalmente desde el nivel normativo, principalmente en la Resolución de Secretaría de Descentralización N° 240-2010-PCM/SD, así como en dispositivos que complementariamente obligan a las entidades a participar en la gestión, y otros que han modificado algunas responsabilidades de los actores que participan en la implementación de la política.

²³ La coordinación como el «manejo de las interdependencias» de acuerdo con las definiciones de Malone T.W.

- **Relación intergubernamental-vertical**

Tal como lo referimos en el marco teórico, concebimos la relación vertical a partir de las coordinaciones que existen entre agencias del nivel nacional – esencialmente ministerios– y las organizaciones de los diferentes niveles de gobierno (gobierno regional y gobiernos locales).

En Apurímac, hasta diciembre de 2013²⁴, las relaciones se han dado principalmente entre el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social²⁵, el gobierno regional, las municipalidades provinciales y las municipalidades distritales. No obstante, lo que se evidenció en la actualidad es que hay una relación fluida entre el Midis, representado por su coordinador territorial²⁶, y las siete municipalidades provinciales a través de su responsable del PCA; las relaciones que se han venido dando están referidas a la gestión presupuestal y administrativa del programa, donde recae la responsabilidad ejecutiva en los municipios provinciales, mientras que la función del Midis se enmarca en la rectoría, asistencia técnica y administrativa hacia los ejecutores.

Estas acciones se reflejan en once indicadores, tal como lo mostramos en el cuadro N° 6, los cuales requieren, para su cumplimiento, que se establezca una relación adecuada entre las entidades participantes.

CUADRO N° 6: INDICADORES PARA LA GESTIÓN DEL PROGRAMA DE COMPLEMENTACIÓN ALIMENTARIA 2014

| OBJETIVOS | | INDICADORES | | | | |
|------------------|-----------------------|-------------|-------------|------------------|------------------|----------|
| OBJETIVO GENERAL | OBJETIVOS ESPECIFICOS | Nº | DESCRIPCIÓN | FORMA DE CÁLCULO | UNIDAD DE MEDIDA | AVANCE % |

²⁴ A partir de enero de 2014, los gobiernos regionales, por medio de la Gerencia de Desarrollo Social, NO participan en la gestión del PCA.

²⁵ Anteriormente, como ya se ha descrito, representaron a la instancia nacional los ministerios a los cuales fueron adscritos los programas alimentarios (Mipre, PCM, Promudeh y Mimdes).

²⁶ Servidor público que, hasta setiembre de 2014, representó al Midis en la región y estuvo a cargo de la asistencia técnica y el acompañamiento en la gestión del PCA; a partir de noviembre del mismo año, asume dicha responsabilidad un especialista territorial.

| | | | | | | |
|--|--|----|---|--|---|----------|
| <p>El Programa de Complementación Alimentaria tiene por objetivo otorgar un complemento alimentario a la población en situación de pobreza, pobreza extrema y en riesgo moral y de salud, así como a grupos vulnerables constituidos por niñas, niños, personas con TBC, adultos mayores y personas con discapacidad en situación de riesgo moral, abandono y víctimas de violencia familiar y política a través de grupos organizados y centros de atención ubicados preferentemente en zonas urbano-marginales y rurales.</p> <p>Promover el desarrollo de capacidades de las OSB en el uso adecuado de los alimentos y en la gestión del PCA.</p> <p>Promover la transparencia y la participación de la sociedad civil en la gestión del PCA.</p> <p>Contribuir al desarrollo local con la compra de alimentos a pequeños productores locales.</p> <p>Seguimiento de la ejecución presupuestal del PCA.</p> | <p>Identificar a la población beneficiaria del PCA.</p> | 1 | <p>Porcentaje de beneficiarios debidamente identificados con DNI.</p> | <p>Total de beneficiarios debidamente identificados con DNI / Total de beneficiarios del programa registrados en padrones.</p> | Beneficiario | % |
| | | 2 | <p>Porcentaje de centros de atención que registran información de los beneficiarios en los padrones.</p> | <p>Total de centros de atención que presentan padrón de beneficiarios / Total de centros de atención.</p> | Centros de atención | % |
| | <p>Brindar la atención a los beneficiarios del PCA.</p> | 3 | <p>Porcentaje de raciones entregadas por la municipalidad.</p> | <p>Total de raciones entregadas por la municipalidad / Total de raciones programadas para entregar a la fecha de la evaluación.</p> | Ración | % |
| | | 4 | <p>Porcentaje de raciones alimentarias entregadas por los centros de atención a los beneficiarios empadronados.</p> | <p>Total de raciones alimentarias entregadas por los centro de atención a beneficiarios empadronados / Total de raciones programadas para ser entregadas por los centro de atención a beneficiarios empadronados a la fecha de evaluación.</p> | Ración | % |
| | | 5 | <p>Porcentaje de centros de atención supervisados.</p> | <p>Total de centros de atención supervisados / Total de centros de atención programados para supervisión a la fecha de evaluación.</p> | Supervisión | % |
| | <p>Promover la transparencia y la participación de la sociedad civil en la gestión del PCA.</p> | 6 | <p>Porcentaje de organizaciones sociales de base (OSB) capacitadas.</p> | <p>Total de OSB capacitadas / Total de OSB programadas para capacitación a la fecha de evaluación.</p> | Capacitación | % |
| | | 7 | <p>Porcentaje de reuniones de trabajo realizadas por el Comité de Gestión Local (CGL).</p> | <p>Total de reuniones de trabajo realizadas por el CGL / Total de reuniones del CGL programadas a la fecha de evaluación.</p> | Reunión | % |
| | <p>Contribuir al desarrollo local con la compra de alimentos a pequeños productores locales.</p> | 8 | <p>Porcentaje de procesos de compra donde participaron como veedoras las OSB.</p> | <p>Total de procesos de compra realizados en los que participaron como veedoras las OSB / Total de procesos de compras realizados a la fecha de la evaluación.</p> | Participación en compras | % |
| | | | 9 | <p>Porcentaje de compras realizadas en el marco de la Ley N° 27767.</p> | <p>Total de procesos compras realizados en el marco de la Ley N° 27767 / Total de procesos de compra realizados a la fecha de evaluación.</p> | Procesos |
| | <p>Seguimiento de la ejecución presupuestal del PCA.</p> | 10 | <p>Porcentaje de presupuesto ejecutado para la gestión del Programa de Complementación Alimentaria-PCA.</p> | <p>Total (S./) del presupuesto ejecutado para la gestión del PCA / Total presupuesto autorizado para gastos de gestión del PCA a la fecha de evaluación.</p> | Nuevos soles | % |
| | | 11 | <p>Porcentaje de presupuesto ejecutado para la compra de alimentos del Programa de Complementación Alimentaria-PCA.</p> | <p>Total (S./) del presupuesto ejecutado para la compra de alimentos del PCA / Total del presupuesto autorizado para la compra de alimentos del PCA a la fecha de evaluación.</p> | Nuevos soles | % |

Fuente: Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social.

El trabajo de campo nos ha mostrado que la relación de los gobiernos provinciales con el gobierno regional hasta finales de 2013 ha estado referida estrictamente al registro de beneficiarios a través del sistema informático Ruben (Registro Único de Beneficiarios), mas no así a la capacitación, la asistencia técnica, la promoción de la producción de alimentos, entre otras relaciones establecidas en la matriz de roles para la gestión articulada del PCA en territorio.

La única relación que tienen los gobiernos distritales ha sido con las municipalidades provinciales, abocadas solo al conocimiento del presupuesto y a la cantidad de centros de atención que se atenderán en cada año fiscal. Del mismo modo, cabe resaltar que, si bien es cierta la información presupuestal que consigna el MEF, evidencia el presupuesto transferido por distrito, en la práctica, los recursos son administrados por los gobiernos locales provinciales, esto estipulado en el marco normativo del Programa de Complementación Alimentaria.

- **Relación intersectorial-horizontal**

Considerando la relación horizontal como la búsqueda de coordinación entre las políticas de las diferentes áreas funcionales de un mismo nivel de gobierno o, en realidad, una mezcla de relación entre sectores y los niveles de gobierno. En Apurímac, observamos que este tipo de relaciones se presenta entre las municipalidades provinciales y los sectores de salud y agricultura representados por sus redes de salud y sus agencias agrarias locales, respectivamente, en cada ámbito de su jurisdicción.

Este tipo de relaciones se establecen para gestionar el programa a través del Comité de Gestión Local, donde eventualmente tienen participación en fases operativas específicas del PCA; por ejemplo, en la definición de la canasta básica de alimentos, el desarrollo y fortalecimiento de capacidades, así como en la gestión impostergable de la modalidad PANTBC; lógicamente, podemos

observar una relación necesaria entre los sectores mencionados, pero solo tiene carácter vinculante con el sector salud y no así con otros sectores.

- **Relación longitudinal**

El Comité de Gestión Local se constituye como el mecanismo de coordinación local, el mismo que está constituido por el Midis, el gobierno provincial, las organizaciones sociales de base y, eventualmente, salud y agricultura; la relación que se establece con la sociedad civil organizada a través de las OSB, el Midis y los gobiernos locales se da en el marco del modelo de cogestión del PCA.

En Apurímac, se cuenta con 964 centros de atención entre comedores populares, hogares y albergues, atención a personas con TBC, adultos en riesgo y alimentos por trabajo, los mismos que tienen organizaciones, pero los que tienen representatividad son los comedores populares, por ser una organización sólida de la sociedad civil hace más de dos décadas; tal es así que, en los siete Comités de Gestión Provinciales que existe en Apurímac, cada uno de ellos tiene representantes de las OSB por medio de los comedores populares.

Relación de instituciones desde la acción pública, los proyectos de inversión pública y los programas presupuestales:

Como hemos mencionado, las instituciones que intervienen en la implementación del Programa de Complementación Alimentaria en las siete provincias principalmente son:

- Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social.
- Gobiernos Locales Provinciales.
- Direcciones y redes de salud.
- Las Organizaciones Sociales de Base.
- Eventualmente, las agencias agrarias.

Este programa, a la fecha, no tiene ninguna relación y/o complementariedad con proyectos de inversión pública de carácter social o alimentario que se ejecutan en cada provincia; del mismo modo, de los dieciséis programas presupuestales sociales que están orientados en el marco de una articulación territorial que impulsa y norma el Ministerio de Economía y Finanzas, el PCA no está inmerso en ninguno de ellos. Sin embargo, es necesario señalar que los presupuestos asignados para la ejecución de la política están considerados dentro de la Ley de Presupuesto del Sector Público para cada Año Fiscal, los que no han tenido mayor variabilidad pese al crecimiento poblacional y al aumento de la población en situación de pobreza y vulnerabilidad.

De la información descrita, podemos afirmar que la implementación de la política pública normativamente sugiere establecer relaciones entre los tres niveles de gobierno; asimismo, los sectores de salud, agricultura y producción deben sumarse en tanto el contexto lo permita. Las principales relaciones entre las organizaciones que podemos puntualizar son:

- Presupuestalmente: MEF - Midis - Municipalidades provinciales.²⁷
- Administrativamente: Midis - Municipalidades provinciales.
- Espacio de coordinación: Comité de Gestión Local Provincial.

Respecto a las relaciones entre las organizaciones, varios de los entrevistados señalan que, desde el traspaso del PCA a los gobiernos locales, solamente las municipalidades provinciales se han hecho cargo de su gestión. No se ha observado la asistencia técnica de los entes rectores como son el Mimdes y el Pronaa. Solamente el sector salud ha contribuido en la gestión de la modalidad de atención a personas afectadas con TBC, y los otros sectores eventualmente han apoyado solo en algunas fases específicas.

²⁷ La asignación presupuestal a los Gobiernos Locales se realiza previo convenio de gestión de manera anual, según modelo aprobado por resolución ministerial del Midis.

En general, se tiene la percepción de que la gestión descentralizada del programa de Complementación Alimentaria es de responsabilidad de las municipalidades provinciales, el sector al cual está adscrito el programa y, esporádicamente, otros actores, pero que, en la práctica, no se refleja un carácter vinculante.

Después del proceso de transferencia el año 2008, las normas han establecido que la gestión del PCA recaían en diferentes instituciones, tanto el gobierno nacional, regional y local; pero en la práctica solamente nosotros como municipalidad provincial hemos gestionado mal que bien el programa, desde luego teniendo como herramienta al comité de gestión local; en ese tiempo, no hemos visto actuar a otros sectores y mucho menos a la región, solamente al sector salud. Asimismo, desde 2013, sí venimos recibiendo el acompañamiento y la asistencia técnica del Midis a través de su representante en la región. (Servidor público provincial)

El gobierno regional, en lo que compete a la gestión del Programa de Complementación Alimentaria, ha estado abocado a la sistematización del registro de beneficiarios, y esta información solamente se ha quedado en nuestra institución: no se socializó respecto al comportamiento del mismo durante años y, por ello, pienso que, en la actualidad, es la causa por la que no estamos considerados en la gestión del programa. (Servidor público regional)

En la práctica, solamente se ha visto la intervención de las municipalidades provinciales y, recientemente, la asistencia técnica del sector de desarrollo e inclusión social; asimismo, el mecanismo que ha servido para la coordinación de la implementación de la política ha sido el Comité de Gestión Local Provincial. No se ha observado la participación del gobierno regional y de los sectores que promueven el cierre de brechas de los problemas sociales (agricultura, producción, pero sí el sector salud).

3.1.1 Actores que participan en dichas acciones y mecanismos de coordinación

Los actores que tienen participación en la implementación de la Política, son principalmente los representantes de los niveles de gobierno y de los sectores que

tienen intervención en el ámbito provincial, los cuales, para mejor comprensión, detallamos a continuación:

CUADRO Nº 7: ACTORES INTERVINIENTES EN LA IMPLEMENTACIÓN DEL PCA EN TERRITORIO

| PROVINCIA | INSTITUCIONES / ACTORES INTERVINIENTES |
|-------------|--|
| ABANCAY | <ul style="list-style-type: none"> - El Midis tiene intervención a través de su coordinador territorial. - Municipalidad Provincial de Abancay, a través de la Gerencia de Promoción Social. - Dirección Regional de Salud, por medio de la Estrategia Sanitaria de TBC. - OSB, mediante los comedores populares. |
| ANDAHUAYLAS | <ul style="list-style-type: none"> - El Midis tiene intervención a través de su coordinador territorial. - Municipalidad Provincial de Andahuaylas, mediante la Gerencia de Desarrollo Económico Local. - Dirección de Salud, por medio de la Estrategia Sanitaria de TBC. - OSB, mediante los comedores populares. - Dirección Regional de Producción y Agricultura. |
| ANTABAMBA | <ul style="list-style-type: none"> - El Midis tiene intervención a través de su coordinador territorial. - Municipalidad Provincial de Antabamba. - Red de Salud, coordinación de TBC. - OSB, mediante los comedores populares. |
| AYMARAES | <ul style="list-style-type: none"> - El Midis tiene intervención a través de su coordinador territorial. - Municipalidad Provincial de Aymaraes. - Red de salud. - OSB, mediante los comedores populares. |
| CHINCHEROS | <ul style="list-style-type: none"> - El Midis tiene intervención a través de su coordinador territorial. - Municipalidad Provincial de Chincheros, a través de la Gerencia de Desarrollo Social. - Dirección de Salud Virgen de Cocharcas. - OSB, mediante los comedores populares. |
| COTABAMBAS | <ul style="list-style-type: none"> - El Midis tiene intervención a través de su coordinador territorial. - Municipalidad Provincial de Cotabambas, a través de la Gerencia de Desarrollo social. - Red de Salud de Cotabambas. - OSB, mediante los comedores populares. |
| GRAU | <ul style="list-style-type: none"> - El Midis tiene intervención a través de su coordinador territorial. - Municipalidad Provincial de Grau, a través de la Gerencia de Desarrollo social. - Red de Salud Grau. - OSB, mediante los comedores populares. |

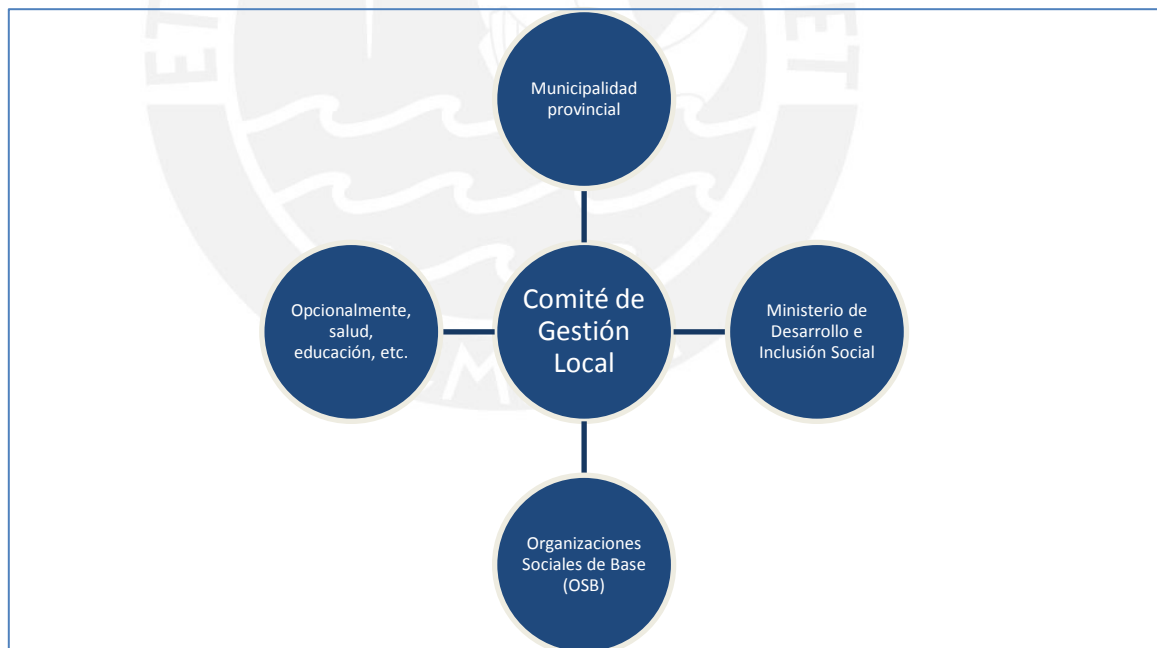
Fuente: Elaboración propia.

Básicamente, cada una de las organizaciones tienen coordinadores o responsables que se hacen cargo de la gestión del programa, y recae el liderazgo y la conducción en el gobierno local provincial, representado por el alcalde provincial y su coordinador, los que, en su totalidad, están adscritos a la gerencia o el área de desarrollo social o la que haga sus veces; y, en el caso del Midis, el

actor principal, desde enero de 2013 a la actualidad, es el coordinador territorial de Apurímac dependiente de la Dirección General de Descentralización, quien participa en la gestión del programa en las siete provincias, y es miembro integrante en cada comité de gestión; el mismo que sus funciones obedece a disposiciones normativas del sector. No obstante, existen vacíos legales respecto a su rol específico.

Los principales mecanismos de coordinación que han sido establecidos en la política pública vienen a ser los Comités de Gestión Local Provincial, que son una instancia de coordinación y participación que apoya la gestión del programa a nivel local, la cual está conformada por representantes del Estado y de las organizaciones sociales de base correspondientes en cada jurisdicción tal como se ejemplifica en el siguiente gráfico:

GRÁFICO Nº 4: MECANISMO DE COORDINACIÓN OFICIAL - COMITÉ DE GESTIÓN LOCAL Y SUS INTEGRANTES



Fuente: Elaboración propia

Sin duda, este espacio se constituye como el principal centro de coordinación entre los representantes de las instituciones involucradas en la implementación de la política en territorio; asimismo, reconoce a las organizaciones sociales de base

con voz y voto, lo que resalta el carácter vinculante de su conformación, el mismo que se renueva cada dos años.

No obstante, podemos referir que, a nivel regional, se han implementado espacios de coordinación básicamente a través de reuniones regionales y reuniones provinciales entre el responsable administrativo de los gobiernos locales provinciales, el coordinador territorial del Midis y los representantes de las OSB; por otro lado, la coordinación con los sectores de salud y agricultura se realiza en temas específicos y solo en mero cumplimiento de la distribución de las canastas básicas. Sin embargo, esto no es suficiente y aún hay deficiencias en cuanto a la capacitación y asistencia técnica proporcionada a los actores de los distintos niveles de gobierno en temas referidos a la problemática o como parte de un monitoreo permanente para el cumplimiento de los objetivos del programa y el desempeño en sus roles asignados.

3.2 Problemas de coordinación ubicados

La implementación de la política pública en Apurímac ha tenido múltiples deficiencias, considerando que la puesta en acción del mismo supone capacidades técnicas - políticas que deben y pueden ser aplicadas en las regiones y sus respectivas provincias; por ello, hemos podido evidenciar principalmente los siguientes inconvenientes:

- **Existe un problema de liderazgo político** toda vez que muchas agencias estatales tienen autonomía, y complementariamente a las instituciones y actores mencionados, las otras agencias comprometidas con la problemática alimentaria no tienen relación con carácter vinculante. Es así que el liderazgo de la gestión del programa en las provincias recaen en los alcaldes provinciales, quienes solamente atinan a delegar las funciones a los gerentes y/o responsables del área social. Actualmente, no se ha formulado ni aprobado un marco normativo que articule la política pública alimentaria de

estas características, solamente encontramos dispositivos que contemplan la participación puntual de algunos sectores y niveles de gobierno, pero no encontramos lo que supone gestionar integralmente la política y que permita cumplir la finalidad establecida.

Además, sumado a esto, la política es escasamente socializada a los actores y las instituciones comprometidas en la problemática (solo es parcial), lo que no permitiría conocer y cogestionar el programa por parte de los servidores y representantes de las agencias involucradas.

- **Existe un problema por el enfoque de la acción política**, toda vez que el problema público tiende a ser un poco distinto a nivel local; esto se explica a partir de que, en la política, se observan vacíos en cuanto a:
 - **Presupuesto:** Ya que no hay coherencia entre el número de beneficiarios y el presupuesto asignado, el mismo que no ha variado sustancialmente durante los últimos cinco años, lo que repercute en el incumplimiento de la entrega de raciones, reduciendo el número de alimentos por días al mes. Asimismo, ha repercutido en la escasez de recursos para la operatividad y la ejecución del programa.
 - **Contexto:** La geografía del departamento pone a la luz provincias y distritos de acceso accidentado, lo que repercute generando contratiempos en la entrega de alimentos, monitoreo y supervisión a los centros de atención, y esto se agudiza peor aún en temporadas de lluvia. De hecho, el tema geográfico trasciende negativamente en cuanto a temas de recursos, eficacia, eficiencia, oportunidad y calidad del servicio.
 - **Capacidades técnicas:** La gestión descentralizada del programa implica que los gobiernos locales cuenten con las capacidades técnicas para operativizar adecuadamente las fases del PCA, aspecto que es muy marcado y deficitario por lo menos en cuatro de las siete provincias de Apurímac, donde pudimos observar deficiencias en los procesos de adquisición de alimentos, manejo de información, control de calidad,

capacitación, asistencia técnica, etc. La distribución y características del personal que refleja estas deficiencias son las siguientes:

CUADRO Nº 8: PERSONAL DE LAS MUNICIPALIDADES PROVINCIALES QUE GESTIONAN EL PCA

| PROVINCIA | CANTIDAD | NIVEL DE FORMACIÓN |
|-------------|----------|-----------------------|
| Abancay | 5 | Profesional y técnico |
| Andahuaylas | 5 | Profesional y técnico |
| Antabamba | 1 | Técnico |
| Aymaraes | 1 | Técnico |
| Chincheros | 2 | Profesional y técnico |
| Cotabambas | 2 | Profesional y técnico |
| Grao | 2 | Técnicos |

Fuente: Elaboración propia

La mayoría de los entrevistados coinciden respecto a las deficiencias de liderazgo en la implementación de la política, al señalar que, si bien es cierto que su conducción recae en las municipalidades provinciales, las otras agencias lo hacen solo opcionalmente; del mismo modo, las particularidades de la región resaltan los problemas operacionales en la implementación del programa puesto que hay factores presupuestales, contextuales, de capacidades técnicas, entre otros que se constituyen como problemas de la política. Al respecto, recogemos la siguiente opinión:

No contamos con una norma que no solo considere la participación de otros sectores, sino que exija la coordinación y la articulación de las instituciones del Estado para la gestión del PCA. También debemos tener en cuenta que nuestra realidad es diferente a las provincias de la costa y de la selva, y eso amerita un trato particular, presupuestal y administrativo. Otro detalle es que los presupuestos se han mantenido casi iguales durante muchos años y eso ha repercutido en una atención de mala calidad. Asimismo, el personal asignado para la gestión del programa son personas que no cuentan con las capacidades técnicas. (Servidor público provincial)

Del mismo modo, los Planes de Desarrollo Local Concertado (PDLC) de las siete provincias reflejan el poco interés de las autoridades y la población respecto a esta

política pública, donde aparentemente no es un problema de vital importancia; tal es así que la atención de los mismos se viene orientando principalmente a los problemas públicos referidos a agricultura, minería y turismo, donde la asistencia a la población en riesgo y en estado de vulnerabilidad es considerado como responsabilidad del gobierno nacional y el rol de los actores regionales simplemente complementan las políticas con alguna gestión de su alcance.

Esto lo mostramos en el siguiente cuadro, donde sistematizamos las necesidades locales que han priorizado las autoridades regionales y locales, los mismos que han sido reflejados como parte de políticas públicas y procesos específicos:

CUADRO Nº 9: INVENTARIO DE LA PRIORIZACIÓN DE NECESIDADES LOCALES POR PROVINCIAS

| REGIÓN / PROVINCIA | NECESIDADES LOCALES PRIORIZADAS | FUENTE DE VERIFICACIÓN |
|--------------------|--|--|
| Apurímac | Agricultura, minería y turismo. | Discurso presidencial ²⁸ que se ha concretado en el presupuesto regional 2013-2014 y en programas regionales. |
| Abancay | - Mejoramiento del ornato, pistas, parques y plazas de la ciudad. - Seguridad ciudadana. | - Presupuesto provincial de los años 2013 y 2014 ²⁹ . - PDC. |
| Andahuaylas | Se han considerado los siguientes ejes estratégicos: ordenamiento territorial, producción agropecuaria, servicios y turismo, provincia saludable, democracia local, cultura y deporte, seguridad ciudadana y medio ambiente. | Plan de Desarrollo Concertado 2004-2014. |
| Antabamba | Agricultura y ganadería. | Plan de Gobierno 2011-2014 |
| Aymaraes | Tecnología y educación. | Plan de Gobierno 2011-2014 |
| Chincheros | Educación y Salud. | Plan de Gobierno 2011-2014 |
| Cotabambas | Minería. | Plan de Gobierno 2011-2014 |
| Graú | Agricultura, desarrollo económico. | Plan de Gobierno 2011-2014 |

Fuente: Elaboración propia.

En conclusión, en el marco de la descentralización y las políticas de superación de la pobreza, la extrema pobreza y la inseguridad alimentaria, se posiciona la

²⁸ Discurso oficial del presidente regional de Apurímac Elias Segovia Ruiz, el 12 de abril de 2013, donde hace pública su propuesta «innovadora» de hacer de Apurímac una región: «Agro-mineraturística».

²⁹ Según el portal del MEF, el presupuesto por endeudamiento público ha estado orientado a proyectos de inversión pública de pistas, veredas, mejoramiento de parques y transitabilidad vehicular.

implementación del Programa de Complementación Alimentaria por medio de un modelo de cogestión o gestión articulada entre los sectores y los niveles de gobierno, siendo requisito principal la «coordinación» interinstitucional y la sociedad civil organizada, concebida desde una efectiva interdependencia de gestión. El estudio evidencia la preponderancia de la coordinación intergubernamental, principalmente entre el gobierno central representado por el Midis y los siete gobiernos locales provinciales de Apurímac, dejando de lado cualquier tipo de coordinación con el gobierno regional, y reduciendo con los gobiernos distritales simplemente a la petición de información anual y esporádicamente acciones de fiscalización. Del mismo modo, en la gestión del programa no existe participación y complementariedad de proyectos de inversión pública y programas presupuestales, por lo que consideramos la orientación del programa solamente a un mecanismo asistencial, donde no se complementa con el desarrollo humano y de capacidades.

La otra categoría de relaciones que se produce viene a ser la relación longitudinal, la cual se presenta entre las entidades gubernamentales y las organizaciones sociales de base (OSB), esto a partir del principal mecanismo de coordinación que es el Comité de Gestión Local Provincial. Este espacio se constituye como el centro de acuerdos y decisiones que encaminan la implementación de la política pública a través de la gestión descentralizada del PCA. Asimismo, señalamos la importancia respecto a la participación en este espacio de la sociedad civil organizada a través de las OSB, quienes tienen participación plena con voz y voto, la misma que viene de la década de los noventa y hasta la actualidad ha servido como máxima instancia de decisión, siendo un ejemplo de cogestión de agencias estatales y civiles; no obstante, observamos que este espacio se encuentra debilitado y su funcionamiento responde al cumplimiento de las fases operativas del programa. Asimismo, la participación de las representantes de OSB es deficiente ya que su intervención en las decisiones pareciera obedecer a la voluntad de los administradores del programa en el municipio, por las escasas capacidades de los miembros.

Se aprecia una sobreabundancia del marco normativo, pero a su vez presenta vacíos y desactualizaciones en la implementación descentralizada del PCA; mientras que, por un lado, se observa una «adecuada» reglamentación respecto a la participación de las agencias involucradas en la problemática, esto actualmente no se cumple a cabalidad y la participación de las otras agencias solo está determinada por la «buena voluntad» de sus representantes. Podríamos denominar la presencia de «zonas grises» en la normativa actual, esto considerando que su creación data del año 1991, el mismo que ha sido adscrito a múltiples sectores durante las últimas dos décadas, lo que ha generado discontinuidad en los procesos de diseño, implementación y evaluación de la política; pero, principalmente, no existe un marco jurídico rector respecto a la distribución de las competencias entre los niveles de gobierno, por lo menos a nivel regional, provincial y distrital.

A pesar de las autonomías de los gobiernos locales, en la práctica, el gobierno central a través de los diversos ministerios, ha proseguido con sus atribuciones normativas, presupuestales y administrativas, reflejado en su rol planificador y distributivo del presupuesto, así como la formulación y disposición de lineamientos y directivas para la implementación del PCA en las provincias; esto conlleva a que todavía no terminen de delimitarse las competencias de los niveles de gobierno, llegándose a la percepción de un sobredimensionamiento de las atribuciones del gobierno nacional respecto a las instancias locales.

Los principales problemas de coordinación se han manifestado por medio de debilidades y deficiencias en los siguientes aspectos:

- **debilidad de un eje central de coordinación política**, toda vez que la responsabilidad recae en los alcaldes provinciales, quienes en su mayoría solamente delegan funciones políticas y administrativas a los responsables de los órganos de línea y los Comités de Gestión Local requieren el fortalecimiento de capacidades;

- el **enfoque de la acción política** no contempla el correlato del presupuesto con la cantidad de personas en situación de pobreza y pobreza extrema y el creciente costo de vida; del mismo modo, existe influencia del contexto eminentemente rural que dificulta la gestión descentralizada –geografía accidentada–, problemas en conexión y comunicación, factores culturales y políticos, etc.;
- las **limitadas capacidades técnicas** del personal municipal encargado de la administración del PCA, así como del personal de los sectores cogestionantes del programa y las OSB.



CAPÍTULO IV

**CAUSAS Y CONSECUENCIAS DE LOS PROBLEMAS EN LA
IMPLEMENTACIÓN DEL PCA EN LA REGIÓN**

4.1 La distribución del gasto

La política alimentaria planteada desde el Programa de Complementación Alimentaria considera un presupuesto anual que no ha registrado mayor variación durante los últimos cinco años³⁰, tal como lo mostramos en el cuadro N° 10. Esta distribución presupuestal supone la asignación de recursos a los gobiernos locales provinciales, los mismos que recepcionan los presupuestos de los gobiernos locales distritales para luego consolidarlos y tener plena responsabilidad en su ejecución por medio de los mecanismos de coordinación establecidos³¹; del mismo modo, pudimos constatar que, durante el periodo de nuestro estudio, los múltiples sectores que han acogido al PCA no ha establecido la participación de los gobiernos regionales en la gestión del programa.

**CUADRO N° 10: RELACIÓN DEL PRESUPUESTO ENTRE EL
NÚMERO DE BENEFICIARIOS POR PROVINCIAS Y AÑO**

| PROVINCIA | 2010 | | 2011 | | 2012 | | 2013 | |
|--------------------|----------|----------------|----------|----------------|----------|----------------|--------------|----------------|
| | Nº BENEF | PPTO S/. | Nº BENEF | PPTO S/. | Nº BENEF | PPTO S/. | Nº BENEF | PPTO S/. |
| Abancay | - | 1001996 | - | 1001996 | - | 1001996 | 7373 | 1001996 |
| Andahuaylas | - | 1342219 | - | 1342219 | - | 1342219 | 13082 | 1342219 |
| Antabamba | - | 102261 | - | 102261 | - | 102261 | 3028 | 102261 |
| Aymaraes | - | 453324 | - | 453324 | - | 453324 | 6461 | 453324 |
| Chincheros | - | 470146 | - | 470146 | - | 470146 | 5739 | 470146 |
| Cotabambas | - | 267658 | - | 267658 | - | 267658 | 1944 | 267658 |
| Graú | - | 386229 | - | 386229 | - | 386229 | 6458 | 386229 |
| TOTAL | - | 4023833 | - | 4023833 | - | 4023833 | 44085 | 4023833 |

Fuente: Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social.

³⁰ La asignación presupuestal se describe con mayor detalle en el cuadro N° 04 del capítulo III de la presente investigación.

³¹ Mediante Decreto Supremo N° 008-2007-EF, se aprueba el proceso de asignación presupuestal.

Esta distribución de los recursos del Estado a través del Ministerio de Economía y Finanzas prevé el financiamiento para la atención de las cinco modalidades contempladas por el programa, indistintamente si en las provincias se cuente o no con el total de las modalidades establecidas, lo que permite a las municipalidades provinciales determinar el destino de estos recursos hacia las modalidades y beneficiarios que consideren los correctos. De hecho, esto se ha puesto en evidencia cuando el proceso de descentralización se hizo más tangible a partir del proceso de traspaso del PCA a los gobiernos locales, iniciado a mediados de la década pasada.

En la práctica, en el departamento de Apurímac, se puede observar cómo las municipalidades provinciales ejecutan el presupuesto atendiendo a los centros de atención según el interés de cada gestión edil. Esto se evidencia en la facultad y la permisibilidad que tienen los responsables de la administración del programa en cada jurisdicción provincial para focalizar, seleccionar y atender a los beneficiarios; asimismo, en la potestad de crear, reubicar, abrir y cerrar los centros de atención (comedores populares) de sus respectivos ámbitos. De hecho, esta autonomía predispone a los gobiernos provinciales a distribuir los recursos respondiendo a sus propios intereses; vale decir que priorizan la atención de algunos comedores populares que políticamente son más rentables; al respecto, un ex alcalde provincial manifiesta su punto de vista en cuanto a la distribución del gasto presupuestal:

Los gobiernos locales tenemos autonomía para definir en qué sectores debemos priorizar nuestra atención, [...] así lo señala la ley de descentralización. Durante mucho tiempo, el nivel central nos ha ordenado cómo gastar nuestros presupuestos, pero a veces no llegamos a la población que más nos necesita [...]. Particularmente pienso que se debe respetar nuestra autonomía y deben permitirnos disponer de los recursos según nuestras necesidades. (Alcalde provincial).

En esta misma línea, un servidor público provincial responsable y/o coordinador del programa en una de las provincias de Apurímac refiere:

En la Municipalidad Provincial de Chincheros, el gasto presupuestal se realiza de acuerdo con la prioridad que la autoridad disponga; o sea, con el PCA se atiende a los comedores populares de las zonas que el alcalde y su equipo

considere más urgente y necesario; por eso, durante mi permanencia en la administración del programa, y en estricta coordinación con el alcalde provincial, hemos decidido fortalecer la modalidad alimentos por trabajo que es una modalidad que apoya a grupos y sectores según nuestra priorización. (Servidor público provincial)

Tomando en cuenta estos aspectos, podemos inferir que existe una relativa autonomía en la distribución del gasto (imprecisa en temas específicos), el mismo que obedece a los intereses de cada gobierno local provincial, quienes finalmente coordinan la implementación del programa en todas sus jurisdicciones (incluyendo los presupuestos distritales), en parte contraponiéndose a la norma que guía la priorización de comedores³².

Sumado a ello, hacemos referencia a las «zonas grises» que ubicamos en el capítulo anterior respecto a las imprecisiones de autonomía política y administrativa de los niveles de gobierno central y local, en cuanto al cumplimiento de las funciones estatales en el marco del proceso de descentralización que ha obligado a los gestores y responsables de la implementación del PCA a adecuar modalidades que no están concebidas programática ni normativamente por el sector al cual se adscribe el programa.

CUADRO N° 11: «MODALIDADES» NO CONTEMPLADAS POR EL PCA IMPLEMENTADAS A CONSECUENCIA DE LAS IMPRECISIONES NORMATIVAS Y ADMINISTRATIVAS

| PROVINCIA | MODALIDADES PRESENTES | COBERTURA |
|-------------|---|-----------|
| Abancay | Almuerzos escolares en instituciones educativas del nivel secundario. | Parcial |
| Andahuaylas | Almuerzos escolares en instituciones educativas del nivel secundario. | Parcial |
| Antabamba | Almuerzos escolares en instituciones educativas del nivel secundario. | Parcial |
| Aymaraes | Almuerzos escolares en instituciones educativas del nivel secundario. | Total |
| Cotabambas | Gestión de acuerdo con lo establecido por el programa. | - |
| Chincheros | Gestión de acuerdo con lo establecido por el programa. | - |
| Graú | Almuerzos escolares en instituciones educativas del nivel secundario. | Parcial |

³² Mediante Decreto Supremo N° 041-2002 que aprueba el reglamento de la Ley N° 25307 y la Resolución Jefatural N° 609-2003-PRONAA-J.

Fuente: Elaboración propia de acuerdo con los datos de la DGDCPS - Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social.

Ahora bien, esto nos permite afirmar que está «adecuación y/o adaptación» se configura como una irregularidad que obedece a la discrecionalidad de los tomadores de decisiones políticas durante la gestión de los diferentes gobiernos, cuyo asidero es la autonomía como parte de la descentralización. Sin embargo, en el marco del proceso de transferencia del PCA a los gobiernos locales, no debemos perder de vista que la rectoría del programa de encuentra en el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, quienes dan los lineamientos generales y hasta cierto punto específicos para su implementación en los territorios regionales³³. Sin embargo, considerando el mapa nacional de pobreza³⁴ que ubica a más del 90% de los distritos en condición de pobreza y extrema pobreza, entre otros indicadores socioeconómicos de las provincias, consideramos pertinente esta adecuación pese a los vacíos de la norma.

4.2 Los objetivos institucionales particulares generan desinterés en la gestión de la política

Cuando mencionamos a las instancias de gobierno en la gestión de la política, aludimos principalmente al nivel nacional y el nivel local provincial; esto supone una gestión compartida e interdependiente que responde a dinámicas particulares en cada contexto; por ello, en el terreno pudimos observar la influencia de los objetivos institucionales y particulares de cada instancia gubernamental que dificultan la coordinación para la implementación de la política.

Como referimos en los capítulos anteriores, la gestión descentralizada de la política pública dispone la participación de múltiples agencias gubernamentales y la sociedad civil organizada; sin embargo, a pesar de que esta coordinación está refrendada normativamente, nos queda claro que cada organización debe su «razón de ser» principalmente a los objetivos institucionales particulares que están

³³ El proceso de traspaso del PCA a los gobiernos locales no supone plena autonomía política y administrativa; sino que se da en el marco de una gestión compartida con el Midis, que desde la sede central asume la rectoría del programa después de la liquidación del Pronaa.

³⁴ Según el mapa de pobreza 2007 elaborado por el Foncodes.

contemplados en sus documentos de gestión, los mismos que generan de manera directa beneficios institucionales por los cuales son medidos y, evidentemente, influye en los réditos políticos.

Estos intereses particulares lógicamente conllevan al desinterés de las agencias en la gestión de la política, tal es así que un número considerable de entrevistados hace referencia a las escasas coordinaciones que realizan los actores inmersos en la gestión de la política y, por ende, en la solución de la problemática; de igual modo, las instituciones reflejan un desinterés en la cogestión al disponer equipos responsables de la ejecución del programa muy reducidos; al respecto, una exautoridad refiere:

En esta provincia, la ejecución del programa de complementación alimentaria recae principalmente en la municipalidad provincial [...]; durante nuestra gestión, no he visto que alguna institución hable de la política alimentaria, mucho menos disponga recursos administrativos ni presupuestales para su gestión. Parece que los sectores que por norma tienen la obligación en el tema alimentario aún piensan que es responsabilidad entera de la municipalidad provincial. [...] Claro, como no es rentable políticamente para ellos, nos dejan solos en la conducción del programa. (Autoridad local provincial).

Por otro lado, un trabajador municipal, al igual que otros servidores municipales, manifiesta el desinterés del gobierno regional:

Después de la transferencia del PCA del gobierno nacional a los gobiernos locales, el Pronaa ha sido la única institución que «algo» nos ayudó; sin embargo, jamás el gobierno regional nos brindó capacitación o apoyo técnico para administrar adecuadamente el programa. Los sectores de salud, educación y agricultura ocasionalmente han contribuido en el manejo del programa; asumo que esto se da porque no es obligación para ellos o porque desconocen de los objetivos del programa; también es claro que no hubo un liderazgo político por parte del alcalde. (Servidor público provincial).

No obstante, pudimos observar que el desinterés parte por un tema de estímulos a los diferentes actores inmersos en la gestión del programa. De hecho, es posible identificar las siguientes características en cuanto a los incentivos:

- a) **En lo político**, si bien en la actualidad la gestión de la política recae principalmente en los gobiernos provinciales, estos aun presentan deficiencias

en cuanto al número de personal con las capacidades mínimas asignados a la administración del programa, falta de movilidad para el reparto de alimentos y monitoreo de actividades y escasos recursos presupuestales para complementar al insuficiente presupuesto asignado por el nivel central a fin de coberturar a la totalidad del público objetivo; aspectos que en los últimos años se ha tratado de mejorar solo en la Municipalidad de Andahuaylas, pero no en otros gobiernos locales.

El gobierno regional cuenta con mayores recursos, pero no muestra interés en contribuir con la solución del problema; en tanto, la gestión descentralizada del programa trajo consigo el reconocimiento político para la institución que lidera su ejecución, en este caso para los alcaldes provinciales de Apurímac, mas no así para el presidente regional y para los alcaldes distritales, quienes también están involucrados en la gestión de la política; esto se traduce en un beneficio político-electoral para cada uno de los siete gobernantes provinciales considerando el contexto y la forma de cómo se maneja las campañas políticas en esta parte del Perú; evidentemente, se genera un desinterés, y tiene repercusión en los incentivos respecto a los otros actores señalados líneas arriba que son por naturaleza políticos y persiguen réditos electorales; aquí consideramos pertinente exponer la percepción de un representante del gobierno regional:

Durante varios años, nuestro trabajo ha estado circunscrito al registro de beneficiarios de los programas alimentarios en el departamento, solo una persona estuvo asignada para esa actividad [...]. Hicimos muchas gestiones para conseguir más personal y recursos, pero, por lo menos, los dos últimos gobernantes no han priorizado el tema de programas alimentarios; esto es de esperar, ya que la población entiende que este programa es de entera responsabilidad de los municipios provinciales.
(Servidor público regional)

- b) **En lo económico**, los incentivos más allá de que el presupuesto público asignado a la gestión del PCA para los gobiernos locales de Apurímac no ha sufrido variación alguna, ni mucho menos ha tenido correlato con el crecimiento demográfico de la población, el manejo de los recursos económicos ha sido de entera responsabilidad de las municipalidades

provinciales; del mismo modo, las agencias comprometidas con la problemática, ya sea de forma directa e indirecta, no han tenido asignación presupuestal del Midis ni mucho menos del pliego al cual pertenecen.

La política no ha sido diseñada para distribuir los recursos económicos de acuerdo con los indicadores en los cuales tienen participación las agencias gubernamentales; esto es, por ejemplo el sector salud a través de la Diresa, participa y cogestiona directamente en la gestión de la modalidad de Atención Alimentaria a Personas con Tuberculosis (PANTBC) del PCA, ya que identifican y complementan la atención integral de los afectados, acción por la cual no perciben ningún tipo de asignación presupuestal y/o incentivos económicos. Lógicamente, esto conlleva a un desincentivo tanto para el personal directivo y asistencial de salud quienes cogestionan el programa. Al respecto, un servidor público del sector salud manifiesta lo siguiente:

En el programa de complementación alimentaria, nosotros nos encargamos de identificar, diagnosticar y repartir los alimentos para las personas afectadas con tuberculosis; sin embargo, no recibimos ningún tipo de presupuesto o en el mejor de los casos incentivos para realizar trabajos ajenos a nuestras funciones; [...] esto no genera interés en el personal para la ejecución del programa. (Servidor público del sector salud)

4.3 Distribución del gasto presupuestal para el cumplimiento de metas

La gestión del programa en los territorios obliga a la remisión de informes trimestrales y anuales que consignan información detallada del reparto de alimentos y, principalmente, del gasto presupuestal por parte de las municipalidades provinciales³⁵; esto exige su respectivo cumplimiento para que los gobiernos locales puedan acceder al presupuesto del siguiente año. Tal como lo señalamos, durante el periodo de nuestro estudio, se evidenciaron deficiencias presupuestales y administrativas en la gestión del programa, lo que ha conllevado

³⁵ Según los convenios de gestión suscritos entre el sector y los gobiernos locales provinciales, estos últimos están obligados a remitir información trimestral y anual.

a los municipios a implementar el programa orientando al gasto presupuestal y cumplimiento de metas.

Evidentemente, un presupuesto que en la década de los noventa del siglo pasado podía cubrir los gastos para atender a una cantidad determinada de beneficiarios, en la actualidad es imposible que alcance para atender con iguales estándares de cantidad y calidad a los mismos usuarios (inclusos mucho miles demás); por ello, los gobiernos locales provinciales distribuyen el gasto presupuestal en sectores de la población que no están contemplados por el programa³⁶, del mismo modo, se ha disminuido la cantidad de días de atención programados por cada modalidad que seguidamente lo mostramos en el siguiente cuadro:

**CUADRO N° 12: COMPARACIÓN DE CANTIDADES POR DÍA,
PROGRAMADOS Y RECIBIDOS POR BENEFICIARIO EN LOS CENTROS DE
ATENCIÓN DEL PCA**

| PROVINCIA | MODALIDAD | CANTIDAD PROGRAMADA (gr.) | MODALIDAD | CANTIDAD RECIBIDA (gr.) - PROMEDIO |
|-------------|-----------------------|---------------------------|-----------------------|------------------------------------|
| Abancay | Comedores populares | 200 | Comedores populares | 150 |
| | Hogares y albergues | 190 | Hogares y albergues | 143 |
| | PANTBC | 200 | PANTBC | 200 |
| | Alimentos por trabajo | 200 | Alimentos por trabajo | 150 |
| Andahuaylas | Comedores populares | 200 | Comedores populares | 100 |
| | Hogares y albergues | 190 | Hogares y albergues | 95 |
| | PANTBC | 200 | PANTBC | 200 |
| | Adultos en riesgo | 200 | Adultos en riesgo | 100 |
| | Alimentos por trabajo | 200 | Alimentos por trabajo | 200 |
| Antabamba | Comedores populares | 200 | Comedores populares | 133 |

³⁶ Véase el cuadro N° 11 respecto a las modalidades no contempladas por el PCA.

| | | | | |
|------------|-----------------------|-----|-----------------------|-----|
| | Hogares y albergues | 190 | Hogares y albergues | 127 |
| | PANTBC | 200 | PANTBC | 200 |
| Aymaraes | Comedores populares | 200 | Comedores populares | 117 |
| | PAN TBC | 200 | PANTBC | 200 |
| Chincheros | Comedores populares | 200 | Comedores populares | 150 |
| | PANTBC | 200 | PANTBC | 200 |
| | Alimentos por trabajo | 200 | Alimentos por trabajo | 150 |
| Cotabambas | Comedores populares | 200 | Comedores populares | 150 |
| | PANTBC | 200 | PANTBC | 200 |
| | Alimentos por trabajo | 200 | Alimentos por trabajo | 150 |
| Grau | Comedores populares | 200 | Comedores populares | 117 |
| | PANTBC | 200 | PANTBC | 200 |
| | Alimentos por trabajo | 200 | Alimentos por trabajo | 117 |

Fuente: Elaboración propia de acuerdo con los datos de la DGDCPS - Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social.

Esta es una realidad que se observa en las siete provincias motivo de nuestra investigación, por lo que podemos inferir que el repartimiento y el gasto presupuestal obedece a aspectos eminentemente cuantitativos descuidando el servicio con valor público que debiera ser el objeto final de la política pública alimentaria. Un factor que predispone esta desvirtuación parcial de la política son los propios sectores que tuvieron rectoría en el programa, al no aplicar indicadores o variables específicos que midan cualitativamente la solución del problema público, por ejemplo, variables que midan a beneficiarios que alcanzan algún grado de seguridad alimentaria, el impacto social y en el desarrollo humano que se ha logrado como consecuencia del PCA, etc., los mismos que no se miden por no estar definidos operativa ni normativamente.

Para corroborar nuestros hallazgos, consideramos exponer lo vertido por el responsable principal del programa en la provincia de Abancay:

El presupuesto del programa ha estado estancado durante muchos años. Nada más revisando el presupuesto de los últimos cinco años, notamos que no ha sufrido ninguna variación; ahora, sería ilógico que con ese presupuesto atendamos cada año a los mismos usuarios. Por eso, hemos reducido considerablemente la cantidad de raciones y la cantidad de días que se debe brindar a cada beneficiario. [...] Para cumplir nuestras metas programadas y gastar el 100% de nuestro presupuesto, tenemos que priorizar las zonas más cercanas y repartir rápidamente los alimentos. (Servidor público municipal)

En tanto, el coordinador del PCA de la Municipalidad Provincial de Andahuaylas hace referencia a los indicadores cualitativos:

Actualmente, el PCA solo mide el gasto presupuestal y la cobertura de los comedores [...]. Yo pienso que el sector no nos exige los indicadores cualitativos porque nunca los hubo. Además de eso, tendría que haber capacidades técnicas del personal responsable de las provincias para el análisis de estos cambios, lo que hemos visto que durante años es muy reducido. (Servidor público provincial)

Estas declaraciones son corroboradas por la mayoría de las autoridades entrevistadas, quienes hacen referencia a la exigencia de informes referidos al gasto presupuestal y al cumplimiento de metas programadas:

Cada año firmamos un convenio de gestión³⁷ que tiene indicadores referidos básicamente a ejecución presupuestal y a la entrega de los alimentos, pero quisiéramos que esto vaya más allá, a solucionar verdaderamente el problema alimentario en la provincia. Al tener estos indicadores propuestos, mi personal debe cumplirlos, sino perdemos los siguientes presupuestos, y eso sería algo imperdonable por la población beneficiaria. (Autoridad Local Provincial).

Al considerar cada uno de los datos hallados en campo, entendemos que los gobiernos locales, por los diferentes motivos expuestos, tienen que orientar su atención priorizando el cumplimiento de indicadores cuantitativos (presupuestal y administrativo), y no teniendo como objetivo final al ser humano. Ahora bien, es lógico que esto conlleve a brindar servicios públicos con escaso valor público, tal y como detallaremos a continuación.

4.4 El servicio con escaso valor público

³⁷ El 2014 se aprobó el modelo de convenio de gestión mediante Resolución Ministerial N° 050-2014-MIDIS.

Al focalizar la atención en determinados grupos poblacionales que no necesariamente es el público objetivo de la política, con un eje central de coordinación débil, y con una orientación de metas y presupuesto, lógicamente dejamos de lado una atención con calidad. Tal como detallamos en los capítulos precedentes, en nuestro estudio hallamos la reincidencia de los enfoques convencionales centrados en administración. Dicho de otro modo, en enfoques que se orientan en las actividades y entregas, sin que necesariamente respondan por un valor creado como efecto de las actividades y los repartos.

El acceso de los gobiernos locales a la transferencia del presupuesto público cada año del periodo de nuestro estudio ha sugerido el cumplimiento de indicadores y metas; no obstante, la reducción de la cantidad de raciones y del número de días al mes pone en evidencia las deficiencias del servicio, ya que no se genera mucho valor, se cumplen parcialmente sus demandas y se genera una desconfianza respecto a la calidad del servicio.

Esto nos permite afirmar respecto a la insatisfacción de un gran número de beneficiarios del programa, quienes reclaman en las reuniones ampliadas que se realizan en cada provincia, ya que dejamos de cumplir procesos operativos establecidos que son críticos para el éxito de la política. Ahora bien, el servicio alimentario que brinda el Estado a este sector de la población recae en un círculo vicioso, por cuanto existen beneficiarios que tienen años percibiendo el complemento alimentario, y que no necesariamente persisten en su condición de necesidad o vulnerabilidad; de hecho, es tácito referir que existen personas que no requieren del servicio, pero, al no haber precisión en la gestión de la política³⁸, repercuten en las fallas de la implementación en los territorios; dicho esto, considero pertinente exponer la percepción de una representante de las OSB:

Hace mucho tiempo que las municipalidades nos han recortado los alimentos. Ahora son menos los días de atención de los comedores populares [...]; nosotras entendemos que esto es un derecho ganado

³⁸ Hacemos referencia al proceso operativo de focalización de beneficiarios, donde se presentan casos de filtración y subcobertura que suponen casos de inequidad e injusticia, los cuales son desatendidos por los gobiernos locales.

porque pertenecemos a zonas campesinas y olvidadas por las autoridades; por eso, el gobierno nos tiene que atender. Quisiéramos que nos atiendan como debe ser, con las cantidades y con los alimentos completos.
(Representante de una organización social de base)

Al revisar las actas de supervisión de algunos comedores populares en la provincia de Andahuaylas, notamos que hay reincidencia en faltas y sanciones respecto a la deficiente administración de los alimentos, lo cual nos llevó a confirmar que los estándares de calidad en cuanto a la atención del servicio están postergados. Para esto, ponemos de manifiesto la declaración de un coordinador del programa del gobierno provincial:

Es difícil controlar y supervisar qué es lo que pasa en los más de 233 comedores populares que tenemos a cargo. A veces se reparten los alimentos sin cumplir las exigencias del programa, pero aun así cumplimos con el gasto del presupuesto y las metas programadas en el convenio de gestión que cada año lo suscribe la municipalidad y el ministerio; no se puede pedir mayor calidad del servicio si no se cuenta con un adecuado presupuesto y con las condiciones mínimas para su administración.
(Servidor público provincial)

Finalmente, aludimos a los resultados generados en el marco del valor público, del cual solamente podríamos rescatar una de las modalidades que atiende a personas con problemas de salud; sin embargo, en la mayoría de los modos de atención, se observan muestras de la escasa generación de valor público en las esferas de servicios, resultados y confianza entre los beneficiarios y el Estado.

En conclusión, la distribución del gasto presupuestal se constituye como un factor influyente que predispone las falencias en la implementación del programa. Afirmamos esto entendiendo que la responsabilidad del manejo de los recursos recae principalmente en los gobiernos locales provinciales³⁹, quienes tienen una relativa autonomía en el manejo presupuestal, y permiten definir y tomar decisiones respecto a los centros de atención y beneficiarios, priorizando su

³⁹ Responsabilidad que se enmarca en los lineamientos y las disposiciones del Midis como ente rector y representante del nivel nacional.

atención y su asignación de recursos en los ámbitos con mayor rédito político o de acuerdo con intereses particulares de los gobernantes.

Del mismo modo, las imprecisiones en la distribución del gasto presupuestal y en temas administrativos ha permitido a los gobiernos locales adecuar y/o adaptar modalidades no contempladas por el programa, tal es así que, en cinco de las siete provincias de Apurímac, se atienden a sectores de la población que no están comprendidos en la política. Evidentemente, esto nos permite aseverar que las irregularidades observadas en el territorio obedecen a la discrecionalidad de los tomadores de decisiones políticas so pretexto de las facultades producto de la descentralización.

Las instituciones públicas inmersas en la gestión descentralizada de la política tienen metas y objetivos institucionales por los cuales son medidos, lo que ciertamente genera un desinterés para «otras» actividades como la implementación del programa. De igual modo, la gestión del PCA políticamente es más rentable para los gobiernos locales provinciales que para otras agencias involucradas en su gestión (gobierno regional, municipalidades distritales y direcciones regionales y subregionales de salud y agricultura), lo que obviamente no convoca el interés principalmente por parte del presidente regional y de los alcaldes distritales que son actores eminentemente políticos. Igual panorama se presenta en el plano económico, ya que la cogestión del programa por parte de los gobiernos distritales, direcciones de salud, agricultura y producción, no supone algún tipo de transferencia de recursos y tampoco incentivos monetarios, lo cual repercute también en una desidia institucional.

El cumplimiento de las metas y los indicadores propuestos por el programa considera aspectos eminentemente cuantitativos, basados en el gasto presupuestal y la cantidad de alimentos distribuidos, y deja de lado los objetivos contemplados por la política pública alimentaria; versión que tiene asidero, ya que se redujo considerablemente la cantidad del complemento alimentario y, en varias provincias, se ha reorientado el destino de los alimentos hacia grupos que no necesariamente pertenecen a la población objetivo del programa. En tanto, la

implementación del programa por parte de las municipalidades provinciales ha estado orientado de acuerdo con las exigencias del gobierno central, a través los indicadores expuestos líneas arriba, los cuales han conllevado a dejar de lado características de un servicio que genere valor público.



CONCLUSIONES GENERALES

Primera conclusión.- Durante los últimos años, el estudio de las políticas públicas ha tomado gran importancia dentro de la ciencia política, ya que, con ellas, se analiza la acción del Estado respecto a la solución de problemas públicos. Dentro de ello, se resalta la importancia de la fase de implementación. Subirats y otros (2008) refieren que el proceso de implementación no solo implica la puesta en ejecución de actividades y acciones concretas, sino que además incluye procesos relacionados con el diseño de las políticas públicas. Esto se evidencia en la integralidad que requiere la implementación de las políticas alimentarias por su compleja gestión en un contexto de descentralización. Complementariamente, Alza (2012) postula la complejidad de las políticas públicas, al afirmar que las fases no se dan ordenadamente, sino que estas se imbrican, traslapan y refuerzan entre sí.

Segunda conclusión.- Hoy, en el contexto de reformas de descentralización, muchas políticas asumen un carácter territorial que requiere de la capacidad de coordinación de múltiples entidades del Estado; esto significa que, a partir de dicho proceso, se busca reformar la gestión pública y, dentro de él, se constituye la coordinación interinstitucional como un efecto institucional del mismo, ya que buscamos la transferencia de facultades a otras instancias desde el nivel central, y esto evidentemente tiene que generar nuevas formas de gestionar las políticas públicas en territorio. La coordinación interinstitucional se configura como un elemento neurálgico dentro del proceso, considerando prioritariamente la coordinación intergubernamental e intersectorial en el caso de las políticas alimentarias. Entendemos que la coordinación es el proceso mediante el cual se produce sinergia entre las acciones y los recursos de los diversos involucrados en un campo concreto de gestión pública, a través de los cuales los actores encuentran fuertes incentivos para cooperar, más allá de sus intereses particulares, por lo general en conflicto; sin embargo, es algo que el Estado

peruano no ha pensado, razón por la cual las políticas presentan problemas de coordinación en su implementación.

Tercera conclusión.- Uno de los componentes de la política social y alimentaria del Perú se ha concretizado en el PCA, creado en 1991 para atender a la población en situación de pobreza, extrema pobreza y vulnerabilidad. A lo largo de su historia, este programa ha sido adscrito a diversas dependencias públicas, lo que ha devenido en constantes modificaciones y dificultades para su gestión. Adicionalmente, a partir de 2003, el Estado transfirió al PCA al nivel local provincial en el marco del proceso de descentralización, lo que supuso adoptar nuevas formas de gestionar la política por parte de los actores involucrados en los niveles regionales y locales. Por medio del PCA, se observa una política pública clara que intentaría delimitar las acciones de las distintas agencias estatales, pero también evidenciamos que las múltiples funciones y prioridades institucionales generan deficiencias en la implementación de la política; además, esto se explica por el hecho que, en la actualidad, los gobiernos regionales han perdido participación en la gestión de la misma, y los gobiernos locales distritales solamente se acogen a las decisiones que determina el gobierno provincial.

Cuarta conclusión.- Los dilemas de coordinación entre los actores involucrados en la gestión del programa causaron consecuencias negativas en el proceso de implementación de la política. Esto es definido por Bardach (1977) como «los efectos adversos de los juegos de la implementación», los cuales, en el caso de la implementación del PCA, corresponden a: i) el desvío de recursos, especialmente de dinero, que deberían ser usados para obtener ciertos elementos del programa, que se evidencia concretamente cuando los gobiernos locales manipulan la modalidad de «alimentos por trabajo» atendiendo a beneficiarios según sus intereses particulares; ii) la distorsión de los objetivos de la política, contemplados en el mandato original, que se observó concretamente en la atención de personas que no necesariamente se encuentran dentro del público objetivo del programa, los cuales fueron focalizados irregularmente por los decisores políticos; iii) la disipación de energías personales y políticas en jugar juegos que hubiera sido mejor canalizar hacia acciones constructivas del

programa, que en la práctica supuso la inversión de tiempo en reuniones y supervisiones en vez de que las autoridades políticas tomen decisiones y ejerzan liderazgo en la gestión de la política pública.

Quinta conclusión.- En los últimos años, hubo una concentración de producción de normas y dispositivos legales para regular las actividades de coordinación entre las distintas entidades del Estado; sin embargo, esta solo se ha concentrado en delimitar los roles de los involucrados; no obstante, se han evidenciado vacíos en la socialización de los objetivos transversales de la política que exige el concurso de las entidades públicas, el establecimiento de lineamientos para definir la instancia que debe liderar la política de acuerdo con sus roles, autoridad y afinidad; y en definir acciones orientadas a ajustar el enfoque de la acción política, el mismo que considere elementos presupuestales, el contexto y el fortalecimiento del mecanismo coordinador central (que en el caso del PCA se denomina Comité de Gestión Local); actividades que son las que principalmente generan problemas al momento de implementar la política pública.

Sexta conclusión.- Desde el nivel nacional, los gobiernos subnacionales, principalmente el gobierno regional y las municipalidades distritales, aún no interiorizan el concepto de gestionar coordinadamente la política, proscribiendo su participación a un rol pasivo y receptor, el cual se concentra solo en la recepción de información respecto de la ejecución del programa. Del mismo modo, la intervención de estas instancias de gobierno en la implementación del PCA en sus respectivas jurisdicciones no implica la generación de réditos y/o estímulos económicos y mucho menos políticos, ya que la responsabilidad presupuestal y administrativa con carácter vinculante recae en las municipalidades provinciales. Por lo tanto, estos son acreedores de dichos incentivos, lo que evidentemente repercute e influye en el desinterés de las otras agencias involucradas en la gestión de la política.

Séptima conclusión.- El Programa de Complementación Alimentaria expone, dentro de sus procesos operativos, la coordinación longitudinal, que se evidencia desde la participación de los gremios sociales y representantes de las

OSB en el principal mecanismo de coordinación que es el Comité de Gestión Local. Sin embargo, en la práctica, se observa que los interesados sociales no participan, o participan limitadamente debido al desconocimiento de sus roles, o debido a que el desempeño en el cargo no implica remuneración y/o estipendios, o ya sea porque, en la mayoría de los casos, son personas con escasas capacidades técnicas para realizar estas labores.

Octava conclusión.- A pesar de la autonomía de los gobiernos locales establecida en los objetivos del proceso de descentralización y en el acervo normativo (Artículo II de la Ley Orgánica de Municipalidades - Ley N° 27972, así como la Resolución de Secretaría de Descentralización N° 240-2010-PCM/SD, que define los roles de los gobiernos subnacionales en la gestión descentralizada del PCA), en la práctica, el gobierno central persiste con la rectoría y el ejercicio de sus facultades presupuestales y administrativas, el mismo que se muestra a través del desarrollo de sus funciones normativas, planificadoras y distributivas presupuestales, así como la formulación y la disposición de lineamientos y directivas para la implementación del programa en las provincias. Evidentemente, esto refleja que todavía no se terminan de delimitar las competencias reales de los niveles de gobierno, llegándose a la percepción de un sobredimensionamiento de las facultades del gobierno nacional respecto a las instancias locales.

Novena conclusión.- Los principales problemas de coordinación se han manifestado por medio de la debilidad de un eje central de coordinación de la política, por cuanto no se han definido a cabalidad sus atribuciones para exigir la coordinación y la articulación efectiva de los actores. A esto se complementan los problemas de autoridad por parte de los alcaldes provinciales, quienes no ejercen un liderazgo pleno en la implementación de la política, principalmente por la lucha respecto a la consecución de réditos políticos con otras autoridades. El enfoque de la acción política no contempla el correlato del presupuesto con la cantidad de beneficiarios y el creciente costo de vida, ya que el presupuesto se ha mantenido estancado por lo menos durante los últimos diez años; y, finalmente, existe influencia del contexto eminentemente rural y los factores geográficos que dificulta

la gestión descentralizada de la política, junto a las limitadas capacidades técnicas del personal municipal encargado de la administración del PCA.

Décima conclusión.- Las imprecisiones en la distribución del gasto presupuestal y en temas administrativos han permitido a los gobiernos locales adecuar y/o adaptar modalidades no contempladas por el programa, tal es así que en cinco de las siete provincias de Apurímac se atienden a sectores de la población que no necesariamente están comprendidos en la política. Evidentemente, esto nos permite aseverar que las irregularidades observadas en territorio obedecen a la discrecionalidad de los tomadores de decisión política bajo el amparo de las facultades derivadas del proceso de descentralización y surge como consecuencia de los juegos políticos de la implementación.

Undécima conclusión.- En la actualidad, los dispositivos normativos y procedimentales que sustentan la implementación de la política no evidencia una relación de carácter vinculante que alcance a los gobiernos regionales y locales; asimismo, las instituciones estatales consignan metas y objetivos institucionales que imperan en su accionar, por los cuales perciben reconocimiento y presupuesto, lo que repercute en el desinterés para «otras» actividades como la implementación del programa. De igual manera, ubicamos que la gestión del PCA políticamente es más rentable para los gobiernos locales provinciales que para otras agencias involucradas en su gestión, lo que obviamente no convoca el interés principalmente por parte del presidente regional y alcaldes distritales que son actores eminentemente políticos. Un panorama similar se presenta en el plano económico, ya que la cogestión del programa por parte de los actores no supone algún tipo de transferencia de recursos e incentivos económicos.

Decimosegunda conclusión.- La implementación del programa por parte de las municipalidades provinciales ha estado orientada sobre la base de los lineamientos y las exigencias propuestas por el gobierno central, principalmente a través los indicadores de cobertura y gasto presupuestal. El cumplimiento de las metas y los indicadores contemplados por el programa considera aspectos eminentemente cuantitativos, basados en el gasto de los recursos y en la cantidad

de alimentos distribuidos, soslayando los objetivos claves contemplados vagamente por la política pública alimentaria como la de brindar complementos alimentarios para reducir el hambre y contribuir con la reducción de la pobreza extrema, lo cual ha conllevado a dejar de lado características de un servicio que generen valor público.

Decimotercera conclusión.- Finalmente, los problemas de coordinación en el proceso de implementación del PCA se deben principalmente a los vacíos normativos y operativos de la política respecto al establecimiento de lineamientos para la gestión coordinada. En un escenario de descentralización, se hacen impostergables las mejoras de acciones de coordinación intersectorial e intergubernamental, y esto aún es impreciso en el Estado peruano. Asimismo, consideramos que existe una predominancia de objetivos e imperativos propios de las instituciones públicas involucradas en la gestión de la política, los cuales se constituyen como consecuencia de un débil mecanismo de coordinación territorial, que generan un desinterés en la participación de los actores. Por otro lado, las zonas grises que se evidencian en el diseño y la implementación de la política predisponen a los actores a gestionar el programa orientándolas hacia la obtención de ventajas particulares, lo que Bardach denominaría los efectos de los problemas de la implementación.

BIBLIOGRAFÍA

AGUILAR VILLANUEVA, Luis F.

1993 *La implementación de las políticas*. Primera edición. México: Librero Editor.

ALCÁZAR, Lorena y Rodrigo LOVATÓN

2006 «Balance de los Primeros Años de la Transferencia de Programas Sociales a los Gobiernos Locales». *GRADE*, Lima, Perú.

ALCÁZAR, Lorena

2007 «¿Por qué no funcionan los programas alimentarios y nutricionales en el Perú?: riesgos y oportunidades para su reforma». En: *Investigación, políticas y desarrollo en el Perú*. Lima: GRADE, pp. 185-234.

ALZA, Carlos

2012 *Maestría en Ciencia Política y Gobierno. Curso 1: Diseño y Evaluación de Políticas Públicas*. Lima: PUCP.

ARANDIA LEDEZMA, Iván Carlos

2002 «Descentralización y relaciones intergubernamentales en Bolivia». En: *Reflexión Política*, año 4 N° 8, diciembre.

BARBOSA CARDONA, Octavio

2007 «Relaciones intergubernamentales en Colombia». En: *Cuadernos de Administración*, Nos. 36-37, enero-junio, pp. 187-221.

BARDACH, Eugene

1977 *The Implementation Game*. MIT Press, Cambridge.

COHEN, J. M. y S. B. PETERSON

1999 «Administrative Decentralization: Strategies for Developing Countries». En: *Los procesos de descentralización y los retos para la ayuda internacional*. Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAP), 2006. CYAN Proyectos y Producciones Editoriales, S.A.

CINGOLANI, Mónica S.

2003 «Descentralización de políticas sociales: ¿nueva institucionalidad social? Un análisis de la coordinación intergubernamental en sistemas descentralizados». En: *II Congreso Argentino de Administración Pública. Córdoba, 27, 28 y 29 de noviembre del 2003*. Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales Universidad Católica de Córdoba.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ

1991 *Ley 25307. Declaran de prioritario interés la labor que realizan los Club de Madres, Comités de Vaso de Leche, Comedores Populares, Autogestionarios, Cocinas Familiares, Centros Familiares, Centros Materno Infantiles y demás organizaciones de base en lo referido al servicio de apoyo alimentario*. 2 de diciembre.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ

2002 *Ley 27783. Ley de Bases de la Descentralización*. 26 de junio.

ELMORE, Richard F.

1978 «Modelos organizacionales para el análisis de la implementación de programas sociales». En: *La implementación de las políticas*. Luis F. Aguilar Villanueva, editor. México: Miguel Ángel Porrúa, 2000.

GLAVE TESTINO, Manuel A.

2005 *Coordinación entre las políticas fiscal y ambiental en el Perú*. CEPAL, Santiago, Chile.

GUARNÍZ, Yerson

2004 *Las distintas formas de pensar y participar en la actual política alimentaria. Un caso de las familias en pobreza y extrema pobreza de un club de madres en la periferia de lima*. Centro Alternativa. Lima, Perú.

HERNÁNDEZ DÍAZ, Ana María.

2006 «Relaciones intergubernamentales». En: *Espacios Públicos*, vol. 9, N° 18 pp. 36-53.

ILLÁN SAILER, José Carlos

2006 *Los procesos de descentralización y los retos para la ayuda internacional*. Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAP), 2006. CYAN Proyectos y Producciones Editoriales, S.A. Consultado el 27 de diciembre de 2014.
<http://www.fiiapp.org/pdf/publicaciones/3caf36bb03fadb1315820d90a1425589.pdf>

ISUANI, Fernando

2005 «Gestión intergubernamental de programas sociales. El caso del componente de formación del Plan Jefes y Jefas de Hogar en la provincia de Buenos Aires (Argentina, 2002-2003)». INDES, Washington D. C.

LERDA, Juan Carlos, et al.

2003 *Integración, coherencia y coordinación de Políticas Públicas Sectoriales (Reflexiones para el caso de las políticas fiscal y ambiental)*. ILPES - CEPAL, Santiago, Chile.

LERDA, Juan, et al.

2005 «Política fiscal y medio ambiente: bases para una agenda común». ILPES - CEPAL, Santiago, Chile.

LEYTON NAVARRO, Cristian Marcelo

2006 «Balance del Proceso de Descentralización en Chile 1990- 2005, Una Mirada Regional y Municipal. Estudio de Caso N° 94». Tesis de maestría en Gestión y Políticas Públicas. Santiago de Chile: Universidad de Chile, Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas. Consultado el 4 de mayo de 2013. <file:///C:/Users/Elvin/Desktop/TESIS%202/CAP%C3%8DTULO%201%20-%20Estado%20de%20la%20Cuesti%C3%B3n/CASO94.pdf>

MACLEAN - ABAROA, R. & M. SILVA

2000 «Gobernabilidad y transparencia, sistema de asesoría y capacitación para el desarrollo local». Novib Holanda, El Salvador.

MINISTERIO DE DESARROLLO E INCLUSIÓN SOCIAL

2012 *Resolución Ministerial N° 163-2012-MIDIS. Encargan la conducción del Programa de Complementación Alimentaria a la Dirección General de Descentralización y Coordinación de Programas Sociales. 9 de diciembre.*

MUÑOZ CHIRINOS, Paula

2014 *“Gobernabilidad y desarrollo subnacional: problemas de coordinación interinstitucional”*. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.

PORTOCARRERO, Felipe y otros

2000 *«Gestión pública y políticas alimentarias en el Perú»*. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.

PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS

1992 *Decreto Supremo N° 020-92-PCM. Ley que crea el Programa Nacional de Asistencia Alimentaria - PRONAA.* 3 de febrero.

PRODES

2007 «Transferencias de responsabilidades». Prodes, Lima, Perú.

REAL ACADEMIA ESPAÑOLA

2001 *Diccionario de la lengua española.* Madrid: Espasa-Calpe.

REPETTO, Fabián

2005 «La dimensión política de la coordinación de programas y políticas sociales: una aproximación teórica y algunas referencias prácticas en América Latina». En: F. Repetto (ed.). *La gerencia social ante los nuevos retos del desarrollo social en América Latina.* Ciudad de Guatemala: INDES-Guatemala.

REPETTO, Fabián y Juan Pablo FERNÁNDEZ

2012 «Coordinación de políticas, programas y proyectos». Buenos Aires: Fundación CIPPEC

RIVERA RUA, Carlos

2013 «La no conducción intergubernamental del proceso de descentralización: el caso de la inacción de las decisiones públicas para implementar el Consejo de Coordinación Intergubernamental (Perú, 2007-2011)». Tesis de maestría en Ciencia Política con Mención en Gestión Pública. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú. Consultado el 29 de octubre del 2014.

[file:///C:/Users/Elvyn/Desktop/TESIS%20%20copia/RIVERA %20RUA CARLOS_CONDUCCION%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Elvyn/Desktop/TESIS%20%20copia/RIVERA_%20RUA_CARLOS_CONDUCCION%20(1).pdf)

RUIZ VÁSQUEZ, Úrsula Patricia

2007 «Fallas de coordinación en el proceso de traspaso del programa de complementación alimentaria en el Perú». Tesis de maestría en Gestión y Políticas Públicas. Santiago de Chile: Universidad de Chile. Consultado el 29 de abril de 2013.

www.cybertesis.cl/tesis/uchile/2007/ruiz_uv/sources/ruiz_uv.pdf

SANDOVAL CERVERA, Sergio Alberto

2008 «Gobierno electrónico: Elementos de facilidad de uso y valor público de los portales de internet local en México». Tesis de maestría en Gobierno y Asuntos Públicos. México D.F.: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - Flacso, Sede Académica de México. Consultado el 18 de mayo del 2014.

http://conocimientoabierto.flacso.edu.mx/medios/tesis/sandoval_sa.pdf

STEIN, Ernesto y Mariano TOMMASI

2006 *La política de las políticas públicas: progreso económico y social en América Latina: Informe 2006*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo. México, D.F.: Editorial Planeta. Consulta 26 de diciembre de 2014. http://maestriasalud.galeon.com/4_unenfoque.pdf

SUBIRATS, Joan y otros

2008 *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Ariel.