

PONTIFICIA UNIVERSIDAD  
CATÓLICA DEL PERÚ  
Escuela de Posgrado



**LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA A TRAVÉS DE LOS COMEDORES  
POPULARES, CLUBES DE MADRES Y COMITÉS DE VASO DE LECHE EN LOS  
PROGRAMAS SOCIALES DEL CENTRO POBLADO EL MILAGRO, DISTRITO DE  
HUANCHACO, PROVINCIA DE TRUJILLO**

Tesis para obtener el grado académico de Magíster en Gerencia Social  
con mención en Gerencia de Programas y Proyectos de Desarrollo que  
presenta:

***Maria Ysabel Moreno Ruiz***

Asesor:

***Javier Alejandro Pineda Medina***

Lima, 2021


## Informe de Similitud

Yo, **Javier Alejandro Pineda Medina**, docente de la Escuela de Posgrado de la Pontificia Universidad Católica del Perú, asesor de la tesis titulado “LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA A TRAVÉS DE LOS COMEDORES POPULARES, CLUBES DE MADRES Y COMITÉS DE VASO DE LECHE EN LOS PROGRAMAS SOCIALES DEL CENTRO POBLADO EL MILAGRO, DISTRITO DE HUANCHACO, PROVINCIA DE TRUJILLO, de la autora, Moreno Ruiz, María Ysabel, dejo constancia de lo siguiente:

- El mencionado documento tiene un índice de puntuación de similitud de 5%. Así lo consigna el reporte de similitud emitido por el software *Turnitin* el 15/12/2021.
- He revisado con detalle dicho reporte y la Tesis o Trabajo de Suficiencia Profesional, y no se advierte indicios de plagio.
- Las citas a otros autores y sus respectivas referencias cumplen con las pautas académicas.

Lugar y fecha:

San Miguel, 20 de abril del 2023.

Apellidos y nombres del asesor: Pineda Medina, Javier Alejandro	
DNI: 29654086	Firma 
ORCID: 0000-0002-7060-1384	

## Resumen

La presente tesis describe las formas de participación ciudadana en las organizaciones sociales de base (comités de vaso de leche, juntas directivas de comedores populares y clubes de madres) del centro poblado El Milagro, distrito de Huanchaco, provincia de Trujillo, en relación con los programas sociales implementados por el Estado durante el periodo 2012-2013. El Estado a través de la Política Nacional de Aumento de capacidades sociales, promueve e incentiva el ejercicio de los derechos y responsabilidades ciudadanas de parte de las organizaciones y las poblaciones vulnerables, quienes son atendidos o beneficiados por los programas y servicios sociales. Para conocer estas formas de participación y ejercicio de las responsabilidades ciudadanas se ha considerado una metodología cualitativa en estudios de caso con determinadas integrantes de las organizaciones de base existentes: cinco comedores populares, diez clubes de madres y dos comités de vaso de leche. Así, se realizaron cincuenta y dos entrevistas individuales a profundidad, ocho grupos focales, y dos entrevistas individuales a responsables de programas sociales (vaso de leche y comedores populares). De esta manera, la investigación busca conocer –prioritariamente desde el punto de vista subjetivo de las integrantes de las organizaciones de base– la percepción respecto de la implementación de los programas sociales, la interpretación del ejercicio de sus responsabilidades y las formas de participación ciudadana en relación con el programa social dentro del cumplimiento de la política social involucrada. Los hallazgos muestran que existen formas de participación ciudadana con limitado conocimiento sobre su significado y que evidencian dependencia de los programas sociales con escasa capacidad de expansión ni presencia instalada que sea reconocida en las localidades. Finalmente, se plantea una propuesta fundamentada con acciones que logren una intervención con los programas sociales durante la fase de la implementación de la política de aumento de capacidades sociales con el objetivo de lograr un mejor entendimiento de los resultados e impactos sociales.

## ***Abstract***

In recent years, the Peruvian government established social policies related to the increase of social capacities and promotion of citizenship, participation, and responsibilities regarding social programs and services implemented. In this sense, people who receive government benefits will be prone to demonstrate genuine participation with social programs and assume responsibilities according to their citizenship's rights. This thesis describes citizenship and participation of the basic grassroots organizations like *vaso de leche* committees, *comedores populares* and *clubes de madres* in the small city of El Milagro, Huanchaco District, Province of Trujillo, related to Social Programs that have been implemented by the Peruvian government during the period 2012 - 2013. To examine the point of view of the members of the grassroots organizations, their perceptions concerning the implementation of social programs allowing to know the deep thoughts about their responsibilities, participation, and citizenship related to compliance with the related social policy. For that, a qualitative methodology was considered, and field research was conducted with certain members of the grassroots organizations located in the small city El Milagro, these are 5 *comedores populares*, 10 *clubes de madres* and 2 *vaso de leche*, with 52 individual in-depth interviews and 8 focus groups. Some relevant findings of this research demonstrated current performance of participation and citizenship of grassroots organizations is incomplete, misinterpreted, with a strong dependence on the Government and social programs. Finally, with the results of the analysis, the investigation will provide an intervention focus on the social program implementation phase, which provide recommendations for strengthening the capacity of grassroots organization and social programs operators, for a better understanding of social policies and to identify strategies to be the most appropriate for ensuring and encouraging citizenship rights and social participation.

## Agradecimientos

A Dios, por estar presente y ser mi guía en todo momento de mi vida y por haberme dado una abuela maravillosa que ha sido mi inspiración y fortaleza, y sé que desde donde esté, nunca dejará de acompañarme.

A la Cooperación Belga, por el apoyo brindado para cumplir con mis metas profesionales y la ejecución del presente estudio.

A todas las mujeres que participaron desinteresadamente en esta investigación, quienes con su perseverancia e incansable fuerza promueven el trabajo solidario en las organizaciones sociales de base del centro poblado El Milagro que buscan la revaloración de sus derechos y el ejercicio de su ciudadanía.

## Índice

Resumen .....	ii
<i>Abstract</i> .....	iii
Agradecimientos.....	iv
Índice .....	v
Lista de cuadros .....	vii
Siglas y abreviaturas .....	viii
Introducción .....	7
<b>Capítulo I: Planteamiento de la investigación.....</b>	<b>10</b>
1.1. Planteamiento del problema .....	10
1.2 Justificación .....	15
1.3. Objetivos.....	15
<b>Capítulo II: Marco teórico referencial.....</b>	<b>17</b>
2.1 Participación ciudadana .....	17
2.1.1 Participación .....	17
2.1.2 Ciudadanía .....	21
2.2 Espacios de participación ciudadana .....	27
2.2.1 Movimientos sociales urbanos y organizaciones de mujeres para la ayuda alimentaria .....	27
2.2.2 Organizaciones sociales de base.....	30
2.3 Participación ciudadana y política nacional .....	47
2.3.1 Base legal de la política nacional .....	48
2.3.2 Política social y programas sociales .....	49
2.4. La participación ciudadana en el centro poblado El Milagro .....	53
2.4.1. Características geográficas y demográficas .....	53
2.4.2. Características socioeconómicas .....	54
2.4.3. Actores y organizaciones sociales.....	56
2.4.4. Rol de las ONG .....	57
2.4.5. Antecedentes de participación ciudadana desde la perspectiva del Gobierno local e instituciones privadas (ONG) .....	59
<b>Capítulo III: Diseño de la investigación .....</b>	<b>66</b>
3.1 Diseño metodológico .....	66
3.1.1. Unidad de análisis.....	67

3.1.2. Fuentes de información .....	67
3.1.3. Universo .....	67
3.1.4. Muestra .....	67
3.2. Procedimiento para el recojo de la información.....	68
3.2.1. Revisión documentaria .....	68
3.2.2. Entrevistas semiestructuradas.....	68
3.2.3. Grupos focales .....	68
3.2.4. Entrevistas individuales .....	68
<b>Capítulo IV: Análisis e interpretación de los resultados .....</b>	<b>69</b>
4.1. Percepción de las integrantes de las OSB con relación a los programas sociales implementados ...	70
4.2. Satisfacción de las integrantes de las OSB en relación con los programas sociales implementados	86
4.3. Compromisos y responsabilidades asumidas por las integrantes de las OSB en relación con los programas sociales implementados .....	100
4.4. Representaciones de las integrantes de las OSB sobre la participación ciudadana en los programas sociales implementados .....	120
<b>Capítulo V: Conclusiones .....</b>	<b>142</b>
<b>Capítulo VI: Propuesta y recomendaciones .....</b>	<b>148</b>
6.1 Propuesta.....	148
6.1.1. Justificación .....	148
6.1.2. Propuesta de intervención que contribuya al ejercicio de la participación ciudadana de las organizaciones sociales de base con los programas sociales en el marco de la política de aumento de capacidades sociales .....	149
<b>Bibliografía.....</b>	<b>160</b>
<b>Anexos .....</b>	<b>169</b>

## Lista de cuadros

Cuadro N.º 1: Apreciaciones de las integrantes de las OSB con relación a la existencia de los programas sociales	70
Cuadro N.º 2: Formas de entendimiento que tienen las integrantes de las OSB sobre los objetivos del programa social	74
Cuadro N.º 3: Expectativas percibidas por las integrantes de las OSB en relación con los programas sociales implementados	78
Cuadro N.º 4: Opiniones de las integrantes de las OSB sobre el interés percibido hacia los programas sociales implementados	81
Cuadro N.º 5: Grado de satisfacción del cumplimiento de las expectativas de las integrantes de las OSB con relación a los programas sociales	87
Cuadro N.º 6: Grado de valoración de las integrantes de las OSB sobre la forma cómo se implementó inicialmente el PS	92
Cuadro N.º 7: Nivel de satisfacción de las integrantes de las OSB en cuanto a la ejecución del programa social	96
Cuadro N.º 8: Nociones de las integrantes de las OSB sobre la temática compartida por los responsables de los programas sociales	101
Cuadro N.º 9: Formas de entendimiento de las integrantes de las OSB sobre sus compromisos y responsabilidades con los programas sociales	106
Cuadro N.º 10: Percepción de las integrantes de las OSB acerca de sus compromisos y responsabilidades asumidos con los programas sociales	110
Cuadro N.º 11: Nivel de asunción de compromisos y responsabilidades de las integrantes de las OSB con los programas sociales	115
Cuadro N.º 12: Formas de entendimiento de las integrantes de las OSB sobre su vinculación con el apoyo que les brinda el Gobierno	120
Cuadro N.º 13: Nociones sobre participación ciudadana, según las integrantes de las OSB	126
Cuadro N.º 14: Percepción sobre el ejercicio de la participación ciudadana de las integrantes de las OSB con los programas sociales	132



## Siglas y abreviaturas

BC	Bases comunitarias
CCL	Concejo de Coordinación Local
CCR	Consejo de Coordinación Regional
CP	Comedores populares
CVL	Comités de vaso de leche
ENAHO	Encuestas nacionales de hogares
FODA	Fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas
IDH	Índice de Desarrollo Humano
ONG	Organización no gubernamental
OSB	Organizaciones sociales de base
PAD	Programa de Asistencia Directa
PBI	Producto bruto interno
PS	Programa social
PCM	Presidencia del Consejo de Ministros
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PRONAA	Programa Nacional de Asistencia Alimentaria
SIS	Sistema integral de salud
SISFOH	Sistema de focalización de hogares
TBC	Tuberculosis
VDL	Vaso de leche

## Introducción

La intención del Estado de satisfacer las demandas de la ciudadanía, entendido esto como un derecho, y de, recíprocamente, promover el cumplimiento de los deberes ciudadanos se ha mantenido vigente, aunque con determinadas características según los Gobiernos de turno. Estos, en cualquier caso, han puesto en evidencia la razón de ser de los programas sociales como una parte operativa de las políticas sociales que han sido aplicadas y conducidas según sus términos. Por otra parte, desde décadas pasadas, existen movimientos sociales, específicamente de mujeres, que buscaron espacios para salir de la precariedad y luchar contra la pobreza a partir de las políticas económicas implementadas. Entre sus intereses, consideraron la alimentación como el lado más vulnerable de las familias pobres migrantes. Muchos de estos movimientos están integrados por organizaciones sociales de base, entre las cuales están los comités de vaso de leche y las juntas directivas de clubes de madres y comedores populares con los que trabajan los programas sociales. Estas formas de organización promueven la autonomía, el acceso a sus derechos ciudadanos y a tener voz propia. Sin embargo, con algunos Gobiernos han estado sometidas, de un lado, a diversos modos de asistencialismo y clientelismo y, por otro lado, a actos de violencia contra las dirigentes, lo que representaba debilitamiento y fragmentación dentro de sus bases.

La implementación de un programa social está asociado con la Política Nacional de Aumento de Capacidades Sociales, propuesta que establece promover el ejercicio de los derechos y responsabilidades con relación a las políticas, programas y servicios sociales de parte de las beneficiarias y beneficiarios. En relación con lo anterior, surgen las siguientes preguntas: ¿Los programas sociales realmente incentivan y promueven el ejercicio de responsabilidades y derechos ciudadanos? ¿Brindan el servicio esperado por los beneficiarios y beneficiarias? ¿Cómo están ejerciendo su participación ciudadana las OSB en relación con la gestión de los programas sociales? ¿Qué acciones se deben priorizar para que las OSB demanden sus derechos, pero a su vez asuman la responsabilidad como ciudadanas para que los programas sociales sean sostenibles en su comunidad?

De acuerdo con estas interrogantes, la presente investigación busca conocer y describir las formas de participación ciudadana ejercida por las organizaciones de base y cómo se evidencian las responsabilidades y compromisos con los programas sociales en el centro poblado menor El

Milagro en el distrito de Huanchaco, provincia de Trujillo. Inicialmente, se identificó que las OSB son los actores principales, ya que son grupos organizados y legitimados en sus localidades con sus dinámicas internas propias. Además, tenían una relación permanente con los programas sociales que estaban en etapa de implementación o reapertura.

Nuestro estudio se desarrollará en seis capítulos. En el primero, se plantea el problema de la investigación, la justificación, el objetivo general y los objetivos específicos. Esto nos permitirá identificar las razones fundamentales que motivaron la realización del trabajo.

En el segundo capítulo, se desarrolla el marco teórico referencial, que considera algunos conceptos importantes para la investigación tales como participación, ciudadanía, participación ciudadana, movimientos de mujeres urbano-populares, OSB, programas sociales, el programa de comedores populares y el programa de vaso de leche. Asimismo, se indagan los antecedentes de participación de las OSB en el centro poblado El Milagro, sus características geográficas y demográficas, los actores y las organizaciones que intervienen y el rol de las ONG. Por último, se hace un recuento sobre los antecedentes de participación ciudadana desde la perspectiva del Gobierno local y las instituciones privadas (ONG). Todo ello permitirá reconocer el contexto, los participantes y las referencias teóricas de las instituciones locales que se evalúan.

El tercer capítulo muestra el diseño metodológico de la investigación. Para ello, describe la unidad de análisis, las fuentes de información, el universo, la muestra y los procedimientos para el recojo de la información. Se trata de un estudio cualitativo y por ello, primero, se desarrolló una revisión documentaria que permitió analizar la información ya existente, luego se aplicaron entrevistas personales a las integrantes de las OSB para recopilar información a profundidad. Simultáneamente se realizaron los grupos focales para conocer las opiniones que permitieran construir a partir de sus discursos categorías que nos develarían las formas de participación ciudadana. Finalmente, se entrevistó a los responsables de los programas sociales. Se ha querido obtener diferentes puntos de vista que sean significativos para la investigación.

En el cuarto capítulo, se detalla el análisis de los resultados considerando los cinco objetivos de la investigación: a) Describir la percepción de las integrantes de las OSB sobre la implementación de los programas sociales; b) Determinar el nivel de satisfacción de las integrantes de dichas organizaciones respecto de la implementación de los programas sociales ejecutados por el Estado y el Gobierno local en su comunidad; c) Identificar el nivel de compromiso y de

responsabilidad asumidas por las integrantes de las organizaciones en cuanto a los programas sociales implementados por el Estado y el Gobierno local; d) Analizar el entendimiento que tales integrantes tienen de su participación ciudadana relacionada con los programas sociales implementados por el Estado y el Gobierno local; e) Plantear una propuesta que permita fortalecer el cumplimiento de la política de aumento de capacidades sociales, considerando los hallazgos de esta investigación, desde la perspectiva de las OSB y los responsables de los programas sociales.

En el capítulo cinco se describen las conclusiones que se derivaron de la investigación y el análisis de resultados. Por último, en el capítulo seis se describe la propuesta como una contribución a la Gerencia Social. Esta se fundamenta en intervenciones que retroalimentarían las acciones emprendidas por los programas sociales con el fin de mejorar la política social de aumento de capacidades. Adicionalmente, se explican las recomendaciones que sugieren una revisión de la forma de implementación de los programas sociales, las formas de desempeño durante las etapas iniciales que permitan un mejor entendimiento de parte de los beneficiarios y beneficiarias sobre los programas sociales y cuáles serían las responsabilidades que ellos y ellas asumirían, en forma individual y como organización social. Se busca promover un ejercicio de derechos y responsabilidades ciudadanas en el que diversos actores locales (la municipalidad y las ONG) tienen que estar involucrados y generar espacios para motivar la participación ciudadana en las OSB de forma legítima y responsable.

El objetivo de este trabajo fue generar la propuesta de un modelo para la intervención en la fase de implementación de los programas sociales y la política relacionada con el aumento de las capacidades sociales, principalmente desde el punto de vista de las integrantes de las organizaciones sociales. Por último, huelga decir que existen oportunidades para seguir estudiando este tema, pero esta vez desde el punto de vista de los responsables e implementadores de las políticas y programas sociales. Ello implicaría analizar la institucionalidad de las políticas y examinar a las instituciones encargadas con el fin de tener componentes válidos, adecuados y flexibles para las políticas y programas sociales que promuevan efectivamente la participación ciudadana desde la mirada estatal.

## Capítulo I: Planteamiento de la investigación

### 1.1. Planteamiento del problema

En el Perú, considerando la historia política reciente, la construcción de la participación ciudadana ha estado sometida a la presencia de actores que tienen diversas formas de entender la democracia. Este hecho genera un ambiente dinámico en el que confluyen procesos políticos, decisiones económicas, enfoques autoritarios y muchas veces clientelistas que repercuten en la construcción de políticas sociales, por ende, se crean situaciones de tensión y ambigüedades a lo largo de coyunturas gubernamentales cambiantes. A pesar de la existencia de mecanismos de participación ciudadana implementados por algunos Gobiernos, los avances por institucionalizarla han sido escasos. Aún existen brechas como la ausencia de canales de relación entre el Estado y la sociedad civil que impiden mejorar el acercamiento de la población a las decisiones gubernamentales sobre asuntos públicos. En general, las políticas sociales han contribuido con generar dependencia a través de los programas sociales estatales y la aparición de vínculos politizados con líderes y organizaciones locales. Como consecuencia, la sociedad civil encuentra formas de expresar su disconformidad con el fin de ejercer presión sobre el Estado mediante protestas y conflictos sociales para la solución a sus demandas.

Vásquez afirma que este fenómeno parte desde la década de 1990, época en la que los programas sociales surgen hacer frente a la coyuntura, ya que el modelo económico no estaba reduciendo la pobreza como se planificó. Es así como las poblaciones más pobres fueron receptoras de los recursos y los servicios brindados por el Estado con la finalidad de que esta distribución se refleje numéricamente, pero de manera individual permanecía la autopercepción de precariedad. Los responsables de los programas sociales no priorizaban la promoción de oportunidades sostenibles que ayuden realmente a salir de la pobreza.

En el caso del Perú, la estabilidad macroeconómica no se tradujo en la reducción de la pobreza en los niveles esperados. Por ello, los programas sociales intentaron aliviar el problema que el modelo no resolvía con firmeza: la incapacidad de la población pobre para obtener un ingreso permanente que le permitiera cubrir su canasta básica de necesidades. Sin embargo, las entidades públicas administradoras de los programas sociales sucumbieron al asistencialismo concentrándose en el corto plazo y posponer las preocupaciones de largo plazo. La necesidad de llevar alimentos, vestido, calzado y otros ahora era más importante que generar oportunidades sostenibles de salida de la pobreza para quienes no se beneficiaban del modelo de la economía de mercado. Aún más, los elementos de éxito de varios programas que emergían en América Latina no se vieron de manera tangible en Perú. (Vásquez 2010: 326).

Con la intención de enfatizar que la disminución de la pobreza no solamente está encaminada a la distribución de recursos y servicios, Béjar propone una evolución hacia políticas sociales que impliquen el involucramiento de la población organizada, que asume decisiones y responsabilidades.

La reciente evolución de los puntos de vista sobre gestión pública señala como conveniente que, en los regímenes democráticos, las políticas sociales sean elaboradas junto con las organizaciones de la población la que debe asumir diversos grados de participación en la elaboración de las decisiones en su ejecución, seguimiento y evaluación. Esto no es fácil. La población debe estar organizada, debe tener el tiempo libre suficiente para dedicarlo a los asuntos públicos y un nivel educativo que le permita capacidad de reclamar, proponer y negociar. Por su parte, se requiere que el Estado sea transparente, es decir, que esté abierto a la información y la crítica. Todo ello supone una democracia participativa, no solo representativa. Este sería el escenario ideal, pero la realidad dista de serlo (2011: 44).

En nuestro país, las políticas sociales no siempre han estado centradas en la ayuda a los más pobres percibiéndolos como personas con derechos y también responsabilidades. Esto ha generado oportunidades clientelistas para los Gobiernos de turno, lo que redujo las posibilidades de promover una auténtica participación ciudadana. Sobre esto último, Boesten propone tomar en cuenta los cambios sociales en todos los niveles (local, nacional e internacional) y enfatizar en el cómo se crean y aplican las políticas para que en la práctica estas no profundicen aún más las desigualdades entre el Estado y la sociedad.

Reconocer la compleja naturaleza de la política social nos obliga a mirar más allá de los objetivos y metas declarados en documentos oficiales o mensajes presidenciales (Shore y Wright 1997). Las tensiones entre el discurso y la práctica son particularmente fáciles de identificar al analizar los discursos de Fujimori en retrospectiva, dado que ya conocemos algunos de los resultados dañinos de su práctica política. Sin embargo, exige un mayor escrutinio detectar las conexiones que existen entre las continuidades y los procesos de cambios locales, nacionales y globales, que influyen en cómo se crean y aplican políticas. Estos procesos son inherentes a las relaciones de poder y a las jerarquías existentes que son, a su vez, desafiadas y confirmadas simultáneamente por las políticas: discursivamente, estas apuntan al cambio; mientras que, en la práctica, a menudo, reafirman y materializan las desigualdades inmanentes a las relaciones entre Estado y sociedad (2018: 48-49).

En este sentido, frente a la intención de promover una mayor participación de la sociedad civil, Gerardo Távara añade lo siguiente:

Los mecanismos de participación y control incluidos en la legislación descentralista actual toman como referente a la sociedad civil de forma más clara y explícita que a los partidos políticos. Aunque en la teoría de la política moderna los mecanismos de participación y representación son

comprendidos como de carácter complementario, la experiencia peruana reciente no ha estado exenta de tensiones entre quienes “apuestan” por reforzar la participación de la sociedad civil y quienes llaman la atención sobre la necesidad de incentivar la política partidaria (2007: 148).

Si bien la intención del Estado de combatir la pobreza mediante la generación de políticas sociales con un mayor acceso universal para la población es todavía un desafío, lo es aún más que las políticas sociales promuevan una ciudadanía en términos de pertenencia y participación de sus beneficiarios. El Estado genera muchas veces una dependencia y disminuye la posibilidad de ejercer mayor libertad como ciudadanos, tal como lo señala Béjar:

Cuando el Estado pretende cubrir ciertas necesidades de los individuos o ayudarlos a satisfacerlas, se producen las políticas sociales. Estas resultan siendo necesarias para legitimar el poder coercitivo del Estado. No obstante, así concedida, la satisfacción de las necesidades no produce libertad sino sujeción y dependencia, hecho ya señalado por el liberalismo clásico. Entonces, el gran problema que de entrada se plantea a la política social es el de cómo satisfacer las necesidades construyendo libertad (2011: 43).

En lo que respecta a las políticas alimentarias y nutricionales surge otro problema. La forma de administrar dichas políticas a través de los ministerios no ha sido del todo exitosa, como afirma el actual Ministro de Economía, muy por el contrario, han existido duplicidades entre las funciones ministeriales y responsabilidades poco claras sobre una adecuada gestión y administración de políticas sociales.

El Estado peruano siempre se ha caracterizado por una indefinición de responsabilidades al respecto. Entre el Minsa, el Ministerio de la Mujer (Mimdes) y el Ministerio de Agricultura ha habido traslado de funciones y confusión de roles. En los últimos años, se ha optado por “comisiones multisectoriales” luego recogidas en resoluciones de la presidencia del Consejo de Ministros (PCM) para aprobar estrategias alimentarias y/o nutricionales, pero que al poco tiempo son olvidadas, todo lo cual configura un escenario donde no hay responsables institucionales ni personales claros del diseño, la aprobación, la implementación, el seguimiento y la evaluación de estas políticas (Francke 2007: 97).

Frente a ello es necesario un mayor involucramiento de una sociedad organizada, un ejemplo son las organizaciones sociales que asumen derechos y responsabilidades, propios de una participación ciudadana en relación con las políticas sociales que considera los cambios sociales en los distintos niveles. Es necesario evitar procesos burocráticos que no contribuyen a esta focalización y ayuda a los más pobres, muy por el contrario, priorizan intereses de partidos políticos y clientelismo que no permiten un auténtico crecimiento de la participación ciudadana, aún más si la sociedad civil no tiene una “auténtica participación” en el diseño de las políticas

sociales. En consecuencia, estos procesos refuerzan una mayor desigualdad y distanciamiento entre la sociedad y el Estado y el fracaso de la implementación y seguimiento de políticas sociales.

Al respecto, Tanaka y Trivelli hacen referencia a la dinámica interna de las organizaciones sociales y los diversos roles que adoptan sus integrantes, quienes deberían ejercer sus derechos y deberes como ciudadanos y ejercer su participación y compromiso en los programas sociales de los que forman parte:

Entender la naturaleza de los problemas involucrados en la participación y el manejo clientelar de los recursos estatales requiere analizar críticamente cómo es que se relacionan las políticas de asistencia del Estado con la población, los problemas envueltos en ese vínculo y la necesidad de implementar cambios para el futuro. Del lado de las organizaciones, ya veíamos cómo ellas son por lo general altamente dependientes de un grupo pequeño de líderes que concentra decisiones, y que gozan de esa situación de privilegio en virtud de sus competencias de inserción en diversas redes, que les permite acceso a los programas que impulsa el Estado, organismos no gubernamentales y otros actores. Esto es posible porque en el mundo popular las capacidades son muy escasas y están concentradas en muy pocos. Así, las dirigencias populares no son propiamente representativas, sino que son más bien son intermediarias, cumpliendo la función de *brokers* entre la población y las instituciones promotoras del desarrollo (2002: 26).

En este sentido, es necesario promover la participación que involucre deberes y derechos de parte de la sociedad civil a través de las organizaciones sociales, pero con una clara intención de establecer demandas fundamentadas que promuevan una mejor intervención del Estado mediante una adecuada y focalizada gestión pública. Tomando en cuenta los diferentes roles, compromisos y responsabilidades que deberían asumir el Estado y la sociedad civil para fomentar una verdadera democracia participativa entre ambos, así como lo propone Ugarte:

Para especialistas en reformas del Estado, la descentralización genera incentivos para incluir las preferencias y demandas ciudadanas en las decisiones políticas; ello contribuiría a la institucionalización de las entidades del Estado. Desde esta perspectiva, de lo que se trata es de encontrar formas de participación ciudadana que sean realmente efectivas para aportar "a la mejora de la gestión del Estado a través de una más eficiente prestación de servicios" (2005, citado en Távora 2007: 146).

Entonces, en el marco de políticas sociales, específicamente aquellas relacionadas con las políticas alimentarias, es necesario fomentar la participación de la sociedad civil. Por ello, se debe reflexionar y tener en cuenta dos aspectos: el primero, el trabajo conjunto y alineado que debe existir desde las entidades Estatales y las Políticas Nacionales en relación con las instancias ministeriales y los programas sociales que se implementan y el segundo, la identificación de las potencialidades y capacidades de los actores y la dinámica social de estos grupos sociales a



quienes se brindará oportunidades de establecer demandas legítimas y su participación con voz y voto. Esto le permitirá al Estado mejorar la gestión pública, promover una verdadera participación ciudadana durante el diseño, implementación y seguimiento de las políticas y programas sociales.

Para hacer frente a los problemas antes descritos hemos decidido estudiar el centro poblado menor El Milagro, el cual se encuentra ubicado en el distrito de Huanchaco, provincia de Trujillo, ya que además en él se han desarrollado diversas OSB, entre ellas los clubes de madres, vaso de leche y comedores populares, formadas a razón de los diversos programas sociales implementados por el Estado y, en algunos casos, bajo la supervisión del Gobierno local. Prima, en ese sentido, el interés por conocer el nivel de compromiso y la responsabilidad que tienen estas organizaciones con los programas estatales, específicamente con el programa de comedores populares y programas de vaso de leche. Es necesario indagar en la percepción de sus integrantes y en cómo asumen el ejercicio de su participación ciudadana en relación con el programa. La finalidad es identificar factores que limitan o favorecen el fortalecimiento de las responsabilidades y compromisos relacionados con los servicios y programas estatales, en la medida que se propongan alternativas y estrategias promovidas por los operadores de estos programas. Para ello, se plantearon las siguientes preguntas de investigación:

Pregunta general:

- ¿Cuáles son las formas de participación ciudadana que perciben las integrantes de las organizaciones sociales de base (OSB): club de madres, comités de vaso de leche y comedores populares del centro menor El Milagro, distrito de Huanchaco, provincia de Trujillo, dentro de un marco político que incentiva los derechos y responsabilidades en los programas y servicios sociales?

Preguntas específicas:

- ¿Cuál es la percepción que tienen las y los integrantes de las OSB con relación a los programas sociales?
- ¿Cuál es el nivel de satisfacción de las y los integrantes de las OSB con relación a los programas sociales?
- ¿Cómo son asumidas las responsabilidades y compromisos por las y los integrantes de las OSB en relación con los programas sociales implementados por el Estado?

- ¿De qué forma las y los integrantes de las OSB conciben su participación ciudadana con relación a los programas sociales?

## **1.2 Justificación**

La investigación indaga en las formas cómo perciben y han asumido sus responsabilidades, compromisos y participación ciudadana las integrantes de las organizaciones sociales de base (club de madres, vaso de leche y comedores populares) representadas por la presidenta, la secretaria y las usuarias, en relación con los programas y servicios sociales que ha implementado el Estado y el Gobierno local en el centro poblado menor El Milagro. Esto permitirá conocer a profundidad, analizar y comprender la percepción de cómo ejercen su participación ciudadana. De ese modo, nos encontraremos en condiciones de plantear propuestas de mejora, a partir de la implementación de la Política Nacional relacionada con el aumento de las capacidades sociales el cual promueve “el ejercicio de los derechos y responsabilidades ciudadanas con relación a las políticas, programas y servicios sociales” (Presidencia del Consejo de Ministros: 2007). Se debe considerar, además, el objeto de estudio de la Gerencia Social, que puede dar lugar a cambios desde el punto de vista de los actores, que impliquen el diseño de estrategias y acciones programáticas que establezcan e incentiven específicamente la participación ciudadana y la responsabilidad en la toma de decisiones para el mejoramiento de su desarrollo social en el marco de la política social implementada.

## **1.3. Objetivos**

Objetivo general:

Describir las formas de participación ciudadana que perciben las integrantes de las OSB: clubes de madres, comités de vaso de leche y comedores populares del centro poblado menor El Milagro, distrito de Huanchaco, provincia de Trujillo, mediante la identificación de los compromisos y responsabilidades que han asumido con los programas sociales y proponer mejoras en la política que promueve los derechos y responsabilidades ciudadanas en relación con los programas y servicios sociales durante los años 2012-2013.

Objetivos específicos:

- a) Describir la percepción de las integrantes de las OSB sobre la implementación de los programas sociales ejecutados por el Estado y el Gobierno local en su comunidad.
- b) Determinar el nivel de satisfacción de las integrantes de las OSB respecto de la implementación de los programas sociales ejecutados por el Estado y Gobierno local en su comunidad.
- c) Identificar el nivel de compromiso y responsabilidad asumidos por las integrantes de las organizaciones de base en relación con los programas sociales implementados por el Estado y el Gobierno local.
- d) Analizar el entendimiento que tienen las integrantes de las OSB sobre su participación ciudadana en los programas sociales implementados por el Estado y el Gobierno local.
- e) Plantear propuestas que permitan contribuir con el cumplimiento de la política de aumento de capacidades sociales, desde la perspectiva de los actores y los responsables de los programas sociales.

## Capítulo II: Marco teórico referencial

En el presente capítulo se considera la descripción teórica de los aspectos más importantes para la investigación con la finalidad de establecer las definiciones de *participación* y *ciudadanía*. Por otra parte, se describen los espacios de participación ciudadana que han sido delimitados, la participación ciudadana y su relación con las políticas nacionales. Finalmente, se hace mención del ámbito geográfico, el contexto social y los actores involucrados mediante la descripción de las características de su participación ciudadana, los factores que la promueven y la limitan. Estos conceptos nos ayudarán a entender mejor la investigación.

### 2.1 Participación ciudadana

Comenzaremos con la definición del significado de *participación ciudadana*. Con ese fin, haremos un análisis por separado de las palabras que la componen y sus implicancias para llegar a una conclusión sobre su significado.

#### 2.1.1 Participación

El diccionario de la real academia en su primera acepción indica que participar es “tomar parte en algo” (DRAE, 2021). Podemos desarrollar este concepto de acuerdo con lo planteado por De Miguel:

La palabra *participar* procede del latín *participare* que está compuesto de la raíz *pars* (parte) y del derivado *capere* (tomar). Como indica la etimología del término, participar significa “tener parte” “tomar parte de algo”. Habitualmente, la idea de participación aparece con mayor frecuencia en el ámbito de la ciencia política, ya que es un elemento básico de las constituciones contemporáneas, sobre todo de aquellas que se asientan en el principio de la soberanía popular. Según estos tipos de definiciones, la participación no es sino otro término para designar democracia e incluso para hacer referencia a uno de sus elementos o aspectos sustantivos. En este campo se relaciona el concepto de participación con otros tales como la autonomía, cooperación y descentralización (Citado en Aguilar 2001: 19).

Por otra parte, la participación no solo es un elemento necesario o un fin dentro de la ejecución de proyectos de desarrollo, sino que es un proceso dinámico que implica la asunción de responsabilidades, el involucramiento y la toma de decisiones de las personas para ser protagonistas de su cambio y de la búsqueda de bienestar para sus familias y comunidad:

Participar, pues, es un concepto antiguo. Sin embargo, su acepción como instrumento de cambio y transformación social es reciente; en algunos casos se le asigna una connotación instrumental,

reduciéndola a aspectos metodológicos y técnicos donde la participación es algo por conseguirse en los proyectos de desarrollo con vistas a materializar sus fines. En esta medida, la participación aparece como un elemento de cohesión en los proyectos y no como un derecho legítimo de las poblaciones. Por tanto, su ejercicio no se reduce a la simple incorporación de los ciudadanos a las propuestas de desarrollo o a la asunción de cierto grado de compromiso frente a ellas, sino que exige considerar con quién, cómo y en qué se involucran ellos. En este sentido, la participación se entiende como un proceso a través del cual las personas o grupos de la comunidad asumen de manera libre, responsable y consciente la búsqueda y la toma de decisiones y acciones que contribuyan al bienestar propio y al de la colectividad. Permite, en suma, pasar de un nivel de pasividad completa al desarrollo de liderazgos y al control del propio proceso de autodesarrollo (Minsa 2001:16).

Por otro lado, Tanaka plantea una aproximación relacionada con los contextos y sus implicancias teóricas y sociales que definen a la *participación* como una construcción social y no una práctica espontánea de las sociedades.

No es posible pensar la participación en abstracto, al margen de las condiciones en que ella se produce. No considerar las diferencias que estos contextos determinan conduce a pensar en modelos inaplicables, o peor aún, contraproducentes. Por otra parte, se suele pasar por alto el dato de que la participación es una *construcción social* que implica costos y que supone la superación de problemas de acción colectiva, con lo que está lejos de ser una práctica natural o espontánea. Por el contrario, depende de la presencia de recursos materiales o simbólicos movilizables, de la existencia y naturaleza de los liderazgos sociales, de la intervención de agentes externos y de la estructura de oportunidades políticas establecidas por el Estado (2001:10).

Entonces, la participación es considerada como un elemento de cohesión y democracia, que implica “el ser parte o tomar parte en algo”, sin embargo, para ejercer participación se debe tener un mayor nivel de conocimiento y compromiso que implique la superación de los problemas que acontecen dentro de la dinámica social de los grupos humanos. Es decir, que la participación no se evidencia de forma automática o “natural” en las personas. Es necesaria la presencia de líderes quienes asumen de manera libre, responsable y consciente decisiones en búsqueda del bienestar colectivo y también la existencia de las oportunidades para manifestar esta participación, que sobre todo sean propiciadas por el Estado.

Por otro lado, en relación con la participación como proceso, es conveniente recordar que algunos autores toman en cuenta el contexto y los momentos en que se realiza, estos definen el verdadero sentido, actitud y protagonismo de la participación.

La participación aparece, además, como un proceso dinámico, oscilante que se puede definir de acuerdo con las características del contexto social y político, así como del momento en que se realiza y adquiere diferentes sentidos, si se la considera como fin en sí mismo o como medio para lograr ciertas metas. Se entiende también como actitud de solidaridad, de diálogo y preocupación por la gestión de la vida colectiva, actitud democrática de quien gobierna, que permita escuchar a los ciudadanos y darles protagonismo en la vida de las instituciones democráticas. Asimismo, se define como actividad organizada por parte de un grupo, con el objeto de expresar necesidades,

demandas y defensa de intereses comunes, así como de influir de manera directa en los poderes públicos de un modo que suponga ganancia de poder político (Delgado *et al.*, 2001: 698-699).

En esta misma dirección el Grupo de Participación e Intervención Comunitaria de la Sociedad Valenciana de Medicina Familiar y Comunitaria apunta que la participación “es la implicación de una comunidad en la formulación de sus demandas o necesidades, en la decisión sobre sus prioridades, en la resolución de sus problemas y en la utilización adecuada de los recursos” (citado por el CIPS, 2006: 5).

Martin Hopenhayn, por su parte, indica que “existe una motivación fundamental a la cual obedece la voluntad de participar –ser más sujeto y menos objeto– es decir, cuando la población involucrada en el proceso en cuestión libera potencialidades previamente inhibidas, deja de ser mero instrumento u objeto de otros, se convierte en protagonista de sí mismo en tanto ser social” (1988: 19).

Tomando en cuenta estas concepciones, la participación tiene implicancias en las demandas de los intereses comunes de una sociedad y en las capacidades de las personas para expresar necesidades y problemas, en el sentido de sentirse más protagonistas de sus decisiones. Ello implica la existencia de potencialidades que muchas veces no han tenido la oportunidad de manifestar. En este sentido, María Remy menciona la manifestación de la participación en el contexto peruano, en donde los sectores populares estuvieron sometidos a políticas populistas, pero además se evidenciaron espacios de participación en los que se permitía la incorporación de los sectores de la sociedad civil en el debate sobre políticas públicas, aunque parcialmente.

En el Perú tras la caída del régimen autoritario de Fujimori, como sustitución del montaje de redes de clientela que caracterizó su relación, de alta estabilidad, con sectores populares y en ausencia de políticas redistributivas o de reformas para la ampliación de derechos civiles, sociales y políticos, se ha puesto en marcha una gama amplia de mecanismos de incorporación de ciudadanos organizados a las decisiones o cuando menos a las deliberaciones de políticas públicas. Desde las convocatorias a Mesas de Concertación de Lucha contra la pobreza, Foro de Acuerdo Nacional y consejos de concertación en los ministerios, el Estado ha abierto relativamente (o parcialmente) ámbitos de discusión de políticas públicas, invitando, selectivamente, a participar en ellos a sectores organizados (Remy 2007: 125).

En esta misma línea en la experiencia peruana, sobre los procesos de participación, Henríquez citado por Niemeyer menciona que, aunque la participación no soluciona los problemas democráticos y de reformas del Estado, la participación es un derecho que significa tomar parte de las decisiones de la comunidad e informarse y, sobre todo, asumir el rol de fiscalizadores.

También se están implementando los procesos de participación ciudadana en el Perú. En su reflexión sobre las experiencias participativas, Henríquez (2005) señala la necesidad de la participación ciudadana para facilitar consensos en la sociedad. Menciona que: “La participación no resuelve por sí misma los complejos problemas de construcción institucional de la democracia, o aquellos referidos a la necesaria reforma del Estado, pero son parte de ella y por lo tanto hay que valorarla y analizarla sin autocomplacencia” (Henríquez, p.2). La continuidad de estos procesos de participación muestra la legitimidad de las prácticas que se están implementando. “La participación es un derecho ciudadano fundamental: el derecho a tomar parte en las decisiones de la comunidad, a estar informado y ejercer la fiscalización” (Niemeyer 2006: 16-17).

Por otra parte, para Trelles la participación de la sociedad civil debe tener representatividad y desarrollar habilidades y capacidades de acuerdo con el contexto local nacional o regional, en el sentido de poder ejercer una verdadera participación ciudadana juntamente con las autoridades en la gestión, transparencia y ejecución de los recursos públicos.

La participación de actores de la sociedad civil tiene un interés legítimo sustentado en una representatividad; es decir, un sentido de pertenencia e identidad. En la medida que este accionar se da en un espacio local, regional o nacional, es en esta interacción que se van desarrollando tanto habilidades y capacidades para la toma de decisiones como relaciones de equidad entre las autoridades y la ciudadanía. Este proceso de participación ciudadana está orientado principalmente a la eficiencia en la gestión y a la transparencia en la ejecución e inversión de los recursos públicos. La ciudadanía pretende que a partir de su participación en los asuntos públicos garantizará mejoras en las estructuras, las relaciones políticas, el manejo del poder, influenciar en los mecanismos y procedimientos administrativos (Trelles 2010: 43-44).

En este sentido, Bhatnagar y Williams citado por Tanaka analiza, desde el punto de vista de los Gobiernos, la existencia de otros enfoques que llaman la atención sobre los beneficios, pero también sobre los costos y problemas que pueden involucrar la participación. Así:

Los enfoques participativos permiten a los Gobiernos:

- Recoger información más precisa y representativa de las necesidades, prioridades y capacidades de la gente de las comunidades, y del impacto de los programas e iniciativas gubernamentales
- Adaptar programas adecuados a las condiciones de las localidades, de modo que los recursos escasos pueden ser empleados de manera más eficaz
- Proveer servicios de mayor calidad y acordes con las demandas de la población
- Movilizar los recursos locales para aumentar y hasta sustituir los escasos recursos gubernamentales
- Mejorar el uso y el mantenimiento de los servicios gubernamentales
- Aumentar la legitimidad y el reconocimiento público de los logros gubernamentales

Entre los principales riesgos de la participación están los siguientes:

- Incurrir en altos costos de transacción iniciales para generar y mantener enfoques participativos
- Aumentar las expectativas de manera prematura
- Sustituir, no complementar, el conocimiento técnico con la información local
- Que las élites locales capturen los recursos para el desarrollo (Bhatnagar y Williams, traducción propia del autor) (Tanaka 2001: 21-22).

De acuerdo con las diferentes definiciones brindadas por los autores, la participación implica que las personas “tienen parte en algo”, “están involucrados” o “son protagonistas en la toma de sus propias decisiones”, como un derecho fundamental. Sin embargo, no se trata de un proceso que surge de manera espontánea en las personas, pues se necesita compromiso y conocimiento sobre los problemas comunes, la inclusión de actores externos, líderes y sobre todo tener oportunidades reales de participación promovidas por el Estado. Además, aquellos involucrados en participar deberán desarrollar habilidades y capacidades y tener representatividad frente a las autoridades. Asimismo, se entiende que el sentido de participar es prioritariamente para conseguir un bien común para la sociedad, significa poder expresar sus necesidades y plantear solución a sus problemas, estar involucrados en espacios de toma de decisiones en la administración y ejecución de recursos públicos y el debate de políticas públicas.

### 2.1.2 Ciudadanía

El concepto de *ciudadanía* está relacionado al de *ciudadano*. El Diccionario de la Real Academia Española, en su tercera acepción, señala que un ciudadano es una “persona considerada como miembro activo de un Estado, titular de derechos políticos y sometido a sus leyes” (DRAE, 2021).

Por otra parte, la ciudadanía es una condición de bienestar con uno mismo y con la ciudad, asimismo la ciudadanía es reguladora de la convivencia humana, mediante normas y derechos que tiene los individuos libres e iguales, como define Cullen:

El concepto de ciudadanía aparece ligado en nuestra memoria histórica a la posibilidad – justamente– de “reducir” el malestar de la convivencia humana parece generar: ¿Qué es deliberar con razones acerca del bien de la ciudad? ¿Por qué hacer el pacto social y convertirnos de “naturales” en “ciudadanos” si no es para conjurar la amenaza de la guerra y la violencia del despojo de lo propio? La ciudadanía aparece como la condición de posibilidad de estar bien, del bienestar, precisamente porque regula la convivencia bajo normas o leyes que tienen el poder de enseñar a



buscar el bien común, de defender la paz interior y exterior, de garantizar la vigencia de los derechos que, por ser naturalezas racionales, o individuos libres e iguales, todos tenemos (2007:12).

Si ampliamos este concepto, Béjar menciona a la tesis de Marshall, que sostiene que la ciudadanía aporta a la igualdad de los ciudadanos para compensar la fuerte desigualdad que existe en las sociedades. Además, distingue tres elementos de la ciudadanía, relacionados con los derechos civiles, políticos y sociales que están de algún modo equilibrados con la obligatoriedad que tiene los ciudadanos con el Estado:

Solo existe la ciudadanía plena cuando se tiene tres tipos de derechos: civiles, políticos y sociales. La ciudadanía emerge como resultado del conflicto entre el capitalismo y la igualdad, y oscila entre el mercado y la política. Esto sucede así porque el capitalismo surge de la desigualdad y la necesita. Por su parte, el sistema político tiene a la igualdad de los ciudadanos en derechos para contrapesar la desigualdad económica. Marshall distingue tres elementos en la ciudadanía:

1-Civil, compuesto por los derechos necesarios para la libertad individual: libertad de las personas, de expresión, de pensamientos y religión, derecho a la propiedad, a contratar y la justicia

2-Político, derecho a participar en el ejercicio del poder político, a ser investido de autoridad o a elegir

3-Social, derecho a la seguridad, a un mínimo de bienestar económico a compartir herencia social y vivir conforme a los estándares predominantes (2011: 30-31)

Por otro lado, la ciudadanía es definida también como un entendimiento personal de deberes y derechos iguales para todos en una nación, en relación con este tema la siguiente autora menciona que: “Se mantiene ampliamente que la ciudadanía es ‘definida como un estatus personal consciente de un cuerpo de derechos (es decir, demandas iguales sobre el Estado) y deberes universales que tienen por igual todos los miembros legales del Estado-nación’ (Somers 1993: 588). Abundan los debates relativos a los patrones históricos de desarrollo de la ciudadanía en diferentes partes del mundo, en tanto ella les pertenece a distintas categorías de personas y grupos” (Rousseau 2012:18). En consecuencia, pues, la ciudadanía tiene relación también con el ámbito personal y en términos de igualdad y pertenencia que considera a los diferentes grupos humanos a través de la historia.

En este sentido, respecto al entendimiento personal de la ciudadanía, Cullen indica que: “Ser ciudadanos es ser responsables de los otros, antes de toda pertenencia, toda autonomía, todo cuidado de sí mismo, como lo único que justifica –hace justa– la pertenencia, la autonomía y el

cuidado de sí mismo, que constituyen el carácter democrático de la ciudadanía. Dicho en sencillo: no puede haber ciudadanía democrática plena sobre otra base que la justicia” (2007: 39). Entonces, se podría deducir que el ejercicio de la ciudadanía implica asumir la responsabilidad del cumplimiento de los derechos de los otros, asimismo enmarcado dentro de una sociedad justa que respeta y promueve la libertad y autonomía de cada uno de sus miembros.

Respecto a la ciudadanía como una situación dinámica, Béjar menciona que la ciudadanía implica un proceso que se construye hacia una plenitud en igualdad de derechos y obligaciones, y que intervienen competencias y que no está instalado en todos los seres humanos, sino que es un proceso que implica cambiar, adquirir y obtener nuevos estatus:

La ciudadanía plena es el objetivo final del proceso que podría ser realizable a medida que los individuos vayan ganando competencias. Al comenzar se supone un escenario en el que todos gozan de la ciudadanía y la pertenencia mínimas. Al final se encontrarían la ciudadanía plena con la máxima generalización de los derechos. Así entendida, la ciudadanía es: “aquel estatus que concede a los miembros de pleno derecho de una comunidad”. Eso no excluye la desigualdad de estatus y la presencia de miembros sin plenos derechos. Es un título que iguala en derechos y obligaciones, pero no preexiste; se conquista y se construye. La igualdad y desigualdad se complementan en este proceso (Béjar 2011: 31).

En el sentido de evolución de la ciudadanía, como el ejercicio de los derechos civiles, políticos y sociales en Latinoamérica y el Caribe, Pinto y Flisfisch señalan que:

Históricamente, el reconocimiento de la existencia de derechos civiles y derechos políticos es muy temprano, pero emerge embebido en sociedades oligárquicas, estructuradas por una lógica de exclusión-inclusión, que hace de la expansión de estos derechos una cuestión principal del desarrollo político de nuestros países. A esta cuestión de la expansión de los derechos civiles y derechos políticos, se añade, fusionándose con las otras dos, la cuestión de los derechos sociales a partir de la segunda mitad del siglo pasado, con ritmos, velocidades y modalidades diferentes según los países. Contemporáneamente, esa fusión persiste y sigue gobernada por una lógica de exclusiones y desigualdades. No todos son iguales frente a la ley civil, la ley penal y la administración de justicia; las preferencias de unos no pesan lo mismo que las preferencias de otros, vía intromisión del dinero en la política, sistemas electorales distorsionadores y artefactos institucionales que funcionan como barreras y filtros. Por consiguiente, la expansión de la ciudadanía en todos los ámbitos continúa ocupando el primer lugar en la agenda de la vida pública de nuestros países (2011: 62-63).

Así, el ejercicio de la ciudadanía implica las adecuadas prácticas en los espacios públicos nacionales e internacionales que no solo afecta a los pobres o vulnerables sino también tiene implicancias negativas para el género, como se afirma a continuación:

En América Latina, como señala Abel y Lewis (2002:9), ‘la ciudadanía social se aplaza en la medida en que los derechos sociales se niegan o son puestos en práctica de manera desigual; los derechos son subvertidos por fraude; y los regímenes hacen de las formas de ciudadanía palabras vacías, buscando solo reconocimiento internacional, ayuda o préstamos’. Según estos autores, existe una

profunda brecha entre los derechos en principio y los derechos en la práctica, potenciada por el uso de los derechos sociales por parte de muchos Gobiernos latinoamericanos como un medio para mantener redes de clientelismo. La ciudadanía y los grados de inclusión y exclusión están mediados por decisiones políticas y por políticas públicas que, a su vez, se distinguen por una fuerte desigualdad de género (Diez 1998: 378-400, Squires 1999, Young 1989) (Boesten 2018: 27-28).

Es decir, que para la autora el ejercicio de la ciudadanía, en la práctica, está influenciada por una suerte de clientelismo que es promovido por los Gobiernos y sus decisiones políticas que, a su vez, fomentan una desigualdad de género, ya que no todos están incluidos en las políticas públicas.

Asimismo, Pinto y Flisfisch analizan un informe que hiciera el Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo (PNUD) en América Latina, el cual se refiere a una escala establecida en cuanto a los avances de la ciudadanía, obteniéndose resultados no muy favorables para la ciudadanía civil y social:

En 2004, el PNUD publicó un informe regional que, entre otros aportes, realizó un diagnóstico de la evolución de la ciudadanía como forma de aproximar al Estado y a la calidad de la democracia en la región. En líneas generales, tomando como base una concepción de Marshall de la ciudadanía, allí se sostenía que, desde el inicio de la tercera ola de democratización, la ciudadanía política había experimentado importantes avances, la ciudadanía civil presentaba claros y oscuros, con problemas en cuanto a la aplicación efectiva y relativa baja vigencia social de derechos, y la ciudadanía social—que se evidenciaba con la mayor de las asignaturas pendientes— exponía un cuadro de logros muy limitados, estancamiento de algunos derechos y franco retroceso en otros (Pinto y Flisfisch 2011: 62).

Entonces, frente a la evidencia de los avances de la ciudadanía, Pinto y Flisfisch apuestan por una intervención del Estado más universalista, que considere abordar los tres derechos: civiles, sociales y políticos, que tomen en cuenta los derechos individuales, fomentar una ciudadanía social e incentivar la participación para hacer ejercicio del poder político:

La ciudadanía implica una aspiración universalista, y por consiguiente el Estado de ciudadanía necesariamente supone un Estado cuya tarea es ampliar la ciudadanía, es decir, ampliar lo público, progresando sistemáticamente hacia una universalización de los derechos civiles, políticos y sociales. El desafío para el Estado se puede resumir al menos en tres objetivos: a) universalizar los derechos civiles: seguridad ciudadana para todos, recuperando la seguridad; b) universalizar la ciudadanía social, es decir, universalizar el bienestar, tanto en su faz utilitaria como en cuanto dignidad humana (por medio del desarrollo de la ciudadanía social); y c) universalizar el acceso al poder que radica en el Estado, sea por la vía de la representación, sea por formas complementarias de democracia directa, lo cual implica reconstruir la política (2011:16-17).

En este sentido, Boesten menciona que la ciudadanía es una oportunidad para analizar la relación del Estado y la sociedad, y además reflexionar sobre la posición de las mujeres en estas situaciones cambiantes que le atribuyen las distintas maneras de cómo debería ser el desarrollo su ciudadanía:

Maxine Molyneux sostiene que la ciudadanía proporciona el marco para problematizar las cambiantes relaciones entre el Estado y la sociedad (2000b: 35). De este modo, para analizar la posición de la mujer en la sociedad y su vínculo con el Estado, debemos considerar que existen distintas formas en que se hace efectiva la ciudadanía. El estudio de la ciudadanía ha estado dominado por el influyente trabajo de T. H. Marshall, que considera que ella implica “la pertenencia y la participación de la comunidad” (Marshall 1973, citado en Held 1989: 190). El debate en torno a la teoría de Marshall resaltó la necesidad de mirar más allá de la clase, para incluir la raza, la etnia y el género como categorías diferenciales en las relaciones entre Estado y sociedad (Held 1989, Pateman 1988, Squires 1999, Yuval-Davis 1997) (Boesten 2018: 27).

De todo este análisis, podríamos concluir que la ciudadanía implica una búsqueda por el bien del otro y de los demás, en el sentido de regular la convivencia humana en una sociedad, para lo cual se establecen obligaciones y derechos para los individuos libres en una búsqueda por la igualdad. Se establecen, según Marshall, los derechos civiles, políticos y sociales como componentes de una ciudadanía, que a su vez representa un proceso que se construye teniendo como base el mejoramiento de las competencias de los ciudadanos de forma individual, lo que se refleja luego en el estatus de su comunidad con menor desigualdad. Sin embargo, en un contexto más amplio la ciudadanía no ha tenido la evolución esperada respecto a sus tres componentes y el ejercicio de los derechos sociales ha sido muy escaso. Es necesaria la oportunidad para la participación del Estado como un ente que promueva mayores espacios de ejercicio de la ciudadanía. Los ciudadanos deben revisar la relación Estado y sociedad para incorporar la presencia de otras categorías como raza, la etnia y el género, en el sentido de hacer más efectivo e inclusivo un verdadero ejercicio de su ciudadanía en una sociedad libre e igualitaria.

Tomando en cuenta los conceptos de participación y ciudadanía, podemos adentrarnos en el significado en conjunto. Panfichi hace un análisis sobre el contexto cambiante y homogéneo al que está expuesta y que, a su vez, está sometida a una serie de tensiones y cambios de acuerdo con la tendencia que proyectan los actores en cuanto a una mayor participación democrática o, por el contrario, fomentan la exclusión en la sociedad.

La política de participación ciudadana es resultado de la disputa entre actores con distintas concepciones de democracia, por lo que ella constituye un proceso político abierto, dinámico y lleno de tensiones y ambigüedades. Habría que evitar la tentación facilista de concebir la participación

ciudadana como una política homogénea, coherente y sin cambios a lo largo del tiempo, para ubicarla en las circunstancias históricas en las que se desarrolla, poniendo especial atención a los cambiantes alineamientos de fuerzas que sostienen a lo largo de distintas coyunturas. Al conceptualizar la participación ciudadana como un terreno en disputa, su destino no aparece definido como algo naturalmente virtuoso o negativo, sino que ella puede ser copada por actores con proyectos que reproducen la exclusión y el orden establecido o, en el caso opuesto, dirigida por actores con proyectos que buscan la profundización democrática (Panfichi 2007:41)

En consecuencia, la participación ciudadana está sometida a dos dimensiones distintas, ya sea desde el punto de vista de los actores como de los Gobiernos, con consecuencias positivas o con la presencia de riesgos durante su implementación. Sin embargo, en la búsqueda de la institucionalización de la participación ciudadana es preciso analizar las relaciones Estado-sociedad que nos llevan a investigar dentro de la sociedad aquellos grupos minoritarios y cómo se está evidenciando la promoción de una sociedad justa con igualdades de derechos y deberes para hombres y mujeres.

Dentro del contexto peruano –el cual atravesó históricamente diferentes proyectos políticos, alianzas y realineamientos– se han evidenciado pocos avances hacia una verdadera participación ciudadana y la construcción de su democracia, puesto que la sociedad utiliza otro tipo de canales para ejercer presión al Estado para la solución de sus problemas y necesidades.

En el Perú las confluencias entre los proyectos autoritarios, neoliberales y democráticos participativos han ocurrido en coyunturas políticas claves para el desarrollo de la política de participación ciudadana [...]. No obstante, los avances en institucionalizar la participación ciudadana en los últimos años, la protesta y los conflictos sociales parecen haberse incrementado. Resulta más eficaz para la población ejercer presión a las autoridades través de la protesta que canalizar sus demandas por medio de los canales institucionales del Estado, los cuales en la mayoría de los casos se convierten en trámites engorrosos e ineficaces. La propuesta es más eficaz sobre todo cuando alcanza la opinión pública nacional a través de los medios de comunicación (Panfichi 2007: 42-43).

Entonces, la participación ciudadana y la intervención del Estado y de fuerzas políticas se encuentran muchas veces ligada a los intereses y las ambigüedades de Gobiernos y actores que deberían promover espacios y oportunidades de una participación ciudadana informada y fortalecida, aunque en algunos casos promueven todo lo contrario. Para el caso peruano, se evidencian esfuerzos por alinear dinámicas y procesos a través de las distintas coyunturas y proyectos políticos. Finalmente, el balance entre el Estado y la sociedad informada, para poner en práctica los beneficios de la participación ciudadana y disminuir los riesgos, permitirá un mayor

ejercicio de derechos sociales, canalizar mejor sus demandas, compartir decisiones sobre asuntos públicos y profundizar en la democracia.

## **2.2 Espacios de participación ciudadana**

Conviene aclarar que para el presente estudio se adentrará en la historia de los movimientos sociales. Sin embargo, por la naturaleza y el antecedente histórico prioritario de las mujeres, integrantes de las OSB que fueron beneficiadas por los diferentes programas sociales de ayuda alimentaria, promovidos por los Gobiernos de turno, se consideró hacer una breve descripción y análisis. Para ello, se describirá el movimiento de mujeres urbano-populares y las OSB, como grupos específicos que guardan características similares con el objeto de estudio.

### *2.2.1 Movimientos sociales urbanos y organizaciones de mujeres para la ayuda alimentaria*

Los movimientos sociales han destacado por su gran capacidad movilizadora, esto es que afirman las identidades colectivas, buscan la solución de sus problemas urbanos y reivindican su participación dentro del espacio público. Al respecto, Delgado señala que:

El estudio de los movimientos sociales ha experimentado un notable desarrollo y han adquirido una gran relevancia en la filosofía política, en la sociología y, de manera más reciente, en la psicología social y política de las últimas décadas. La causa de este interés radica en las profundas transformaciones de la sociedad a nivel de la estructura de los sistemas políticos y la expansión de la participación en la vida pública, donde los movimientos sociales urbanos, actuando como agentes dinámicos han tenido mucho que ver con los cambios generados a nivel de la cultura política, en la configuración de nuevas identidades colectivas en la redefinición del sentido de la ciudadanía y en la transformación social y política de las ciudades (2011:79).

En relación con el quehacer de los movimientos sociales, es importante tomar en cuenta la capacidad que tienen estos movimientos para movilizar recursos, prestar atención a las oportunidades y, sobre todo, la forma en la que hacen evidentes sus necesidades y problemas. Bebbington, Scurrah y Bielich mencionan al respecto: “Los movimientos sociales surgen como reflejo de relaciones estructurales en la sociedad y definen sus objetivos y estrategias sobre la base de las oportunidades políticas que se abren. Pero, al mismo tiempo, su dinámica, estrategia y nivel de éxito también dependen mucho de los recursos que los movimientos sociales puedan movilizar, sus capacidades para movilizar estos recursos y aprovechar oportunidades cuando aparecen, y su propia manera de definir el problema que enfrenten” (2011: 86-87). Entonces, esto indica que dentro de los movimientos es necesaria una generación de capacidades,

conocimientos y experiencia de parte de sus integrantes para desenvolverse de acuerdo con coyuntura política y social, y sobrellevarla ejerciendo sus derechos y elaborando propuestas para la solución de sus necesidades. Esta, se podría decir, es la razón para su éxito.

Por otra parte, es conveniente recordar que los movimientos sociales en sus territorios de gestión local se consideran como los promotores y defensores de identidades culturales y de participación ciudadana, como afirma Delgado: “Los movimientos y las organizaciones sociales, hacedores de ciudad, productores y movilizadores de marcos de acción colectiva, en el espacio público” (2011: 80). Evidentemente, son ellos los que sientan las bases de equidad, justicia y solidaridad, a través de los cuales orientan las demandas, defensas y reivindicaciones para una convivencia urbana más justa, incluyente y democrática dentro del espacio público.

En ese sentido, es importante entonces conocer quiénes son los que constituyen a los movimientos sociales, los discursos que los unen y las coyunturas a los que están vinculados, al respecto Bebbington, Scurrah y Bielich consideran lo siguiente:

Mirando al interior, todos los movimientos parecen tener tres componentes principales (i) organizaciones populares que representan a los beneficiarios afectados/víctimas que son la razón de los movimientos; (ii) Organizaciones de solidaridad y apoyo, como las ONG nacionales, regionales y locales, las redes de instituciones, las organizaciones internacionales y las organizaciones religiosas, y (iii) los técnicos, asesores, activistas y simpatizantes que participan de forma personal. La presencia de las organizaciones populares es la variable más determinante en estos movimientos, sin embargo, aun así, su carácter varía (2011: 137).

Respecto a la autonomía y la dinámica de los movimientos sociales en relación con los actores y partidos políticos de la época, Panfichi y Coronel señalan que existía una suerte de correspondencia y apoyo entre los partidos políticos y los movimientos sociales:

Es importante resaltar que, en el Perú, a diferencia de otros países de Latinoamérica, los movimientos sociales de los sesenta y ochenta no eran totalmente autónomos, sino que estaban estrechamente vinculados a los partidos de izquierda, que los apoyaban desde el parlamento y los municipios, y defendían sus intereses ante el Ejecutivo. [...] Es por eso que, cuando los partidos van perdiendo espacio, los movimientos también se verán seriamente debilitados (2009: 83).

En esta misma dirección, sobre la autonomía de los movimientos sociales, Francke afirma que: “la lógica interna del Estado establece una marca muy fuerte respecto del movimiento social y la participación. Desde luego, esta visión de las cosas ya cuestiona fuertemente la idea de que el

movimiento social y la participación son fundamentalmente procesos autónomos que pueden explicarse en sí mismos, sin hacer referencia privilegiada al Estado en relación con el cual se desarrolla” (2007: 108). Esto reafirma la idea de que las relaciones establecidas entre los movimientos sociales y el Estado influenciaban de alguna manera la dinámica de estos y de su participación.

Por otro lado, al revisar la historia de los movimientos sociales, se evidencia que las organizaciones de mujeres y la ayuda alimentaria se han visto ligadas fuertemente con el Estado, de acuerdo con las políticas promovidas por los Gobiernos de turno, tal como afirma Boesten:

La ayuda alimentaria y las organizaciones de mujeres se convirtieron en el centro de las políticas dirigidas a las barriadas que comenzaron a formarse en los años sesenta, y se volvieron una forma institucionalizada de clientelismo durante el gobierno de Fujimori. El apoyo a la construcción y organización de los nuevos barrios de migrantes en los centros urbanos –en forma de alimento, dinero, soporte técnico y material– se extendió mucho más allá del Estado y fue respaldado también por organizaciones nacionales de caridad y religiosas, organizaciones como USAID y el Programa Mundial de Alimentos y sus distribuidores locales y ONG internacionales (Anderson 1998:84). Estas prácticas alentaron a su vez a las mujeres lo que sugiere que sus organizaciones pueden haber sido menos autónomas de lo que nos han hecho creer. Sin embargo, la ayuda alimentaria era uno de los enfoques favoritos del Estado y fue [...] la piedra angular del programa de alivio de la pobreza financiado internacionalmente (2018: 86).

Es evidente, que la autonomía propiamente dicha de los movimientos y organizaciones de mujeres direccionadas a satisfacer necesidades básicas de alimentación no ha sido del todo por iniciativa propia y legitimizada por sus integrantes, sino que han sido politizadas por determinados grupos políticos con distintos intereses, así como por el Gobierno. Esto ha generado una suerte de dependencia y clientelaje que han sido utilizados y manipulados debido a la implementación de políticas populistas que, a su vez, eran reconocidas y apoyadas por instancias y organismos internacionales. En definitiva, esta coyuntura no contribuía al ejercicio de una participación en espacios públicos y de toma de decisiones de parte de las integrantes de las organizaciones y movimientos sociales.

Sin embargo, con el pasar del tiempo aquellos movimientos urbanos, conformados por organizaciones sociales lideradas por mujeres, fueron creciendo a nivel nacional e incluso ganando institucionalidad, aunque ellas no representaban un verdadero movimiento como tal. Sin embargo, se reconoce en ellas una visión distinta y alternativa de organización de servicios y apoyo a las estrategias de sobrevivencia para los diferentes grupos vulnerables como concuerdan Bebbington, Scurrah y Bielich:



Diversas mujeres organizadas de sectores populares se han encargado durante varias décadas de la entrega de alimentos, principalmente, pero también de otros servicios básicos, para las personas más necesitadas. Organizadas en comedores populares, comités de vaso de leche y clubes de madres, con el paso de los años argüimos que, en vez de estar ante tres organizaciones independientes, se pasó a una situación en la cual existe un solo movimiento social con características que lo diferenciaban de otros: organizado y liderado por mujeres, dedicados a entregar servicios básicos en coordinación con el Estado, ubicado en sectores populares y básicamente urbano. Con el paso de los años el movimiento ha ido a una escala nacional. [...] Para algunos comentaristas puede que sea difícil decir que este proceso constituya un movimiento social, dado que no promueve una visión muy alterna de la sociedad peruana. No obstante, pensamos que sigue habiendo algo alternativo en lo que se busca: una manera diferente de organizar los servicios de protección social y de apoyo a las estrategias de supervivencia de la población con menos recursos (Bebbington, Scurrah y Bielich 2011: 134-135).

Podríamos afirmar que los movimientos sociales urbanos liderados por mujeres surgieron inicialmente por necesidades básicas como la alimentación y que, en el marco de estos movimientos, surgieron las organizaciones sociales lideradas por mujeres como los comedores populares, el vaso de leche y los clubes de madres. Estas fueron promovidas por diferentes Gobiernos a través de sus políticas sociales implementadas en este proceso que inicialmente era de coparticipación con el Estado. Dichas organizaciones estuvieron sujetas a la dependencia con partidos políticos y al clientelaje establecido por algunos Gobiernos quienes implementaron políticas populistas y programas sociales con tendencia paternalistas. Esto ha disminuido en gran medida la autonomía de las organizaciones lideradas por mujeres y que sus integrantes puedan ejercer su ciudadanía y, sobre todo, tener acceso a espacios públicos y a los debates de las políticas alimentarias vigentes. Sin embargo, se reconoce que estas organizaciones se han expandido a nivel nacional y tienen actualmente el reconocimiento social y legal. Además, han logrado cultivar una enorme experiencia en cuanto al manejo, la organización y la gestión de servicios alimentarios, las estrategias de sobrevivencia y hacer sentir al Gobierno sus demandas.

### *2.2.2 Organizaciones sociales de base*

En esta sección es preciso considerar una descripción de los inicios y la vida organizativa que tuvieron diferentes organizaciones comunales, enfatizando en aquellas que fueron lideradas por mujeres, durante los distintos Gobiernos y contextos económicos, políticos y sociales en diferentes épocas.

Las barriadas en Lima se formaron debido a las invasiones de tierras que llevaron a cabo los migrantes rurales durante los años 1960 y 1970. Así, las organizaciones comunitarias empezaron sus primeros pasos como entidades representativas y de coordinación con las autoridades, en

función de sus necesidades más urgentes de vivienda, alimentación, económicas, entre otras. Para Blondet, citado por Rousseau: “Desde la década de 1970 se han creado muchos nuevos distritos como resultado de la formalización de los asentamientos. En cada paso, la organización de la comunidad fue clave para llevar a cabo de manera colectiva las diversas tareas involucradas en la construcción de casas e infraestructura, así como para las negociaciones con las autoridades municipales y otras autoridades del Gobierno” (Blondet 1991a, 1991b) (2012:139).

Cabe resaltar que las organizaciones que tuvieron mayor protagonismo inicialmente fueron las organizaciones vecinales, creadas bajo el gobierno militar de Velasco, los Coprode (Comités Pro Desarrollo Comunal) estuvieron vigentes desde los años 70 en adelante, luego estas organizaciones conformarían las filas de partidos de izquierda durante la década de 1980, muchas de ellas tenían como interés la temática de origen comunitario, la infraestructura y los temas de alimentación recaían en el mundo cotidiano de las mujeres tal como lo indica la siguiente Blondet citado por Rousseau:

Las organizaciones vecinales estuvieron preocupadas sobre todo por temas comunitarios y de infraestructura sobre lo que tenían que negociar con el Estado y la Iglesia. Los varones a menudo tenían que ir a trabajar, lo que ocasionaban que fueran las mujeres las que tuvieran que quedarse lidiando con los problemas cotidianos. Al no considerar la importancia del trabajo de las mujeres en la comunidad, las organizaciones vecinales rara vez las incluyeron en su dirigencia (Blondet 1991a) (2012:140).

En este sentido, la misma autora indica que durante los años 1980 la relevancia de las organizaciones lideradas por mujeres tomaría otro rumbo, consolidando un liderazgo de las mujeres que dirigían estas organizaciones de supervivencia que nacieron de la necesidad de alimentar a sus familias debido a la situación económica política y social de la época:

Las organizaciones de supervivencia, también denominadas organizaciones sociales de base poco a poco desplazaron organizaciones vecinales como líderes del proceso de movilización y de trabajo para las comunidades. A diferencia de estas últimas, las organizaciones de supervivencia estuvieron lideradas por mujeres y su membresía era casi exclusivamente femenina. [...] un factor clave que explica el predominio de estas mujeres en estas organizaciones es la naturaleza de sus actividades, así como la justificación de su inicial establecimiento. Todas estas organizaciones tenían como característica común el esfuerzo colectivo de alimentar diariamente a las familias de sus comunidades. El incremento de estas organizaciones se explica por una serie de factores. En primer lugar, los diversos ciclos de crisis económica que se inició en la década de 1970 y que continuó a lo largo de la década de 1980 y 1990 afectaron a la población peruana, pero evidentemente en una mayor magnitud en las zonas rurales y barrios marginales de Lima. En pocas palabras, el hambre fue la causa principal para el surgimiento de estas organizaciones. Los altos niveles de desempleo y subempleo era la otra cara de la misma moneda, y el hecho de que estas mujeres sin educación formal y sin calificación estuvieron en mayor desventaja en el mercado

laboral explica su disponibilidad para involucrarse en las organizaciones de supervivencia (Rosseau 2012:140-141).

A inicios de los 90, frente a la necesidad y la urgencia de las organizaciones sociales por ser institucionalizadas, se promulga la Ley N.º 25307 de las OSB. Este marco legal ayudó a determinar los objetivos, responsabilidades y funciones de acuerdo con las estrategias de alimentación implementadas. Por otro lado, Boesten menciona que esta ley tuvo un trasfondo político respecto a cierto control sobre las organizaciones de base: “En 1991, el Gobierno promulgó la mencionada Ley N.º 25307 que proporcionó un marco legal a las organizaciones populares de mujeres y que, al mismo tiempo, le sirvió al régimen para movilizar el trabajo de estas agrupaciones, apaciguar el movimiento de protesta femenina y aliviar los peores efectos del fujishock” (2018: 99). Evidentemente, la promocionada autonomía que se le brindaba a las mujeres con esta ley no estaba del todo garantizada, aunque de alguna forma sirvió para que las mujeres organizadas se defiendan de la manipulación de funcionarios y exigir la aplicación justa y adecuada de los programas de ayuda alimentaria.

Sobre la participación de las OSB, James Niemeyer menciona: “Las organizaciones sociales de base han limitado su participación a plantear sus demandas puntuales. La gente de las clases populares no siente que los procesos democráticos les están ayudando en su vida. Aún falta ensanchar y articular mejor la base social de la propia representación de la sociedad civil” (2011: 56). Entonces, es necesario encontrar los factores que impiden, entre otras razones, la participación ciudadana en los procesos democráticos y proponer medidas alternativas. La sociedad civil, en este caso las organizaciones de mujeres tienen que encontrar una mejor manera de expresarse y lograr una presencia más efectiva en estos procesos.

En este sentido de búsqueda de legitimidad, las OSB, prioritariamente formadas por mujeres que surgieron como iniciativas a las necesidades básicas de los migrantes en las zonas periurbanas de las grandes ciudades, y zonas rurales de nuestro país, lograron el reconocimiento e institucionalidad para defender los derechos básicos de la población. Es así como la Resolución 356-2013-SUNARP S/N, que regula la inscripción de organizaciones de base en Registros Públicos, puntualiza lo siguiente:

Las organizaciones sociales de base son organizaciones autogestionarias que buscan contribuir al desarrollo integral de la localidad, resolver problemas de índole social, económica y cultural para mejorar las condiciones de vida de sus integrantes.

Es importante tener en cuenta que tienen existencia legal y personería jurídica de derecho privado a partir de su inscripción en el Registro Público. En consecuencia, son personas jurídicas con fines no lucrativos regidas por una normatividad especial (Sunarp 2014: 1).

Además, se señala en la *Guía para la inscripción de actos y derechos de las organizaciones sociales de base*, en cuanto a los beneficios de la inscripción en Registros Públicos que:

Mediante la inscripción en los Registros Públicos (Sunarp) las organizaciones sociales de base adquieren la capacidad de ejercer ciertos derechos y gozar de algunos beneficios ante determinadas entidades públicas e instituciones privadas. Se pueden destacar, entre otros, los siguientes:

La inscripción registral les otorga personería jurídica y en atención a ello son sujetos de derecho.

Al ser persona jurídica, la organización queda habilitada para ser sujeto de crédito, sin perjuicio de la calificación crediticia que para tal efecto realice la entidad bancaria correspondiente.

Al contar con sus representantes inscritos (dirigentes), estos se ven facultados para suscribir convenios con otras instituciones, abrir cuentas bancarias, recibir donaciones, etc.

Su acceso al registro otorga facilidades para conocer la existencia cuantitativa de las organizaciones sociales de base vigentes, a fin de determinar sus necesidades y brindar ayuda técnica (capacitación, asistencia, donaciones y otros).

Posibilita la formalización de los acuerdos de la organización.

Permite la participación en los espacios abiertos por la descentralización, entre los que se encuentran el Comité de Gestión de los Municipios, el Concejo de Coordinación Local (CCL), el Consejo de Coordinación Regional (CCR) y los presupuestos participativos.

Autoriza a formular programas y proyectos de desarrollo para su ejecución en conjunto. (Sunarp 2014: 1).

Hay que resaltar que esta legitimidad e institucionalidad obtenida en leyes y resoluciones no promovió una legítima autonomía y cumplimiento de las contribuciones en cuanto a programas alimentarios establecidos por el Gobierno, sin embargo, sirvió como un medio para ejercer presión sobre los Gobiernos locales y exigir su participación en comités administrativos y de programas de ayuda alimentaria de los municipios. Por otro lado, las organizaciones sociales enfrentaban permanentemente una dura batalla para reducir las brechas existentes entre lo que dice la ley y su aplicación.

En consecuencia, de acuerdo con lo mencionado anteriormente, el movimiento de mujeres va dando paso a las OSB, que logran obtener cierta legitimidad y reconocimiento con la

promulgación de Ley N.º 25307. Sin embargo, como desempeñaron diferentes funciones y roles de supervivencia (alimentación, servicios, producción, etc.) en muchas ocasiones se podría identificar que hasta había cierta duplicidad de funciones entre ellas o, en algunos casos, tenían distintitas denominaciones, pero con un mismo origen. Al respecto, Bebbington, Scurrah y Bielich indican:

El movimiento de mujeres urbano-populares no es un movimiento uniforme. En este caso existen tres organizaciones para la alimentación que son sus principales componentes: los comités de vasos de leche (CVL), ii) los comedores populares (CP) y iii) los clubes de madres. Dicho esto, muchos clubes de madres (que originalmente fueron creados para tener una serie de talleres de producción) funcionan básicamente como comedores populares. Incluso, presidentas de “organizaciones de clubes de madres” manifiestan que en la actualidad no hay mayor diferencia entre ellas y un comedor popular (2011:289).

Entonces, para un mejor entendimiento sobre las OSB que han sido lideradas por mujeres, a continuación, se establecen descripciones más detalladas sobre sus orígenes, vida organizativa, desafíos y logros en torno a su participación y ejercicio de sus derechos relacionados con la ayuda alimentaria.

#### 2.2.2.1 Comedores populares (CP)

Cabe resaltar que los orígenes de los CP surgen como una respuesta a la necesidad del contexto político y económico de los 70, para luego dar vida a organizaciones sociales que paulatinamente ganaron un espacio dentro de la sociedad y luego conseguirían recibir la ayuda de programas sociales del Gobierno y la cooperación internacional. Sobre este punto, Francke señala:

Históricamente, el movimiento de los comedores populares surge en un contexto dictatorial y de crisis económica, a fines de 1970, cuando en la izquierda –que tenía fuerza en el país y en este sector– predomina un discurso clasista y confrontacional. En efecto, el origen de nuevos programas sociales alrededor de la distribución de alimentos proviene de la crisis económica del periodo 1976-1979. En este contexto, sin apoyo del Estado, se organizan cientos de comedores populares en Lima y algunas ciudades, a partir de una organización popular que en diversos distritos de la capital encontraban nexos entre lo sindical y lo barrial, de tal manera que las ollas comunes que los sindicatos en huelga hacían para sostener a las familias de los trabajadores y de las organizaciones vecinales orientadas a lograr el título de propiedad, el agua o la luz, se pasó naturalmente a una especie de híbrido: los comedores populares en los barrios (2007: 105).

Para entender mejor cómo se desarrollaron los CP podemos hablar de diferentes variantes o tipos de CP con diferentes formas de gestión. Estas han definido el tipo de relación que han establecido durante su vida institucional y su particular relación con los Gobiernos de turno, es así como Rosseau describe las diferentes formas de organizaciones de esta manera:

El movimiento de comedores populares siempre estuvo compuesto por dos grandes tipos de organizaciones. Por un lado, estaban los comedores autónomos o autogestionarios, que finalmente se afiliaron a una federación con distintos niveles de representación delegativa y se asociaron con el trabajo de desarrollo de los sectores progresistas de la Iglesia católica o de las ONG, Por otra parte, hubo otros comedores que asumieron diferentes nombres, tales como club de madres o comedores del pueblo y se vincularon con el Gobierno o al partido político que los creó. Este segundo tipo de comedores continuó incluso luego del inicio y crecimiento del movimiento autónomo. De hecho, cuando se habla de comedores populares, la mayoría de los autores solo se refieren a los comedores autogestionarios, ya que estos son considerados como más autónomos y por lo tanto más significativos desde el punto de vista político y social (2012: 143-144).

Dentro de los roles primarios de los CP, se priorizaba la preparación de almuerzos que estaba a cargo de un grupo de dirigentes que lideraban la organización y las socias quienes, a su vez, contribuían con su mano de obra para ser beneficiadas con un servicio de alimentación balanceada y de bajo costo. Sobre ello, Bebbington, Scurrah y Bielich consideran que “Los comedores populares funcionan como asociaciones que tienen como fin brindar servicio alimentario durante el almuerzo. Existen en todos los distritos de Lima metropolitana y otras provincias. Están compuestos por una dirigencia y un grupo de socias, entre las cuales no todas son beneficiarias, aunque la gran mayoría sí lo son. Ellas aportan al comedor con su mano de obra y ayudando en la cocina a preparar los alimentos” (2011: 86-87). Es decir, que los CP estaban liderados por un comité de dirigentes y sus funciones principales eran satisfacer las necesidades de alimentación de las socias y sus familias, intercambiando la mano de obra de trabajo en el comedor para aquellas socias que no contaban con recursos económicos.

Sin embargo, Francke sugiere que, respecto al quehacer de los CP, ha existido un rol que va más allá de la preparación misma de los alimentos, pues los comedores siempre han estado demandando un apoyo real, eficiente y oportuno al Estado para que este, a su vez, las reconozca como organizaciones sociales legítimas, con derechos y deberes. Además, buscan que se revalore su participación como pieza clave para el éxito de los programas alimentarios y estrategias impulsadas por el Estado:

Los comedores operan como canales de producción de alimentos al atender a familias pobres con un menor costo para el Estado. Una constante en la experiencia de estas organizaciones sociales ha sido la lucha por conseguir un apoyo efectivo del Estado y su reconocimiento y formalización, habiéndose legitimado como instituciones sociales de gran importancia en las estrategias de la lucha contra la pobreza y supervivencia de miles de familias pobres (2007:115).

En cuanto al desarrollo de la ciudadanía en los CP, Rousseau menciona que tenía una fuerte connotación social y de supervivencia, de acuerdo con el contexto en que se desarrolló en sus inicios en los años 60 y 70. Sin embargo, con la continuidad de los años y en la búsqueda de la ratificación de una ciudadanía social, se fue dando paso a un modelo de asistencia social a determinados grupos poblacionales, desvirtuando la alimentación como un derecho universal para todos los ciudadanos.

El movimiento de los comedores planteó un concepto de ciudadanía centrada principalmente en lo social, más que en los derechos civiles o políticos (Chávez 1997: 130). El derecho a la alimentación y el apoyo estatal adecuado para la supervivencia de las organizaciones de base conformó el núcleo de su proyecto y de sus reivindicaciones. En este respecto, los comedores populares siguieron el modelo dominante de ciudadanía basado en los derechos sociales desarrollados en el Perú en las décadas de 1960 y 1970, representado más expresamente por el régimen militar del General Juan Velasco. Pero también, y de manera más problemática, se adecuaron a las delimitaciones de la ciudadanía social, tal como fueron reproducidas por el Estado peruano a lo largo de las décadas de 1980 y 1990: un modelo de asistencia social dirigido a sectores específicos de la población en lugar de una definición universal de los derechos de los ciudadanos (Barrig 1996) (Rousseau 2012:173).

Paralelamente, mientras los CP luchaban por el reconocimiento de la alimentación como derecho social, el contexto sociopolítico de los Gobiernos no era el más favorable. Según Zegarra, en muchas ocasiones estas organizaciones estaban expuestas al clientelaje y presión política, convirtiéndolas en aún más dependientes del apoyo estatal.

Los comedores populares surgieron en la década de los ochenta ante la grave crisis económica y como parte de estrategias de los sectores de bajos recursos para enfrentar sus problemas de alimentación. El Estado pasó a subsidiar este tipo de iniciativas conformándose el tipo de programas de comedores populares que subsiste hasta el día de hoy con serios problemas de focalización y diseño. El informe sobre seguridad alimentaria del año 2002, por ejemplo, señaló uno de los problemas más importantes en este tipo de programas: El predominio de un enfoque asistencialista tradicional coincide con el agravamiento de la crisis económica a partir de 1997, lo que genera una mayor dependencia de los sectores sociales más pobres hacia el apoyo alimentario. Si bien el aporte de programas como PRONAA oscilaba entre el 20-40% del valor de la ración de comedores, este resultaba decisivo en algunos rubros del menú. En ese contexto, los grupos de mujeres organizadas eran objeto de fuertes presiones políticas, especialmente en coyunturas electorales, a las cuales no podían resistir eficazmente debido a la amenaza de reducción o corte total de la ayuda, bajo pretextos como la falta de higiene en el comedor (Zegarra 2010: 96-97).

En relación con la dependencia política y estatal, Bebbington, Scurrah y Bielich manifiestan que esto tenía marcadas consecuencias en la vida organizacional y la continuidad de los CP, pues no existía un trabajo coordinado y consecutivo entre ellos, pues dependían mucho de los orígenes que habían tenido y de la relación que establecieron con el gobierno de turno, esto no ayudaba a la autonomía de las organizaciones, al contrario, generaba desconfianza en su núcleo organizativo.

Existen diversas organizaciones de comedores populares con distintos orígenes. Mediante acciones del Estado durante una serie de Gobiernos, se fue promoviendo la creación de comedores populares en una relación de dependencia política, enrolando a sus integrantes como colaboradoras con el gobierno de turno y no tanto con el Estado o como miembros de un movimiento independiente. Con cada cambio de Gobierno, los comedores existentes quedaron abandonados por el Gobierno entrante. No se trabajaba en conjunto con los comedores del periodo anterior, entre otras razones, por la desconfianza y los recelos generados por las circunstancias de su creación y mantenimiento (2011: 321-322).

Los CP, cuyos inicios estuvieron destinados a satisfacer la necesidad de alimentación de las poblaciones más necesitadas, fueron transformando su desempeño muchas veces ligado al clientelaje político y a las presiones del Gobierno, volviéndolas muy dependientes y, por ende, limitaron en gran medida un crecimiento autónomo y legítimo. Por otro lado, estas organizaciones tenían pocas iniciativas para fomentar una ciudadanía y fortalecimiento institucional por ellas mismas, debido al poco trabajo articulado entre ellas, la desunión y la desconfianza que muchas veces había sido fomentada por los Gobiernos de turno, al permitir favoritismos específicos entre las organizaciones y la forma como estas se habían creado.

No obstante, desde otro punto de vista y a pesar de los desafíos a los que las organizaciones de CP estuvieron expuestas, algunos autores revaloran la importancia de estas organizaciones lideradas por mujeres como parte de un proceso de aprendizaje y oportunidades de liderazgo para sus dirigentes. De acuerdo con sus experiencias que, en definitiva, significaron un cambio de vida para algunas de ellas, como bien señala Rosseau:

Los comedores populares pueden ser reconocidos por haber creado un espacio para que las mujeres de sectores populares asuman un nuevo papel en la esfera pública, contribuyendo al desarrollo de la participación política de las mujeres y al surgimiento de un discurso, si bien circunscrito sobre su ciudadanía como mujeres del sector popular. El movimiento también generó una serie de mujeres dirigentes dispuestas a asumir nuevas responsabilidades públicas y políticas (Rosseau 2012: 177).



En la misma dirección, Alcázar apunta sobre los comités directivos de los CP que: “son una fuente de preparación de comidas balanceadas a muy bajo costo, que permiten que mientras unas socias trabajan [dentro del comedor] otras puedan ir a trabajar [fuera del comedor] sabiendo que sus niños recibirán un plato de comida” (citado en Zegarra 2010: 96-97). Es decir, que había la intención de un doble beneficio. Por un lado, madres que dedicaban horas de trabajo en el comedor al preparar menús adecuados que contribuirían con la alimentación de las familias de las socias y, por otro lado, otro grupo de mujeres tenían asegurada la alimentación de sus familias y así se les ofrecía la oportunidad de trabajar fuera como otra forma de generar ingresos.

Asimismo, Francke menciona que a pesar de que no es muy evidente en la ley de las organizaciones de base, existe la intencionalidad de que estas se conviertan en autogestionarias y autónomas en el sentido de tener la posibilidad de convertirse en pequeñas unidades empresariales, contribuyendo a una mejor condición de vida para sus socias, tal como lo señala en el siguiente párrafo:

Un objetivo complementario, pero menos explícito en la normatividad vigente, es la idea de una reconversión del programa de apoyo alimentario en el sector de comedores para determinar condiciones que permitan su paso a la categoría de pequeñas empresas en servicios y espacios de creación de nuevas oportunidades de empleo para mujeres organizadas. La idea asociada es que el espacio en el que se encuentran los comedores se ha transformado en muchos casos y que las condiciones de vida de sus socias han mejorado sustantivamente, de modo que los comedores se han constituido en verdaderas instituciones sociales y servicios populares, que podrían convertirse en unidades empresariales (Francke 2007:117).

En definitiva, los comedores populares son organizaciones sociales que surgieron frente a la necesidad de alimentación, con orígenes variados, y algunas de ellas han cambiado sus roles y prioridades, y han estado sujetas a diversos cambios y sometimientos de parte de los partidos políticos, Gobiernos y de los implementadores de los programas de ayuda alimentaria. Sin embargo, luego de las demandas han logrado obtener una ley que esta normada y vigente hasta la actualidad. A pesar de sus desafíos de falta de trabajo articulado y divisiones dentro de los comités directivos y las beneficiarias, el aspecto positivo es que han surgido y mantenido experiencias diversas sobre gestión, movilización y organización de las mujeres. Aunque no es muy evidente en las normativas vigentes, tienen la oportunidad de poder convertirse en auténticas organizaciones sociales con reconocimiento social, legitimidad y autonomía y ello implica ser generadoras de sus propios recursos como pequeñas empresas que contribuyan al cumplimiento

de sus responsabilidades y deberes como ciudadanas. En definitiva, la presencia de los CP son lugares que brindaron oportunidad a lideresas para que asuman nuevos roles, responsabilidades y discursos en espacios públicos.

#### 2.2.2.2 Comités del vaso de leche (CVL)

Paralelamente a los CP también surgieron otras organizaciones relacionadas a la alimentación conformadas por mujeres cuyo origen fue un tanto distinto, tal como se plantea a continuación:

La diferencia principal entre los comedores populares (CP) y los comités de vaso de leche (VDL) radica en su origen. Mientras que los primeros CP fueron una iniciativa de los ciudadanos ante una crisis política y económica, el programa de vaso de leche nació como una creación política, propia de un Gobierno local. [...] Pero lo fundamental estaba en la idea de la participación de las madres de familia a través de comités de base, centralizados zonal, distrital y a nivel metropolitano (García Naranjo 2001:15) (Bebbington, Scurrah y Bielich 2011: 312).

Es decir, que el vaso de leche fue promovido por el Gobierno local (Municipalidad), sin embargo, su organización y dirigencia también requería la participación de las madres de familia, lográndose así la formación de comités de base, que luego fueron creciendo y expandiéndose a niveles distritales, inicialmente en Lima. Consecutivamente, en los años siguientes, el CVL se extendió territorialmente a nivel nacional y tomaron en cuenta la experiencia de los CP, pero el aspecto más importante es que los comités estuvieron siempre ligados a la ayuda alimentaria estatal desde sus inicios, tal como menciona Francke:

A comienzo de la década de 1980, al mismo tiempo que la entonces primera dama Violeta Correa promovía las llamadas “cocinas populares”, la gestión de Izquierda Unida (con Alfonso Barrantes como alcalde) en la Municipalidad de Lima promovió una extensa organización de “comités de vaso de leche” en los distritos más pobres de Lima, a quienes otorgó el insumo (leche) y los que luego con su propia movilización obtuvieron un apoyo presupuestal permanente por parte del Estado y lograron que el programa tuviera cobertura nacional. Ambas iniciativas recogían la experiencia de los comedores populares, pero le daban un nuevo cariz, al estar la organización popular vinculada desde su nacimiento a la ayuda alimentaria brindada por el Estado (2007:105).

Al respecto Bebbington, Scurrah y Bielich afirman que los CVL a través de sus reclamos masivos lograron obtener legitimidad mediante la Ley N.º 24059, en dicha ley los comités estarían bajo la administración municipalidad a nivel nacional:

El programa de vaso de leche fue un éxito y rápidamente se multiplicaron los comités a lo largo de la ciudad. Las madres organizadas demandaron la formalización del programa, por lo que el 5 de diciembre de 1984 hicieron una gran marcha en la que convocaron a más de 25 mil madres de 33 distritos (García Naranjo 2001: 33). La marcha hacia el Congreso exigía que el programa fuese oficializado bajo la forma de una ley. Rápidamente se logró el primer gran triunfo de este sector del movimiento de mujeres urbano-populares, y el 6 de enero de 1985 se promulgó la Ley N.º 24059 que oficializaba el programa en todos los municipios del Perú. Dejaba de ser un programa circunscrito a la ciudad de Lima y pasaba a tener carácter nacional (2011: 312).

Sin embargo, a pesar de los logros obtenidos hasta el momento, las formas de comunicación con las instancias a las que pertenecen los CVL y CP no eran las más cercanas. Estas instancias deberían hacer un seguimiento y brindar un soporte oportuno en cuanto a su participación en las decisiones gubernamentales sobre alimentación a grupos de mayor vulnerabilidad, pero esto no se evidenciaba. Francke afirma lo siguiente:

Por su parte, aun si las organizaciones sociales de los comedores populares o comités de vaso de leche hicieran un esfuerzo importante y desarrollaran propuestas de política respecto de la seguridad alimentaria o el alivio de la pobreza, se enfrentarían ante la gran dificultad de no tener un organismo gubernamental o funcionario público con quien mantener un diálogo al respecto. Posiblemente, el mejor ejemplo de esto sea el del vaso de leche, que, por ser programa municipal, no tiene un funcionario de Gobierno central que sea responsable de su conducción y supervisión (2007: 102).

Por otro lado, en vista de que los CVL fueron promovidos por iniciativa municipal, no han tenido relación directa con las organizaciones de su comunidad o con el Estado. La vinculación de los comités ha sido siempre permanente con los municipios, además al igual que los CP tiene una escasa participación de hombres dentro de sus dirigencias, así como de otras contrapartes de la sociedad civil. Esto puede generar fragmentación y distanciamiento al interior y fuera de los CVL como organizaciones con legítima expansión territorial, tal como se indica a continuación:

Tal vez debido al origen del programa en la Municipalidad de Lima durante la gestión de Izquierda Unida, hay mucha más organización e institucionalización en la capital que en provincias y, como en el caso de los comedores populares, hay muy pocos hombres vinculados con ese tema, ya sea desde las organizaciones sociales o desde las ONG. Sin embargo, una diferencia importante tiene que ver con su origen: los CVL fueron una iniciativa de la Municipalidad Metropolitana; no hay una relación directa entre los comités y sus organizaciones y el Gobierno nacional, como en el caso de los CP y sus organizaciones. La relación se da con los Gobiernos locales (Bebbington, Scurrah y Bielich 2010: 323-324).

Respecto al desafío en cuanto al funcionamiento de los CVL, Zegarra menciona un estudio de evaluación general de los programas alimentarios en donde presenta un balance sobre el desempeño del VDL, el cual enfrenta algunos desafíos dentro de su funcionamiento y al respecto es necesario advertir algunas características:

A pesar de todo ello, y de ser el vaso de leche el programa más antiguo y amplio en término de recursos y beneficiarios, no ha sido objeto de muchos estudios y menos aún de estudios de monitoreo o de evaluación de impacto. Durante los últimos años algunos estudios (Alcázar, López Calix & Wachtenheim 2003; Gajate & Inurritegui, 2001; Stifel y Alderman 2003, 2002, 2004b) encontraron importantes deficiencias, en particular que no cumple con sus objetivos, que enfrenta serios problemas de focalización y que un porcentaje muy significativo de los recursos que le son asignados se pierden en el camino y no llegan a los beneficiarios objetivo, debido a ineficiencias, falta de información, corrupción en distintos niveles (Zegarrra 2010: 92).

Es evidente que durante su larga trayectoria los CVL han tenido que lidiar con una serie de acontecimientos negativos en cuanto a su funcionamiento, sus diferencias propias y divisiones internas, el recibir constantes influencias y presiones de agentes externos, por los diferentes Gobiernos de turno, fuerzas políticas y candidatos eventuales. Sin embargo, Los CVL evidenciaron distintas formas de afrontarlos, algunas reafirmaron su ciudadanía con el acceso a sus derechos y reconocimiento a través de la normativa emitida (Ley N.º 25307). Sin embargo, otros grupos menos desfavorecido estaban aún sometidos al clientelaje político, tal como lo describen los siguientes autores:

Tanto las organizaciones de los CP como los CVL han sido percibidos como canales para tener acceso a control sobre caudales importantes de votantes y algunos alcaldes los siguen concibiendo de esa manera. Durante este periodo, las mujeres de ambas vertientes del movimiento han ido afirmando su identidad de ciudadanas con derechos, en contraste con la de pobres con necesidades insatisfechas, frecuentemente en oposición a un discurso de Estado que ha favorecido las prácticas clientelistas y asistencialistas [...]. Se considera como un gran triunfo para ambas organizaciones la Ley de OSB (Ley N.º 25307) y, particularmente en el caso del VL, la ley que establece el porcentaje de representación mínima de las OSB (20 % requerido para su reconocimiento por el Estado). Este es un ejemplo de cómo las organizaciones buscan mantenerse dentro de los parámetros de la ley, cumpliendo con la normatividad y beneficiándose a partir de ella (Bebbington, Scurrah y Bielich, 2010: 326-327).

Por otro lado, a pesar de que los Gobiernos de turno no ayudaron ni brindaron el respaldo a los comités de VDL, en cuanto a un reconocimiento de sus derechos a la alimentación, muy por el contrario, se gestaba la idea de que el Estado era el proveedor de los alimentos a modo de generosidad. Esto no contribuía al crecimiento de las mujeres como organizaciones con

legitimidad reconocida que podrían tener participación en la vida pública como ciudadanas que proponen, generan debate con conocimiento, deciden y hacen ejercicio de sus derechos, al respecto Boesten plantea que:

El Estado limitó el poder de las mujeres al caracterizarlas como madres pobres, y no como ciudadanas de pleno derecho de la nación peruana (Craske 1998: 106-107). También se apropió de la capacidad de distribución de mujeres organizadas, sin aplicar reformas sociales que hicieran más equitativo el reparto de recursos, conocimiento y poder. Mientras que los Gobiernos subsiguientes las trataron como clientas de un Estado benevolente, las organizaciones (y federaciones) desarrollaron un discurso según el cual el “alimento” era un derecho que les correspondía y una obligación del Estado (Boesten 2018:121).

A pesar de sus diferentes luchas por ser autónomas y no dejarse influenciar por las diferentes fuerzas externas, estas mujeres organizadas propiciaron la creación de los comités de administración y gestión, para así propiciar una cogestión con los programas sociales de ayuda alimentaria y evitar procesos de corrupción en posteriores implementaciones. “Las dirigentes han tratado de contrarrestar estas tendencias a la dependencia política mediante la búsqueda y fortalecimiento de una relación institucionalizada con el Estado que se expresa en la cogestión de los programas sociales mediante los comités de administración, en el caso de los comités de VDL, y los comités de gestión para el caso de los CP” (Bebbington, Scurrah y Bielich, 2010: 310-329). Entonces, es evidente que existieron iniciativas de las dirigentes para ser protagonistas mediante su participación en los comités de administración (VL) y comités de gestión (CP), a través de los cuales buscaban involucrarse en el cumplimiento de sus derechos y generar transparencia en la cogestión con los programas sociales.

En este sentido, las mujeres organizadas han encontrado formas de hacer sentir su inconformidad, en relación con las disposiciones del Gobierno sobre las decisiones en los programas sociales de ayuda alimentaria. Esto ha sido evidente a través de movilizaciones y protestas cuando no han encontrado una salida mediante los canales formales para hacer sus reclamos. Así, han logrado ser escuchadas y reconocidas como líderes de dichas organizaciones. Bebbington, Scurrah y Bielich detallan que:

Otra manera de expresar su independencia como movimiento es mediante las movilizaciones, sobre todo, pero no exclusivamente, las relacionadas con la asignación presupuestal anual a los programas. Las organizaciones de mujeres realizan pocas movilizaciones, debido a que primero agotan los canales institucionalizados de diálogo y negociación. Sin embargo, esto no quiere decir que no tengan capacidad de movilización [...] cuando han necesitado movilizarse, lo han hecho y en muchos casos con resultados positivos. Por ejemplo, 2009 el Ministro de Salud derogó la R. M.

N.º330-2009-MINSA antes de una movilización precisamente para evitarla. En palabras de las dirigentes: “no sacamos por gusto a las madres a las calles” (2010: 310-329).

Finalmente, los CVL comparten un mismo fin con los CP, pero con distinto origen. Los primeros fueron promovidos por una iniciativa local de la Municipalidad de Lima, estas organizaciones estaban conformadas prioritariamente por mujeres que participaban en CVL. Con el paso del tiempo, lograron extenderse desde un plano metropolitano en Lima hasta hacerlo a nivel nacional. El mantenimiento y provisión de alimentos estuvo sujeto al apoyo estatal desde su formación, que luego logró una legitimidad y marco legal a través de la Ley de las OSB (Ley N.º 25307). Sin embargo, no se cumpliría a cabalidad todo lo establecido sobre el seguimiento y acompañamiento a los CVL. En ese proceso, las dirigentes de los comités atraviesan por desafíos como su desenvolvimiento interno y la pérdida de unidad, promovidos por los Gobiernos de turno que desarrollaban medidas asistencialistas y un clientelaje político entre las organizaciones sociales. Al mismo tiempo, las líderes de los CVL, como respuesta a las presiones políticas e influencias permanentes deciden establecer una relación con el Estado mediante el reconocimiento como derecho a la alimentación de los sectores pobres, evitando que este se denominara un apoyo generoso del Estado. Para ello, los CVL establecen comités administrativos y de gestión, como instancias para una mejor supervisión y seguimiento al cumplimiento de lo que está establecido en las normativas y evitar procesos de corrupción. La constante lucha por el reconocimiento y para poder ejercer sus derechos y obligaciones con autonomía y legitimidad hace que las líderes de los CVL reconozcan a las movilizaciones masivas como medidas para sentirse presentes frente a los incumplimientos de las normativas y situaciones de insatisfacción o desigualdad para ellas.

### 2.2.2.3 Clubes de madres

Junto a la existencia de las organizaciones sociales anteriormente mencionadas se encuentran los clubes de madres, aunque tienen origen y responsabilidades distintas fueron cambiando o adecuándose de acuerdo con los apoyos recibidos, ya sea de parte del Estado u otras organizaciones eclesíásticas, como afirma Rousseau:

Los clubes de madres y las ollas comunes surgieron, respectivamente, en la década de 1950 y finales de 1970 en las barriadas de Lima y en algunas zonas rurales del Perú. Los clubes de madres y las ollas comunes se basaron en el trabajo colectivo de las mujeres, y en ninguno de estos casos recibían salarios. A los clubes de madres, que fueron promovidos por el Estado en conjunción con

la Iglesia católica, se les otorgaba donaciones de alimentos y herramientas tales como máquinas de coser para que confeccionaran y vendieran pequeños artículos (Rousseau 2012:142).

En este sentido, Bebbington, Scurrah y Bielich mencionan que en el caso de los clubes de madres tuvieron un apoyo efectivo de parte del gobierno aprista, quien de alguna forma incentivó la creación de estas organizaciones e incluso estableció el Programa de Asistencia Directa (PAD) encargado de coordinar y motivar a otras organizaciones a inscribirse en dicho programa para hacerse acreedores de los beneficios económicos:

Durante la campaña electoral para las elecciones de 1985, el partido aprista peruano (PAP) fomentó la creación de CP, a los que apoyaba y les llamo “comedores del pueblo”. Al ser elegido, una de las primeras medidas del nuevo Gobierno fue la creación del Programa de Asistencia Directa (PAD) en setiembre de 1985. El PAD creó los clubes de madres, que tenían tres líneas: el productivo, el comedor popular y el centro de educación inicial. Los clubes de madres fueron coordinados, al igual que en los Gobiernos anteriores, por la oficina de la primera dama. A diferencia de lo ocurrido con las cocinas familiares, el PAD reconoció la existencia de otros CP y les propuso su inscripción en el PAD para que, junto con los clubes de madres, recibieran un subsidio económico (2010: 294-295).

Sin embargo, el que las organizaciones de mujeres como clubes de madres o CP pertenecieran a este programa PAD, implementado por el Gobierno, guardaba una dependencia política. Esto disminuía las posibilidades de dirigir su vida organizativa, autonomía y el ejercicio de sus derechos al acceso a la alimentación, según se señala a continuación:

Y como lo demuestra el auge de los clubes de madres, muchas mujeres respondieron al llamado del presidente para organizarse, porque el Gobierno proporcionaba las necesidades básicas a quienes trabajaban bajo vigilancia de su partido. Este uso político-partidario de la ayuda alimentaria estimuló las relaciones patrón-cliente, que pronto llegaron a dominar el carácter y funcionamiento de muchas de estas organizaciones (Blondet 1986; Degregori; Blondet y Lynch 1986). Entre 1985 y 1990, durante el gobierno de Alan García, se creó el Programa de Asistencia Directa (PAD), en el que se fusionaron los clubes de madres y los comedores populares. Aunque este programa prometió cubrir más que la alimentación, los fuertes vínculos partidarios limitaron, una vez más, la autonomía de las organizaciones de mujeres (Boesten, 2018: 88).

Asimismo, esta iniciativa era considerada por las organizaciones sociales, quienes mantenían su independencia en relación con el Gobierno, como un programa fuertemente asistencialista y discriminatorio, que a su vez podría generar distanciamientos y fragmentaciones entre organizaciones, que estaba marcado por la lealtad al Gobierno, tal como se señala a continuación:

El programa de asistencia directa (PAD) estableció un fondo para apoyar a las organizaciones de supervivencia, pero solo aquellas que estaban reconocidas oficialmente por el Estado y que asumieron el título de clubes de madres. Si bien este último nombre hacía eco de un asistencialismo de viejo cuño, el programa fue visto por los comedores autogestionarios como una política clara para desestimar su experiencia autónoma y desestabilizar su organización. Se presentaba como un programa discriminatorio y motivado políticamente, orientado al fortalecimiento de las organizaciones de supervivencia leales al APRA (Cuentas 1995, Lora 1996) (Rousseau 2012: 148).

Este círculo de clientelaje político y beneficios brindados a las organizaciones adscritas al gobierno de turno, sobre todo el aprista, fue una constante para las organizaciones sociales que estaban relacionadas a la ayuda alimentaria, en las que de alguna forma la gran mayoría, incluyendo las que eran leales al Gobierno y las que no lo eran, se unían para un determinado fin: reclamar el apoyo alimentario como un derecho. No obstante, cuando se trataba de realizar una petición en forma individual por cada organización social, primaban los intereses propios y el tipo de “contactos políticos” que tenía la organización para poder recibir mayores beneficios, como afirma Francke:

De esta manera, la propia historia de estas organizaciones va marcando las características de su movimiento: unificarse en torno a la defensa de los alimentos que reciben, y procurar los contactos políticos para obtener tratos preferenciales adicionales (caso del subsidio en efectivo a los clubes de madres vinculados al APRA). Actúan todas las organizaciones coincidiendo en la defensa de los beneficios, pero actúan separada y competitivamente en cuanto a las búsquedas –basada en conexiones políticas– de beneficios adicionales para su grupo. [...] La acción en búsqueda de beneficios adicionales es también parte de la forma como surgieron estos programas, en particular el vaso de leche, las cocinas populares de Violeta Correa o los clubes de madres con el primer gobierno del APRA, privilegiando el contacto político directo –incluido el apoyo de madres a quienes favorecían (2007:106).

Al parecer, las organizaciones sociales de mujeres, que estuvieron relacionadas con el apoyo alimentario como los CP, los comités de VDL y los clubes de madres estuvieron de alguna forma sumergidas en una constante de influencias externas, ya sea por el gobierno de turno o las distintas fuerzas políticas, además de los diversos programas sociales creados en los distintos Gobiernos, las normativas existentes y el contexto social en los cuales se desarrollaron desde inicios de los 70. Aún así, es importante tomar en cuenta que, como organizaciones dirigidas por mujeres, se evidenciaban divisiones internas entre sus dirigentes, que formaban parte de la vida de la organización.



Rousseau considera los aspectos de clase social, raza y etnicidad que de alguna forma también tienen un rol importante en el cómo las mujeres organizadas comprenden y construyen su ciudadanía y cómo perciben que tienen acceso a sus derechos, indistintamente del contexto político:

La política de la ciudadanía de las mujeres esta también fuertemente articulada a lo largo de las líneas de clase social y raza/etnicidad, lo que conduce a que la movilización de mujeres se fragmente en diversas identidades políticas. Esta es una de las razones por las que permanece ambigua la relación entre los tipos de régimen político y la institucionalización de la ciudadanía de las mujeres. En teoría, la democracia política facilita la participación y, como consecuencia las mujeres que participan más libremente en la política verán mejorar sus derechos. No obstante, tan solo un análisis desagregado de los diferentes aspectos de la ciudadanía de las mujeres y su desarrollo dentro de un contexto político específico puede explicar las dinámicas presentes detrás de las ganancias y pérdidas en términos de derechos ciudadanos. La movilización de las mujeres y su acceso a la esfera institucional está mediada por su estructura social (2012: 20).

En términos de ciudadanía y de una mayor participación en la política de las organizaciones de mujeres, es importante considerar que las fuerzas políticas no son las que definen totalmente como serán las dinámicas, las oportunidades y potenciales obstáculos que pudieran presentarse para las mujeres en un determinado escenario político implantado por los líderes estatales. También dependen de las capacidades que tienen las mujeres para ejercer un determinado poder poniendo en evidencia sus necesidades y demandas que están también marcadas por su estructura social. Su significado de ciudadanía y acceso a los derechos está relacionado con la inclusión o exclusión de los beneficios del Estado, según el tipo de régimen estatal que se ha implementado.

Entonces, según lo que se ha mencionado hasta ahora, las organizaciones sociales para la ayuda alimentaria han tenido una serie de tensiones y desencuentros, divisiones internas, situaciones de presión de parte de actores externos, impacto de la violencia política, un marcado enfoque clientelista de los Gobiernos a través de las políticas sociales, entre otros factores que aminoran el ejercicio de sus derechos y su organización independiente, que tenga como base la solidaridad y el colectivismo como valores que impulsaron su formación. Sin embargo, ha habido ciertas victorias durante su vida institucional, que de alguna forma les ha permitido desarrollar un mayor sentido de confianza en sí mismas y entre ellas. Esto con el fin de tener una posibilidad de poder actuar como organizaciones y ciudadanas con autonomía en una esfera más pública y que esto implicaría a un desarrollo de su ciudadanía, tal como lo indica Boesten:

El derecho a la ayuda alimentaria, establecida por la Ley N.° 25307 promulgada en 1991, significó más que el derecho a una comida diaria: para muchas organizaciones populares de mujeres implicó conseguir un lugar en el sistema redistributivo nacional, no solo mediante bienes, sino también a través de la participación social y política. Incluso si lo estipulaba esta norma fue a menudo ignorado por el Estado (por ejemplo, participar en la administración de los programas de ayuda o el apoyo a la educación y las actividades productivas), las mujeres tuvieron con ella el poder de hacer reclamos legítimos que no estuvieran necesariamente marcados por el rol de madre. De ese modo, aunque el sistema haya sido de clientelismo o incluso asistencialista, y haya promovido ampliamente el uso de estereotipos de género arraigados en la diferencia de clase sí amplió la ciudadanía social de las mujeres pobres (2018:121).

En relación con la participación y ciudadanía, las organizaciones sociales estuvieron enfocadas en el desarrollo de una ciudadanía centrada en lo social más que en los otros derechos civiles y políticos debido a la fuerte demanda del derecho a la alimentación y al apoyo estatal adecuado para la supervivencia de familias con bajos recursos. Además de estar dentro de las garantías jurídicas de la Ley N.° 25307, plantean definitivamente el nuevo perfil de las mujeres de sectores pobres en la política, a pesar de que el objetivo de esta participación estuvo enfocado en la satisfacción de necesidades básicas de sus familias, obtuvieron un protagonismo y reconocimiento legítimo. A pesar de estos logros, algunos Gobiernos utilizaron esta aparición de las mujeres organizadas en la esfera pública para restringir el desarrollo de demandas más abarcadoras y de reivindicación en cuanto a ciudadanía, lo cual continuó replicándose en menor o mayor medida por los Gobiernos de turno y se evidencia en dichas organizaciones hasta la actualidad.

### **2.3 Participación ciudadana y política nacional**

En esta tercera parte, hablaremos de la relación que existe entre la participación ciudadana, concepto que ya analizamos, con la política nacional. Para ello, tomaremos la definición del Centro Nacional de Planeamiento estratégico (Ceplan) que sostiene que el Estado, como ente rector, establece las políticas nacionales que dirigen los contenidos, lineamientos y prioridades de las políticas públicas, luego aplicadas por todos los ministerios y niveles de Gobierno.

Las políticas nacionales se enmarcan en las políticas de Estado y responden a la identificación de problemas o necesidades que enfrenta la población que son priorizados en la agenda pública. Las políticas nacionales definen los objetivos prioritarios, los lineamientos, los contenidos principales

de las políticas públicas, los estándares nacionales de cumplimiento y la provisión de servicios que deben ser alcanzados y supervisados para asegurar el normal desarrollo de las actividades públicas y privadas. Las políticas nacionales conforman la política general de gobierno. Los ministerios diseñan, establecen, ejecutan y supervisan políticas nacionales y sectoriales bajo su rectoría, las cuales aplican a todos los niveles de Gobierno (2017: 9).

Con la intención de lograr el bienestar de las personas y el desarrollo sostenible del país, el Perú ha establecido diferentes políticas de Estado de manera concertada con los partidos y la sociedad civil. Esto se ha llevado a cabo en diversos espacios. Primero, podemos mencionar el Foro de Acuerdo Nacional en 2002, en el cual se aprobaron 31 políticas de Estado agrupadas en 4 ejes temáticos. Por otro lado, la PCM estableció en 2007 políticas nacionales centradas en 14 materias con el propósito de definir los objetivos prioritarios, los lineamientos y los contenidos principales de las políticas públicas. A continuación, se describe y delimita la política nacional que ha sido considerada para el presente estudio.

### *2.3.1 Base legal de la política nacional*

Sobre el marco legal de la política nacional, podemos mencionar dos parámetros en materia de aumento de las capacidades sociales. Primero, en el mes de marzo de 2007 la PCM define y establece las políticas nacionales de obligatorio cumplimiento para las entidades del Gobierno nacional en el D. S. 027-2007-PCM. El enunciado 8.2 de dicho decreto propone: “Promover el ejercicio de los derechos y responsabilidades ciudadanas con relación a las políticas, programas y servicios sociales” (PCM 2007: 6). Además, establece la promoción del ejercicio de las responsabilidades y derechos ciudadanos con respecto a los programas sociales, en términos de vigilancia, seguimiento y autogestión para un adecuado servicio y mayor cobertura a los grupos más vulnerables.

Segundo, en el año 2017, la PCM diseñó una Matriz de Lineamientos de las Políticas Nacionales de acuerdo con el D. S. 027 2007–PCM, en donde establece la política nacional en materia de aumento de capacidades sociales y, a su vez, define el siguiente lineamiento: “Fortalecer y desarrollar procesos de formación ciudadana en el ejercicio y la exigibilidad de los derechos, responsabilidades ciudadanas y mecanismos de participación, con particular énfasis en los usuarios de los programas y servicios sociales” (PCM 2017: 17). Se señala, asimismo, que es el

Ministerio de Inclusión Social (Midis) el supervisor del cumplimiento de estos lineamientos a través de la Dirección General de Políticas y Estrategias–Midis (Véase Anexo B).

Así, observamos que existen políticas que promueven el ejercicio de la ciudadanía en relación con los programas y servicios sociales. No obstante, históricamente las políticas nacionales y focalizadas no han dado los resultados esperados a los Gobiernos y las estrategias para cumplir con las demandas ciudadanas no han sido efectivas. Es por ello por lo que la presencia del Estado es percibida como lejana por los ciudadanos tal como lo menciona Francke “La participación ciudadana es parte fundamental de los derechos sociales. Solamente profundizando la democracia se lograrán los derechos sociales, como una ciudadanía activa y participante que haga oír su voz” (2010: 149).

Entonces, se evidencia la intención del Estado por implementar políticas nacionales que aumenten las capacidades sociales. Sin embargo, se hace necesario el componente de los usuarios y las usuarias de los programas y servicios sociales, quienes deberían conocer y estar dispuestos a involucrarse en el cumplimiento de las políticas, al ejercer su participación ciudadana, al exigir sus derechos y cumplir con sus obligaciones como ciudadanos.

### *2.3.2 Política social y programas sociales*

En relación con el marco conceptual de las políticas sociales en el Perú, Francke describe 4 aspectos fundamentales a tener en cuenta sobre el diseño e implementación de dichas políticas:

Lo primero es, revalorar la importancia de los objetivos sociales. Desarrollo, progreso y bienestar no se limita ni se logra únicamente con mayor PBI o un acceso más amplio a bienes y servicios en el mercado, con todo lo que eso puede ayudar. Mayores conocimientos y habilidades, mayor esperanza de vida y menos discapacidad, mejores relacionamientos sociales, son fundamentales; y para el logro de esos objetivos las políticas sociales son muy importantes. Lo segundo es la necesidad de enfocar los problemas de desigualdad y la exclusión como centrales, y su superación como un objetivo fundamental de las políticas públicas. No es suficiente confiar en el chorreo para que el crecimiento económico, manteniendo las condiciones de desigualdad y exclusión, vaya lentamente mejorando los ingresos de los más pobres. [...] Lo tercero es que una propuesta política debe considerar lo económico y lo social de manera conjunta. Bajo este enfoque, se debe incluir una propuesta económica como parte fundamental de las medidas orientadas a superar la exclusión y avanzar en los logros sociales. [...] Lo cuarto, se refiere a los derechos como enfoque central en las políticas sociales, como hemos planteado, este enfoque nos plantea criterios hacia los derechos sociales vinculados a las prioridades, la consideración prioritaria de los excluidos y las condiciones de democracia y participación en la definición de las metas y políticas sociales (2010: 154).

Es decir, las políticas sociales tienen diversas dimensiones que deben ser atendidas y mayores alcances que deben ser tomados en cuenta por los encargados de diseñarlas. Si consideramos los objetivos sociales iniciales, no implican un crecimiento meramente económico, sino también un análisis profundo de los aspectos de desigualdad y exclusión. Es necesario incorporar este aspecto importante de la generación de ingresos dentro de los logros sociales y, finalmente, las políticas sociales deben establecerse como un derecho de acceso a todos los peruanos y todas las peruanas, en relación con las prioridades más allá de solo considerar las poblaciones vulnerables.

En este mismo sentido, el Plan Bicentenario Ceplan hace mención sobre los desafíos respecto a los beneficios establecidos por los programas sociales, ya que no llegan a las poblaciones para quienes son creados. Los errores constantes en focalización de las poblaciones vulnerables y la filtración disminuyen la posibilidad de que los más pobres accedan a estos servicios proporcionados por el Estado, tal como se describe a continuación:

La política social en el Perú comprende múltiples programas y estrategias de intervención para atender a diferentes grupos de la población. Algunos programas, como los de educación y salud básicos, son de carácter universal; mientras otros, como el Seguro Integral de Salud, los programas de empleo temporal (urbano y rural) y los programas alimentarios y nutricionales, pueden estar focalizados en poblaciones que por razones económicas no acceden a dichos servicios. Diversos estudios han encontrado graves errores de focalización en los programas sociales, lo cual exige la adopción urgente de medidas para mejorar la identificación y selección de beneficiarios. La focalización tiene por objeto mejorar el acceso de los más pobres y reducir las filtraciones y la subcobertura (indicadores de resultado) de los programas sociales, así como contribuir a mejorar la eficacia de los programas sociales (indicadores de impacto) en la lucha contra la pobreza y el acceso universal a los servicios básicos que provee el Estado en un marco de igualdad de oportunidades (Ceplan 2011: 91).

Inherentes al diseño de las políticas sociales están otros aspectos a considerar durante su implementación, indudablemente entre ellos está la diversidad cultural, geográfica y de necesidades prioritarias de cada región que no son tomadas en cuenta y, muchas veces, los programas sociales no benefician a los grupos vulnerables que tienen necesidades más urgentes. Como hace hincapié Flores Yoya en su definición de políticas sociales, el rol del Estado es ser el impulsor de las políticas sociales que contribuyan a que cada región del país tenga mejores oportunidades para crecer en una sociedad con equidad e integración:

El Perú es un país con diversidades culturales, donde cada región tiene características, problemáticas y necesidades diferentes; por lo que la participación del Estado, como propulsor de las políticas sociales en cada lugar tiene un impacto diferente. Las políticas sociales son “el conjunto

de objetivos, regulaciones, sistemas y entidades por medio de las cuales el Estado se dirige a crear oportunidades y fortalecer instrumentos en términos de la equidad y la integración social” (2019: 1).

En relación con los programas sociales que se implementan en Perú, estos están relacionados con las políticas de Estado que se han priorizado por un determinado Gobierno. En muchas ocasiones, estos programas sociales responden a políticas públicas establecidas con objetivos que ameritan la intervención conjunta de distintos ministerios. En otras, cada ministerio tiene sus propios objetivos que muchas veces duplican esfuerzos y recursos en una misma población, a continuación, el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (actualmente Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables) señala que:

Las políticas de desarrollo social nacen en dependencias institucionales de variado tipo, no tienen recursos organizacionales propios sino equipos contratados a niveles temporales y ligados a proyectos. Los programas sociales en los que se abordan estas políticas dan respuesta a problemáticas específicas relacionadas con distintas vulnerabilidades socioeconómicas, socio territorial, étnico, etarias, de género, etc. Un programa social es un conjunto planificado de acciones humanas y recursos materiales que tiene el propósito de resolver algún problema, de forma tal que el diseño de las intervenciones exprese una teoría determinada sobre la realidad que interviene (2008).

Por esta razón, existen programas de lucha contra la pobreza adscritos en distintos sectores como los Ministerios de Salud, de Educación, de la Mujer, de Trabajo, de Agricultura, de Vivienda, de Transporte, de Economía y Finanzas, y de Energía y Minas, los cuales intervienen de acuerdo con las prioridades nacionales. Así, se encuentra una suerte de doble beneficio de determinados programas sociales para una misma población.

En relación con este punto de vista, el Ceplan describe la intención de los programas sociales en los años 90 y los retos a los que se enfrentaron, pero también las propuestas y reformas existentes que se establecieron para que los grupos de peruanos y peruanas con necesidades urgentes fueran realmente los beneficiados de los programas sociales:

En la década de 1990, los programas sociales adolecieron de serias deficiencias y se trató “de esfuerzos siempre insuficientes, dada la magnitud del fenómeno de la pobreza, dadas las características de la conducción macroeconómica y la ausencia de políticas sectoriales”. Esto fue más notorio en el ámbito rural, justamente donde se concentra la pobreza extrema. Por otro lado, los programas se ejecutaron sin coordinación entre los ministerios sociales, produciéndose muchas veces una serie de superposiciones. Además, los criterios de focalización fueron básicamente geográficos y clientelares, orientando los beneficios hacia los grupos de población con mayor capacidad de acción colectiva (que con el tiempo se han convertido en grupos de interés) y en desmedro de los más pobres y desprotegidos, caracterizados precisamente por menores grados de organización. Entre 2001 y 2005 se han realizado nuevos esfuerzos por focalizar y ampliar la

cobertura de la lucha contra la pobreza en beneficio de los quintiles más pobres. A ello se ha sumado el proceso de descentralización, con el cual se ha iniciado la transferencia de programas sociales a los municipios. Sin embargo, no se ha logrado cubrir la totalidad de las familias en extrema pobreza (2011: 89-90).

Y desde una visión más de ciudadanía, que involucra la participación de las personas en las políticas sociales, Tanaka plantea el término “participación popular”, que es considerada como un componente importante para la implementación de los programas del Estado, para las ONG e instituciones de promoción del desarrollo. Sin embargo, a la larga se generan prácticas clientelares, de asistencialismo y de colonización de espacios, que no contribuyen con los fines iniciales de la participación. Al respecto, menciona los siguientes ejemplos:

En el Perú, existen ejemplos que expresan prácticas concretas en cuanto a la participación popular en las políticas sociales, por ejemplo, en lo que respecta al Estado, están el FONCODES y planes de asistencia alimentaria como el programa de vaso de leche y los comedores populares, que reciben apoyo estatal a través del Programa Nacional de Asistencia Alimentaria (PRONAA). En cuanto a las ONG, existen una gran cantidad de instituciones de promoción del desarrollo para cuyas acciones la participación de la población es casi siempre un componente principal, a pesar de todo el Estado, está cuestionado por problemas sobre la presencia de grupos de interés particulares, lógicas predatorias de recursos y un manejo politizado, clientelístico y electoral y por el lado de las ONG, el discurso participativo también oscila entre prácticas de lógicas impositivas, “colonización” de espacios y resistencia a coordinar con otras instituciones (2001: 12-13).

Existen evidentes esfuerzos por parte de los Gobiernos por establecer políticas sociales que, por un lado, brinden igualdad de oportunidades y acceso, es decir, que toda persona, independientemente de sus condiciones socioeconómicas y culturales, debe tener las mismas posibilidades de acceder a una vida digna. Por otro lado, estas políticas deben asegurar que los más pobres y los que viven en zonas alejadas accedan a bienes y servicios. Es importante que estas políticas tomen en cuenta las inequidades territoriales, étnicas, de género y sociales. Sin embargo, hasta la actualidad existen programas sociales con fallas de focalización, coberturas, acceso y filtraciones, y que además promueven clientelismo y asistencialismo proveniente del aparato estatal en sus diferentes niveles. Es así como, en este escenario, la apuesta del Gobierno por implementar programas sociales que incluyan la participación ciudadana como dinamizador social es aún un camino por explorar y en el que se deben generar propuestas que impliquen una verdadera cogestión de los programas por parte de los Gobiernos y de los grupos “beneficiarios”. Por último, hace falta un seguimiento posterior a la implementación de los programas sociales para conocer su real impacto.

A continuación, se describe cómo se evidencia la participación ciudadana en el centro poblado El Milagro, que será el objeto de análisis de nuestra investigación. Para ello, se destacan sus aspectos más importantes.

## **2.4. La participación ciudadana en el centro poblado El Milagro**

### *2.4.1. Características geográficas y demográficas*

Para tener una idea clara sobre los aspectos geográficos y demográficos, a continuación, se detallan algunos detalles obtenidos para el *Informe de Diagnóstico del programa de desarrollo del área El Milagro*, elaborado por World Vision:

El centro poblado menor El Milagro, se encuentra ubicado al Este del distrito de Huanchaco, provincia de Trujillo, departamento de La Libertad en el norte costero del Perú; a una distancia de 13 km de la ciudad de Trujillo. Limita por el norte con el distrito de Chicama, provincia de Ascope, por el sur, con el distrito de La Esperanza; por el este, con el distrito de Simbal, provincia de Trujillo y por el oeste, con Huanchaco Central, provincia de Trujillo. La superficie de sus tierras abarca una extensión de 870 0364 m<sup>2</sup> a una altitud de 126 m s. n. m. (2011: 30).

En cuanto a su densidad poblacional, hemos tomado en cuenta el *Informe de análisis situacional de bases comunitarias El milagro 2012* donde se indica cómo está dividido el centro poblado menor El Milagro y la población por sectores, según se detalla a continuación:

En la actualidad, el centro poblado menor El Milagro está dividido en 14 sectores poblacionales. La carretera Panamericana estratifica al centro poblado menor El Milagro en dos zonas: Parte alta, constituida por los sectores 10-1° de Mayo, 9, 3 y 8; y la parte baja que la integran los sectores 1, pueblo joven, 2, 4, 5, 5-A, 6, y sus subsectores 6-A, 6-B, 6-C, 6D y el sector 7 con los subsectores Los libertadores, La Florida, La Molina, Villa Hermosa, Los Pedregales, Los Huertos, sector 10-A parte baja y El Reposo. Es importante destacar que los sectores con mayor número de habitantes son el sector 3 (5628 habitantes) y el sector 7 (5467 habitantes), en tanto el sector 6-A es el que posee menos población (643 habitantes) teniendo como fuente al Plan Integral de Salud Ambiental para la Prevención y Control de Peste La Libertad en el centro poblado El Milagro. Dirección Ejecutiva de Salud Ambiental de la Gerencia Regional de Salud la Libertad 2010 (Casas 2012: 5).

Asimismo, desarrollaremos brevemente la historia de la formación y crecimiento del centro poblado menor El Milagro. Para ello, consideramos la data recogida por el equipo encargado del *Informe de evaluación del programa del área El Milagro* liderado por World Vision que indica:

A fines de la década de los 50 e inicios de la de los 60, Trujillo experimentó un aumento demográfico debido a la población migrante de la serranía, hecho que motivó el establecimiento de muchos asentamientos humanos, principalmente alrededor de aquellos lugares donde ya había un grado



de desarrollo urbano y que al mismo tiempo contaban con terrenos desérticos extensos [...]. En este proceso, Huanchaco se convierte en uno de los distritos más extensos –y del mismo modo que Moche, Laredo, Poroto y Simbal– alcanza a ser uno de los distritos con el mayor número de centros poblados, entre ellos, El Milagro. Este aparece como una continuación del original asentamiento humano Wichanza, denominación que cambia por la de la Cumbre, para finalmente quedarse con su actual en reafirmación de su fe religiosa en homenaje al Señor de los Milagros. Se trata del centro poblado más distante del sector central o balneario de Huanchaco; es, en cambio, más cercano a La Esperanza, razón por la cual comúnmente se le confunde como parte de este distrito.

A partir de la década de los 80, se emprende la construcción de locales públicos y obras sociales. El crecimiento poblacional se incrementa de 1739 habitantes (censo Inei 1981) a 6363 (Censo Inei 1993). Hoy, tiene una población de 24 625 habitantes, mucho mayor a la del resto de los centros poblados y representa así más del 50 % de la población total distrital que asciende a 44 806 (Inei, Censo 2007). De esta manera, El Milagro se convierte en el centro poblado más extenso y poblado del distrito, donde al mismo tiempo existen áreas urbanas y rurales, estas últimas destinadas a uso agropecuario y con presencia de elementos naturales propios de su hábitat (World Vision 2012a: 20).

De acuerdo con este análisis, el centro poblado El Milagro está expuesto a los problemas propios de una localidad en crecimiento y migración constante, y de la lejanía del Gobierno local al cual pertenece (distrito de Huanchaco). Sin embargo, es pertinente considerar que cuenta con oportunidades para convertirse en un futuro en una zona con expectante prosperidad y disminuir razones de desigualdad entre espacios cercanos dentro de un mismo territorio distrital.

#### *2.4.2. Características socioeconómicas*

En esta sección, describiremos algunos aspectos relacionados con la economía y también aspectos socioculturales que se evidencian dentro de la diversa población que conforma los 14 sectores del centro poblado El Milagro. Con ese fin, hemos considerado información del *Informe de evaluación del programa de área El Milagro* que considera tomar en cuenta el Índice de Desarrollo Humano (IDH) que nos refieren a cuatro indicadores que a continuación se detallan:

Según el IDH, el distrito de Huanchaco ocupa el puesto 211 en el ranking en cuanto a esperanza de vida al nacer, 106 en analfabetismo, 126 en logro educativo y 557 en ingresos familiares. En El Milagro, el correlato de estas cifras se traduce en una serie de carencias básicas que lo catalogan como un lugar donde existe pobreza a diferentes niveles. Contribuye en este sentido el hecho de ser el más alejado y poblado, y el de contar con tres focos de contaminación que no tiene ningún otro distrito ni centro poblado de Trujillo (el relleno sanitario, el penal El Milagro y dos prostíbulos legales), lo que lo convierte en uno de los más vulnerables (World Vision 2012a: 20-21).

Sobre las características socioeconómicas generales de la población del centro poblado El Milagro podemos decir que por la propia dinámica de crecimiento –mediante invasiones– y su naturaleza eminentemente joven, que aún no legaliza su situación como propietarios, se enfrenta a una situación de precariedad y falta de servicios básicos. Pues se trata de una zona urbano-marginal en constante crecimiento, según lo que se detalla en el *Informe de línea de base del programa de área El Milagro*:

El Milagro se ubica en una zona de expansión urbana del distrito de Huanchaco, en los límites con el distrito La Esperanza. Por las características de la zona, se considera a su población como urbano-marginal. Otra característica de la población de acuerdo a cifras de Inei, indica que se trata de población joven, pues la mayoría de los habitantes son menores de 30 años. Por otro lado, El Milagro se caracteriza por un proceso de crecimiento rápido debido a constantes invasiones. Ello ha generado que su población viva en condiciones precarias, en viviendas de adobe o esteras; en algunos casos, las invasiones se han dado en zonas intangibles, por lo que no reciben titulación por parte del Gobierno y experimentan dificultades en el acceso a servicios básicos (World Vision 2012b: 21).

Por otra parte, el mismo informe realiza un análisis de las principales actividades económicas, resaltan las actividades de subempleo o mano de obra no calificada, que inevitablemente no les permite obtener un ingreso económico adecuado para sus familias:

Con respecto a las características económicas de la población, tenemos que algunos de los pobladores se dedican a actividades relacionadas a la extracción de agregados para la construcción, debido a las características del suelo en la zona. Otras de las actividades económicas presentes en la zona y desarrolladas por algunos pobladores son la crianza de ganado porcino y de aves y el reciclaje. Las actividades económicas se dan en niveles de subempleo, además de la escasez de oportunidades de empleo en la zona; por esta razón, la mayoría de los pobladores del CP El Milagro trabajan como mano de obra no calificada, obreros, comerciantes ambulantes, personal de servicio doméstico y trabajadores eventuales, percibiendo un ingreso mensual aproximado de 389 nuevos soles; situación precaria y vulnerable, considerando que en el Perú el ingreso mínimo vital de acuerdo a ley es de 650 nuevos soles [el ingreso actual es de 930 soles] (World Vision 2012b: 21).

Además, de acuerdo con el documento de evaluación de World Vision, las diferencias en oportunidades se evidencian entre la capital del distrito Huanchaco y El Milagro: “Las diferencias de Huanchaco Central con El Milagro son numerosas. En dicha zona central, se observa la vigencia de la mayoría de sus servicios sociales básicos, la presencia de un activo comercio y la concentración de una infraestructura turística con halagadoras perspectivas de desarrollo local” (2012a: 21). Es decir, que no hay posibilidades de un avance igualitario en cuanto a obtención de

recursos económicos o mayores oportunidades entre ambos lugares, que pertenecen a un mismo distrito. (Véase el Anexo C–Cuadro N.º 1).

Por esta razón, en el mismo documento se exponen también las limitantes a las que está expuesta el centro poblado El Milagro. A razón de ello, empiezan la búsqueda de una autonomía para tener la denominación de distrito y utilizar las potencialidades y oportunidades para su progreso en un futuro cercano, tal como se detalla:

El desarrollo de El Milagro está limitado a las posibilidades concretas de su población, alejada de las ventajas geopolíticas del sector central o balneario del distrito de Huanchaco, al que pertenece. Su estructura económica es terciaria en un 59 %, donde destacan los recicladores de relleno sanitario, secundaria en un 33 %, y primaria en un 7.5 %. Este espacio jurisdiccional busca consolidarse como uno solo, para lo cual han elevado a la institución competente una propuesta para adquirir la categoría de distrito, de modo que puedan hacer realidad sus aspiraciones de desarrollo local con la transferencia de las competencias y funciones respectivas (World Vision 2012a: 20).

En conclusión, las limitaciones económicas y sociales, por tratarse de poblaciones migrantes jóvenes, sin acceso a un título propietario, subempleadas pueden condicionar a El Milagro a caer en un círculo de pobreza por las limitaciones económicas evidentes. No obstante, existen oportunidades en cuanto a la capacidad del capital humano y social que existe en el centro poblado, que se presentan como oportunidades para ser fortalecidas y hacerlas sostenibles en el futuro.

#### *2.4.3. Actores y organizaciones sociales*

Se consultaron diversos documentos que nos permitan obtener información sobre las diversas organizaciones existentes en todo el centro poblado El Milagro, y de acuerdo con el *Informe de diagnóstico de programa de área El Milagro Fase II* existen diversos actores, si se consideran a las instituciones locales, organizaciones públicas y privadas, grupos vulnerables y representantes de la población del centro poblado menor El Milagro que trabajan por el bienestar de la niñez. Es así que se menciona que existen: “14 instituciones locales, 10 organizaciones sociales, [por otra parte] se identificaron 3 grupos dentro de la población: desempleados, delincuentes y población adolescente. Asimismo, se contó con 7 grupos vulnerables identificados” (World Vision 2011: 78-79). Cabe resaltar que esta información se logró obtener a través del Taller de líderes del centro

poblado El Milagro cuyo objetivo fue identificar quiénes participarían como futuros actores claves que intervienen en la siguiente etapa de intervención de proyecto de la ONG World Vision (Véase Anexo C, Cuadro N.º 2).

La presencia de actores sociales en el centro poblado menor El Milagro se evidencia a través de diversas organizaciones sociales formadas por distintas razones e intereses en los 14 sectores poblacionales que existen en la zona, en determinadas épocas de su conformación hasta la actualidad como centro poblado menor. Entonces, fue pertinente para el presente estudio de investigación hacer una búsqueda de las organizaciones sociales que guarden características relacionadas, es así que se consultó el *Informe de análisis situacional de bases comunitarias del centro poblado El Milagro*, que reportó lo siguiente:

La matriz de organizaciones sociales reportó 11 comités de desarrollo y progreso (CPD), 24 clubes de madres, 3 vasos de leche, 9 comedores populares, 2 comités de gestión wawawasi, 2 asociaciones de vivienda, 2 comités de electrificación, 1 comité de agua y desagüe, 1 club deportivo y 1 coordinadora de juntas vecinales (Casas 2012: 11-12) (Véase Anexo C–Cuadro N.º 3).

En relación con lo mencionado, existe otro documento que hace mención sobre las organizaciones de base y su quehacer, relacionado sobre todo con la niñez, evidenciando que existen potencialidades, pero también hay desafíos para una mayor presencia y articulación de las organizaciones sociales con las instancias de poder y toma de decisiones, según se detalla a continuación:

Finalmente, se encuentran las diferentes organizaciones sociales de base que trabajan en temas como la seguridad ciudadana, salud y nutrición y cuidado de la primera infancia. La presencia de todas estas organizaciones muestra una potencialidad para generar mayor participación de la comunidad, aunque aún falta trabajar en articular las iniciativas aisladas que estos comités han presentado para que tengan continuidad y se fortalezcan, haciéndolo sostenible a futuro (World Vision 2012b: 21).

#### 2.4.4. Rol de las ONG

Las ONG intervienen en la zona con la implementación de espacios (centros de estimulación temprana y ludotecas) que, a través de metodologías lúdicas y equipamiento adecuado, brindan a niños y niñas menores de 5 años un mejor adiestramiento en habilidades motrices sociales y afectivas, necesarias para su adecuado desarrollo intelectual. Estas iniciativas complementan las

acciones del Estado presentes, por ejemplo, en el programa de wawawasi (actualmente programa Cuna más), que con un menor equipamiento e infraestructura en la casa de las madres cuidadoras, adicionalmente a una ración alimenticia, benefician a una población de niños y niñas menores de 3 años. La cobertura y atención a los menores de 3 años son objetivos claros dentro de lo que establece el programa estatal wawawasi y la entidad privada (ONG); no obstante, la situación se complica cuando se trata de una duplicidad de funciones y beneficios de parte de un programa estatal y de una ONG que ha implementado espacios similares y que dan lugar a una competencia entre ellas.

Es pertinente analizar cómo han llegado a la zona estos programas sociales de complementación alimentaria (PCA), CP y VDL, que en la actualidad están siendo administrados por los Gobiernos locales, distritales o provinciales. Conviene saber si fue a través de una identificación de necesidades reales o si se trata de una disposición de los programas por parte de la sede central, que define la ubicación de estos desde una mirada centralista y política.

En este sentido, es útil lo que menciona Iris Roca al respecto: “Escuchar a los pobres brinda mayor información a los diseñadores de políticas, lo que permitirá focalizar sus recursos para desarrollar programas dirigidos a solucionar las principales necesidades señaladas” (2003: 45). Lejos de esto, lamentablemente, en muchas ocasiones los programas sociales, además de ser diseñados sin conocer profundamente la realidad de los beneficiarios, se destinan a determinadas áreas geográficas sin considerar la verdadera necesidad de la población de la zona y la sobrepoblación de “programas sociales”. Finalmente, por duplicidad de funciones, no alcanzan un buen funcionamiento o en el peor de los casos son abandonados y quedan en manos de usuarios que no pueden mantenerlos. Por ello, pese a la existencia de responsabilidad compartida entre las OSB y el Estado, en la realidad esta no es evidente o, al menos, no es una prioridad para ambos frentes. Vale preguntarse entonces cómo es que ellas ejercerían su ciudadanía y sus responsabilidades. En la ausencia de una respuesta, el Estado, por cuestiones políticas, aminora estas capacidades para una verdadera participación de las OSB y configura un marco de dependencia y clientelismo generados por los programas de asistencia alimentaria, que recaen básicamente en los CP y los vasos de leche.

Ahora bien, es necesario asimismo indagar en lo que están haciendo los pobladores de la zona del centro poblado El Milagro en relación con la intervención de estos programas estatales o privados. Esto implica evaluar cómo están respondiendo en términos organizacionales para

continuar con el funcionamiento de los programas sociales implementados por el Estado o con la ayuda de las instancias privadas (ONG). Las organizaciones sociales que dependen de programas de asistencia alimentaria tienen operatividad solamente cuando se establece el beneficio de la ración alimenticia, ya sea en vasos de leche o CP. La vida organizativa más allá de esta etapa es muy débil y el compromiso por continuar con el programa está supeditado a un pago simbólico o algún beneficio particular, lo que desvirtúa el sentido al trabajo voluntario inicialmente asumido por la comunidad.

Cabe resaltar que el acto mismo de participar implica determinadas condiciones o capacidades de parte de los pobladores o integrantes de las organizaciones de base, según señala Tanaka: “Entenderemos la participación como el involucramiento en los diversos aspectos de esta, asumiendo que adopta formas diferenciadas, siendo que algunos participan de manera ‘poco calificada’, como mano de obra en trabajos comunitarios por ejemplo, y otros, una élite, necesariamente reducida, participa en aspectos más complejos de gestión. ‘Democratizar’, o hacer ‘más’ participativas las políticas sociales” (2004: 21). Es evidente que participar implica, además de las características de ciudadano y de la intención y compromiso que se tenga, estar preparados, capacitados para “involucrarse” o “participar” en determinados espacios.

#### *2.4.5. Antecedentes de participación ciudadana desde la perspectiva del Gobierno local e instituciones privadas (ONG)*

Dentro de los documentos del Gobierno local que orientan estratégicamente el destino del distrito de Huanchaco está el *Plan de desarrollo concertado del distrito de Huanchaco 2012-2021*, en el cual se evidencian hallazgos relacionados con las organizaciones de base y su relación con la mencionada autoridad edil. En determinadas secciones del documento que son de importancia para la presente investigación, se observan los siguientes puntos de relevancia.

De acuerdo con los problemas que han sido identificados y jerarquizados en el *Plan de desarrollo concertado*, según la gravedad que sus efectos representarían para el desarrollo del distrito de Huanchaco, encontramos que dentro de los problemas de impacto medio relacionados con las organizaciones sociales existen “débiles mecanismos de coordinación y concertación y escasa motivación para la participación en las OSB”. Este hallazgo es de relevancia para la investigación, pues indica que se reconoce la presencia de este problema social involucrada directamente con

la capacidad de coordinación, representatividad y propuesta de parte de las organizaciones sociales y que la autoridad municipal deberá abordar. Así se menciona:

Síntesis de diagnóstico: identificación de problemas de impacto negativo medio:

Débiles mecanismos de coordinación y concertación y escasa motivación para la participación en las organizaciones sociales de base. La coordinación interna entre las diferentes organizaciones sociales de base existente en los diferentes sectores del distrito todavía es limitada, debido a varias causas, entre las que pueden nombrarse las dificultades que ofrece el servicio de transporte interno, que responde sin embargo a otras causas como la débil interacción económica existente entre los diferentes centros poblados del distrito (2012: 21).

En línea con el capítulo 4, también se mencionan los procesos en curso, tanto en tendencia negativa como positiva. Estos se describen como procesos complejos y que tienen un impacto directo sobre el desarrollo del distrito. Se han considerado como relevantes para la investigación porque son procesos que describen las relaciones que tiene la población con las autoridades municipales. Es así que se evidencia el “deterioro de las relaciones entre el municipio y la población” como uno de los procesos de tendencia negativa. Esto nos muestra las limitantes en cuanto a las posibilidades de participación ciudadana en espacios públicos. Es necesario que la municipalidad comparta responsabilidades con la población en términos de gestión, presupuesto y comunicación oportuna. Por otro lado, los procesos internos de organización social se encuentran como procesos de tendencia positiva. Se reconoce como aspecto positivo la potencialidad organizativa que existe al interior de organizaciones sociales y sus integrantes, como actores que contribuyen al desarrollo.

Procesos en curso: procesos de tendencia negativa, deterioro de las relaciones entre el municipio y la población:

El marco político institucional en el país viene modificándose como resultado de la activación del proceso de descentralización. Por otra parte, la Ley de Municipalidades confiere nuevos roles a los Gobiernos locales, incorporando nuevos mecanismos de participación ciudadana en las decisiones correspondientes a su desarrollo, tal como se evidencia en los procesos de elaboración de los presupuestos participativos, cuya regularización en el distrito de Huanchaco debe generar una importante participación, que debe ser acompañada de la necesaria transparencia municipal, a través de mejores niveles de comunicación e información, que vienen siendo reclamados por la población en los diversos eventos programados como parte de la actualización y validación del Plan de Desarrollo Concertado.

[...]

Procesos en curso, procesos de tendencia positiva, los procesos internos de organización social:

Huanchaco cuenta con un importante potencial social, definido por la capacidad de organización que existe en sus pobladores, sobre todo en las organizaciones de base, tanto de carácter territorial como en torno a programas sociales específicos o intereses determinados; estas organizaciones han aumentado, se han fortalecido y se desenvuelven como actores principales del desarrollo en el distrito, no obstante, requieren fortalecer su articulación (2012: 29-30).

En el capítulo 7, estrategias de desarrollo, se describe el análisis para el diseño de sus estrategias para lo cual se identificaron situaciones, dinámicas y potencialidades mediante los elementos FODA (Fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas). Luego de analizarlos, se encontraron solo 2 aspectos importantes relacionados con la investigación sobre las OSB. Dentro de las fortalezas se evidencia la presencia de OSB, gremiales y productivas en el distrito como un potencial y un punto de partida para la mejora de las relaciones con las autoridades y el incremento de su participación individual y organizativa. Por el lado de las debilidades se encuentra una “débil capacidad operativa y escasa articulación de las organizaciones de base”, aunque se señala la existencia de las organizaciones de base como una fortaleza. Sin embargo, la capacidad de articulación entre las organizaciones de base es un aspecto resaltante que se tiene que priorizar y abordar, tal como se indica:

Análisis estratégico, elementos FODA, Debilidades:

Débil capacidad operativa y escasa articulación de las organizaciones de base (2012: 47).

Nuevamente, en el capítulo 7, se señala como una de las estrategias transversales de desarrollo del distrito “el fortalecimiento de las capacidades personales, sociales e institucionales en el distrito”. Particularmente es importante considerar este aspecto para la investigación, ya que deja entrever la intención del Gobierno local por mejorar las capacidades que no solo implica ampliar los conocimientos, habilidades sino también incentivar una mejor ciudadanía para que las OSB sean líderes. Todo ello con el fin de que se encuentren adecuados mecanismos para una mejor presencia y participación en el espacio público y local, con capacidad de respuesta a los cambios y que realmente contribuyan con su propio desarrollo, tal como se menciona a continuación:

Estrategias transversales de desarrollo, fortalecimiento de las capacidades personales, sociales e institucionales en el distrito:

Durante el proceso de elaboración del Plan de Desarrollo se ha constatado que en el distrito existen varias potencialidades relacionadas con el factor humano, como, por ejemplo, las distintas organizaciones sociales existentes, los pequeños productores de carpintería y otros; sin embargo, se ha percibido también la necesidad de ampliar y fortalecer sus capacidades personales y



grupales, lo que se convierte en otra importante estrategia de desarrollo del distrito. Este proceso comprende una serie de eventos que van desde mejorar el nivel educativo y generar un mayor y mejor acceso a la información, pasando por desarrollar programas de capacitación orientada a mejorar la productividad, hasta implementar diferentes acciones que permitan ampliar las posibilidades de alcanzar a vivir una existencia plena y de ser mejores ciudadanos. De otro lado, el desarrollo de las capacidades no se centra exclusivamente en la capacitación de carácter técnico, más bien debe concebirse como un proceso mediante el cual los seres humanos y sus instituciones evalúan sus paradigmas y modos de comportamiento, de manera que puedan desarrollar su capacidad de respuesta y adaptación a un entorno global caracterizado por la incertidumbre y el cambio constante. En esta perspectiva, [...] a fin de que las organizaciones sociales se conviertan en promotoras plenas del desarrollo, deben aprehender y desarrollar criterios y mecanismos para la canalización de la participación en el espacio local (2012: 53).

Finalmente, en el mismo capítulo, se señalan los objetivos estratégicos de desarrollo como aquellos logros que se desean alcanzar durante el periodo determinado en el *Plan de desarrollo concertado*. Aquí encontramos uno de los objetivos estratégicos denominado distrito con familias saludables, educadas y seguras que busca fomentar el ejercicio pleno de la ciudadanía. Está relacionado con el tema de la investigación en la medida que fomenta el ejercicio de la ciudadanía como uno de sus logros a alcanzar. Es decir, han analizado, identificado y considerado las potencialidades de los pobladores, el nivel de compromiso para participar, la predisposición para adquirir progresivamente una conciencia ciudadana y brindar legitimidad a las organizaciones sociales. Todo ello les permitiría una mayor presencia en espacios de participación a futuro y tener una gestión compartida con la municipalidad. Para mayor detalle podemos ver a continuación que:

**Objetivos estratégicos, Eje estratégico 1: Distrito con Familias saludables, educadas y seguras, Fomentar el ejercicio pleno de la ciudadanía en el distrito:**

La ciudadanía, entendida como el ejercicio de los derechos y deberes, tanto sociales como políticos y económicos, requiere ser promovida a fin de mejorar los niveles de entendimiento interno y acuerdo por el desarrollo conjunto en el distrito. En este marco, es importante también incorporar el nivel de confianza e identidad que las personas tienen con sus representantes (autoridades), donde la transparencia y la lucha contra la corrupción ejercen una notable influencia. Ello conduce a la noción de gobernabilidad, que en su acepción más general nos remite al nivel de relación que existe entre la población y su Gobierno local, regional o nacional.

Se ha comprobado durante la realización de las dinámicas participativas en la elaboración del plan, que los niveles de compromiso de los agentes e instituciones son débiles, faltando construir la responsabilidad de participar superando los antagonismos personales y fortaleciendo la noción de institucionalidad. También será importante promover la educación basada en valores, de manera que sea posible ir adquiriendo una conciencia cívica y ciudadana que conforme un entorno social favorable al desarrollo humano, a ello debe agregarse trabajar el fortalecimiento de la identificación que los pobladores tienen con el distrito, lo que debe favorecer la formación de una cultura local que resalte la responsabilidad compartida de mejorar y preservar el distrito. Implica también trabajar por la institucionalización y desarrollo de las organizaciones sociales, con objeto de acompañar

adecuadamente las diferentes iniciativas del desarrollo local, consolidando los espacios de participación y articulación social e institucional (2012: 55-56).

En síntesis, la participación ciudadana es una necesidad planteada dentro del *Plan concertado del distrito de Huanchaco*, del cual es parte el centro poblado menor El Milagro. Sobre todo, se busca que las OSB establezcan un mejor vínculo con la autoridad edil, que fomente espacios y mecanismos para que los ciudadanos y las ciudadanas y los y las representantes de organizaciones sociales puedan ejercer su participación, al cumplir con sus obligaciones y al acceder a sus derechos como ciudadanos.

Por otro lado, en el centro poblado El Milagro, World Vision ha iniciado las actividades de su proyecto social denominado “Empoderamiento social” que tiene como grupo objetivo las organizaciones de base. Es así que se consideró la información del *Informe de línea de base del programa desarrollo de área El Milagro 2012*, en donde mencionan algunos hallazgos relacionados con las bases comunitarias y su participación, como se detalla a continuación:

Asimismo, es importante para la investigación conocer sobre los procesos de participación ciudadana en las OSB, dentro del ámbito del centro poblado El Milagro por lo que se han tomado en cuenta los resultados del *Informe de Línea de base*. Este documento nos brinda una idea general sobre cómo se ha evidenciado su presencia en los espacios de participación ciudadana. Para lo cual ha sido necesario considerar las definiciones que se han usado para referirse a las organizaciones sociales y aquí las denominan bases comunitarias. Además, podemos conocer cuál es el alcance y delimitación que tienen los espacios de participación y sus aspectos relevantes. Las integrantes de algunas bases comunitarias son las mismas que las de algunas OSB que participaron en el presente estudio de investigación. A continuación, se describen las siguientes definiciones y hallazgos:

### **Bases Comunitarias**

Unidad de la comunidad que está organizada con intereses comunes, que comprende un área geográfica, y con responsabilidades en el desarrollo local para el desarrollo integral (holístico) de la niñez.

### **Indicador**

% de bases comunitarias del ámbito de intervención del PDA involucradas en espacios de participación ciudadana a favor del bienestar de la niñez al 2016.

## **Definición**

### **Espacios de participación ciudadana**

Se refiere a los mecanismos de participación ciudadana formales e informales donde las bases comunitarias hacen ejercicio de su derecho a la participación, haciéndolo de manera responsable, propositiva, asertiva y con conocimiento de su realidad y enfocado en los niños y niñas. Uno de estos espacios que el proyecto considera son los presupuestos participativos.

### **Fuente de información**

Este indicador se calculó mediante encuesta a bases comunitarias (BC) y red de voluntarias, así como el grupo focal.

## **Hallazgo**

De acuerdo a lo reportado por los encuestados tanto de las BC como de la red de voluntarios tenemos que solo el 9 % de los encuestados manifiesta participar de algún espacio de participación ciudadana a favor del bienestar de la niñez.

Al calcular este indicador se tomó en cuenta la inclusión de los temas relacionados a los NNA en las agendas de estas organizaciones sociales de base; asimismo, al calcular este indicador se tomó en consideración la participación en los espacios o mecanismos que tratan distintos temas relacionados a la niñez y adolescencia. (World Vision 2012b: 37-38)

Entonces, en relación con la investigación esta información nos muestra que existen oportunidades, iniciativas y también espacios en donde los pobladores del centro poblado El Milagro pueden ejercer su participación ciudadana. En especial, la temática es a favor de los niños, las niñas y los y las adolescentes, pero es una gran posibilidad para hacer presencia efectiva de su ciudadanía y participar tal como lo indica World Vision: “Un dato importante que se rescata de los grupos focales es el hecho de que los pobladores reconocen la importancia de participar en organizaciones comunales como estas para mejorar y generar sinergias con sus autoridades locales, de modo que se incluyan en la agenda de las autoridades locales los temas que más afectan a su comunidad” (World Vision 2012b: 39).

Es decir, que la misma población reconoce que es muy importante participar, estar involucrados y vigilantes, pues ellos reconocen que sus autoridades a veces no llegan hasta los lugares más alejados de los centros poblados y desconocen la verdadera situación de los pobladores. Entonces, ellos al estar informados, pueden participar, y hacer prevalecer sus demandas y propuestas a las autoridades correspondientes de manera oportuna, tal como lo detalla el siguiente discurso de una participante del grupo focal: “Por supuesto que es importante porque

El Milagro es grande y a veces las autoridades no salen a visitar todo el pueblo ni saben la problemática de cada sector así sea un representante de cada sector” (Pobladora de El Milagro– participante de bases comunitarias) (World Vision 2012b: 39).

En conclusión, la información que podemos destacar de los documentos analizados es: 1) la necesidad de fomentar el ejercicio de la ciudadanía, 2) una mayor disposición para generar una mejor relación con las organizaciones sociales, 3) el potencial en las OSB y su capacidad organizativa, y 4) el eje principal es el factor humano y el fortalecimiento de sus capacidades. Es así como las organizaciones sociales tienen la oportunidad para la construcción de una responsabilidad como ciudadanos individuales mediante su institucionalización y legitimidad y así ejercer libremente sus derechos, deberes y obligaciones con la municipalidad distrital y con el Estado. Pueden ejercer su participación ciudadana con la implementación y el seguimiento de los programas sociales implementados en su centro poblado. Por ese motivo, el presente estudio de investigación quiere evidenciar las formas de participación de las organizaciones de base con relación a los programas sociales que han sido implementados en el centro poblado El Milagro correspondientes al periodo 2012–2013.



## Capítulo III: Diseño de la investigación

### 3.1 Diseño metodológico

El interés de la investigación está dirigido a conocer las formas de participación ciudadana mediante la identificación de las responsabilidades y compromisos que perciben las integrantes de las OSB en relación con los programas sociales implementados en su comunidad. Se intenta, de ese modo, proponer opciones que fortalezcan el ejercicio de sus derechos y responsabilidades ciudadanas implicados en este contexto. Para ello, utilizaremos estudios de caso en las que se analizan determinadas experiencias de las integrantes de las OSB, tales como clubes de madres, comités de VDL y CP, y se pone de relieve determinados casos representativos escogidos por la investigadora.

Se escogió la metodología cualitativa por el tipo de preguntas que hemos depurado, direccionadas a describir el cómo y el porqué. Creemos que esto permite indagar en las percepciones, experiencias, opiniones favorables e, incluso, frustraciones que pudiesen existir en los integrantes de las OSB. Se ha recogido la información a través de técnicas cualitativas como el grupo focal y la entrevista semiestructurada individual. En este punto, cabe agregar que con los resultados de la investigación no se pretende generalizar los hallazgos, sino que a partir de la muestra significativa de estos actores estimamos que se comprende mejor el fenómeno en determinada situación social. Dicho de otro modo, se crean las condiciones para un primer acercamiento a las formas de participación ciudadana que ejercen en relación con los programas sociales implementados en su zona, para lo que se tiene como marco una política social destinada, entre otras cosas, al aumento de las capacidades sociales. Se aspira, asimismo, a que el estudio represente un punto de partida para nuevas investigaciones relacionadas al tema.

De igual manera, se consideró la identificación de cuatro variables: la percepción, satisfacción y asunción de compromisos y responsabilidades con los programas sociales y el cómo conciben su participación ciudadana en la gestión de los programas sociales (véase el Anexo D), dichas variables interactúan de manera permanente en la relación que se establece entre las OSB y los programas sociales implementados. Esto nos permitió definir específicamente qué aspectos y características iban a ser observados durante la intervención en campo. Por último, para efectos de medición, se utilizaron indicadores cualitativos, ya que se trata de un estudio de ese tipo y con ese fin se construyeron escalas según las variables definidas.

### *3.1.1. Unidad de análisis*

Se ha considerado para la unidad de análisis a los beneficiarios de las OSB. Dentro de ellas, se tienen en cuenta a las integrantes de las juntas directivas de los clubes de madres, CP y comités de VDL.

### *3.1.2. Fuentes de información*

Por un lado, las fuentes primarias son las integrantes de la junta directiva y de los comités de las OSB. Ellas nos han brindado información decisiva para el estudio a partir de sus percepciones, opiniones y experiencias respecto de la implementación de los programas sociales, sus responsabilidades y compromisos asumidos en relación con los programas. Por otro lado, consideramos como fuentes secundarias a los documentos físicos y la documentación virtual en la página web de las instancias estatales que implementaron los programas sociales, es decir, el Midis y el Gobierno municipal.

### *3.1.3. Universo*

El universo de OSB del centro poblado está compuesto por 24 clubes de madres, 3 comités de VDL y 9 CP, los cuales se han implementado gracias a diversos programas sociales estatales con ayuda de la gestión municipal.

### *3.1.4. Muestra*

Usamos métodos no probabilísticos en los que la muestra resulte significativa. En otras palabras, hemos buscado información, en los actores y sujetos, que nos permita comprender el problema que se pretende investigar. Para ello, se determinaron cuatro criterios. En primer lugar, la organización social de base ha sido beneficiada con la implementación de uno o dos programas sociales implementados por el Estado o la gestión local. En segundo lugar, se verificó que el servicio/programa social se encontrara en funcionamiento. En tercer lugar, nos aseguramos de que tuviera una vigencia mayor de 1 año a partir de su creación e implementación. Por último, preferimos a las integrantes de las juntas directivas y comités que tuvieran un máximo de edad entre 45-60 años por la experiencia obtenida como líderes dentro de las organizaciones. Estos criterios han sido elegidos con base en la “conveniencia” o “juicio” del investigador en la medida que las personas que cumplían con los criterios o condiciones anteriormente descritos nos

permitieron obtener información más relevante. Finalmente, se obtuvo una muestra de 17 organizaciones de base (10 clubes de madres, 2 vasos de leche y 5 CP).

### **3.2. Procedimiento para el recojo de la información**

#### *3.2.1. Revisión documentaria*

Se llevó a cabo una revisión documentaria en los centros de documentación y en la documentación virtual de la página web de las instancias estatales que implementaron los programas/servicios sociales. Se consideró incluso información adicional de instituciones que trabajan en la zona, como las ONG y el centro de salud.

#### *3.2.2. Entrevistas semiestructuradas*

Se trabajó con entrevistas semiestructuradas dirigidas a 52 personas integrantes de las juntas directivas de las organizaciones de base. Estas entrevistas se desarrollaron para una mayor comodidad y participación de los entrevistados, en sus hogares, previa coordinación.

#### *3.2.3. Grupos focales*

Se convocaron a 8 grupos focales, en los que participaron un total de 50 integrantes de las organizaciones de base. Se dispuso un mínimo de 6 integrantes para cada grupo, las cuales fueron agrupadas según el tipo de programa social implementado, y se consideró reunirlos en un lugar céntrico para lograr una mayor participación. Para la transcripción correspondiente, se emplearon medios audiovisuales.

#### *3.2.4. Entrevistas individuales*

Asimismo, se realizaron entrevistas individuales a profundidad. En este sentido, y para efectos de conocer el punto de vista de los implementadores, se consideró realizar dos entrevistas a los responsables de los programas sociales: una con la responsable del VDL de la Municipalidad Distrital de Huanchaco y otra con el responsable de las OSB y también de los CP de la Municipalidad Provincial de Trujillo. Estas fueron oficiadas y coordinadas con las personas correspondientes, según su disponibilidad de tiempo.

## Capítulo IV: Análisis e interpretación de los resultados

En el presente capítulo se describen y analizan los resultados mediante las cuatro variables de la investigación que mencionamos en el diseño metodológico capítulo III: percepción, satisfacción, asunción de compromisos y responsabilidades de las integrantes de las OSB con los programas sociales y cómo conciben su participación ciudadana en la gestión con dichos programas. Luego del análisis, el cruce de información y la interpretación de los resultados correspondientes, se muestran los hallazgos principales para cada una de las variables.

Se han considerado como actores principales a las juntas directivas y comités de las OSB (clubes de madres, VDL y CP) y a los responsables operativos de los programas sociales como el VDL y los CP. La importancia radica en conocer la percepción que tienen las integrantes de las organizaciones de base, sus niveles de satisfacción, las responsabilidades que asumen y cómo ejercen su participación ciudadana en relación con los programas sociales. Todo ello nos permitió interpretar la forma en la que ellas se relacionan con el programa social y cómo ejercen sus derechos y deberes, en un sentido próximo a lo que podemos llamar participación ciudadana.

Para la obtención de la información que ha sido analizada en el presente capítulo, se realizó un total de 8 grupos focales con la participación de 50 integrantes de las OSB que fueron organizadas en 3 grupos. Según la naturaleza de las organizaciones sociales, el primero se reducía a un grupo focal con las integrantes de los CVL; el segundo involucraba cinco grupos focales con las integrantes de los clubes de madres; y el tercero incluía dos grupos focales con las integrantes de los CP. Por otro lado, se realizaron 52 entrevistas individuales a integrantes de las juntas directivas de CP, clubes de madres y comités de VDL. Se llevaron a cabo también dos entrevistas individuales a responsables de programas sociales: una, al responsable de los CP de la Municipalidad Provincial de Trujillo y otra, a la responsable del VDL del distrito de Huanchaco.

En este punto cabe resaltar que para realizar los grupos focales como las entrevistas se convocó a las integrantes de las juntas directivas de los clubes de madres, CP y comités de VDL. Todos estos grupos estaban conformados por mujeres. Durante la ejecución de un grupo focal con los clubes de madres, participó un beneficiario hombre, aunque no tenía cargo dentro de la organización social de base. Él tuvo la iniciativa propia de conocer los temas que se desarrollaban en estas reuniones, no obstante, este fue un caso excepcional. Por ello, en adelante usaremos el género femenino para hacer referencia a las participantes de la investigación.



En relación con la presentación de los resultados del análisis, se consideró ordenar la información de acuerdo con las variables de la investigación.

#### 4.1. Percepción de las integrantes de las OSB con relación a los programas sociales implementados

La intención es conocer las apreciaciones de las integrantes de las OSB sobre la existencia de los programas sociales, las diversas formas en las que entienden el objetivo, las expectativas percibidas y el interés que le brindan. De ese modo, podemos ingresar a la dimensión de las usuarias y reconocer cuál es su verdadera percepción sobre los programas desde su implementación hasta la finalización de la investigación en el año 2013. Esto nos ayudará a concretar un primer punto de vista de los actores sobre los programas sociales.

A continuación, se describen las opiniones que las integrantes de las OSB tienen sobre la existencia de los programas sociales.

**Cuadro N.º 1**  
**Apreciaciones de las integrantes de las OSB con relación a la existencia de los programas sociales**

<b>¿Por qué creen Uds. que vienen estos programas sociales?</b>	<b>Ideas expresadas respecto a la existencia de los programas sociales</b>	<b>Cuantificación de las respuestas de las integrantes de las OSB</b>
<b>Hay un Estado que tiene interés en ayudarnos, especialmente a la gente pobre.</b>	El Estado se preocupa, se interesa por nosotros y manda la ayuda con los programas para mejorar la situación de la gente pobre, los niños y ancianos.	<b>34</b>
<b>A razón de las gestiones que realizan las OSB.</b>	Los programas vienen por las gestiones y solicitudes que hacen las organizaciones y las personas que lo necesitan.	<b>11</b>
<b>Sin información.</b>	No expresaron ideas.	<b>7</b>
<b>El Gobierno tiene la obligación de ayudarnos.</b>	Es una obligación del Gobierno que tiene que ver por el bien de su país, está decretado.	<b>2</b>

Fuente: Elaboración propia

En el Cuadro N.º 1 se evidencia que 34 respuestas están orientadas a reconocer un Estado que está interesado en ayudar a la gente pobre. Otro grupo de 11 respuestas se inclinaron por considerar la capacidad de las gestiones que tienen o ejecutan las OSB para que existan los programas sociales. Por otra parte, 7 de las participantes del grupo focal no brindaron su opinión y, finalmente, 2 respuestas estuvieron orientadas a considerar que es la obligación del Estado brindar ayuda.

Entonces, en relación con los resultados anteriores, las integrantes de las OSB señalan como una razón primordial por la cual existen los programas sociales la “preocupación e interés del Estado para ayudar a la población y enfatizan que es para mejorar la situación de la población vulnerable y con bajos recursos”. En definitiva, esta razón es de alguna forma reforzada por el desempeño de los responsables de los programas sociales, quienes son el primer contacto entre el Estado y la población. Son ellos quienes reciben las solicitudes de apoyo e identifican a los usuarios y las usuarias que cumplen con los requisitos y supervisan el uso o reparto de las ayudas que brindan como programa social.

Esto se refleja en el comentario de la funcionaria Cecilia Moreno Ojeda, responsable del VDL de la Municipalidad Distrital de Huanchaco quien menciona lo siguiente: “Directamente los pobladores nos solicitan el apoyo. Las personas deben organizarse en un club de madres y luego viene el CVL y luego ya mediante un documento lo envían y llega acá a desarrollo social y vamos y supervisamos” (Quipuscoa 2014a: 1). En este mismo sentido, se tiene la opinión del Sr. Gonzalo Vereau, funcionario responsable de las OSB y específicamente, el responsable del programa de CP de la Municipalidad Provincial de Trujillo que afirma lo siguiente: “Permanentemente, todo el año hay esos requerimientos y solicitudes por parte de población que necesita del apoyo, por lo general se da en asentamientos humanos o poblados donde las personas empiezan a... se asientan en un sitio, ¿no? todavía no cuentan con los recursos necesarios y piden apoyo a la Municipalidad Provincial” (Quipuscoa 2014b: 1).

Sin embargo, existen prácticas de parte de la política estatal que en un primer momento no fueron concebidas con este fin, pero que en la realidad han contribuido con la idea de que la presencia de un programa social es prioritariamente una fuente de ayuda mediante apoyo alimentario y que es ejecutada por los responsables de los programas sociales en una dirección vertical. Esto se manifiesta en la entrega de los apoyos a los beneficiarios y las beneficiarias y no se promueven oportunidades o espacios para escuchar sus opiniones o propuestas de mejora en cuanto a la

gestión de los programas sociales. Respecto a las razones por las cuales fueron creados los programas sociales, Vásquez señala lo siguiente:

Los programas alimentarios fueron concebidos para compensar a las familias más pobres a quienes les era imposible adquirir una canasta básica de alimentos. Por esta razón, los diferentes Gobiernos implementaron líneas de acción con recursos propios y con donaciones de fuentes cooperantes. A lo largo de más de cuatro décadas de operación de los programas alimentarios se han creado prácticas, actitudes y comportamientos en las instituciones encargadas, en la población beneficiaria y los proveedores que han desvirtuado el noble objetivo de reducir la desnutrición de los grupos más vulnerables (2005: 4).

Entonces, el autor deja en claro que los objetivos iniciales de los programas sociales encaminados a satisfacer necesidades de alimentación por falta de recursos económicos con el paso del tiempo se han desvirtuado y no guardan relación con la finalidad principal relacionada con el mejoramiento de la salud mediante la disminución de la desnutrición para los grupos vulnerables. En relación con este tema, pero desde el punto de vista de los beneficiarios y las beneficiarias, se presenta a continuación algunas opiniones de las integrantes de las OSB que manifiestan:

“Porque el Estado ve que hay bastante necesidad, niños que a veces no tienen, ni ropa ni zapatos ni que comer, entonces por eso el Estado se preocupa en darnos esta ayuda” (participante de grupo focal, presidenta del club de madres Jehová es mi pastor).

“Son ayudas que el Gobierno destina para cada departamento... entonces creo que nosotros estamos... cómo le puedo decir... solicitar, organizarnos y solicitar las ayudas que el Estado nos da” (participante del grupo focal, presidenta del vaso de leche Ramiro Prialé).

“Es un granito de arena lo que deberían apoyarnos, porque el Estado en sí es como nuestro padre que nos tiene que coger de la mano y salir adelante, porque si no, no hay un apoyo, un granito de arena, uno también como tenemos la ansiedad de salir adelante, nos apoyamos entre nosotros sin un padre que nos guíe a nuestro costado, porque en sí es una obligación del Estado en apoyarnos no que nos va a dar todo, nadie ha nacido para que le den todo, porque también se sufre para tener algo” (participante del grupo focal, presidenta del club de madres Gladis Robles de García).

“En el Perú necesitamos nivelarnos [sic] porque hay gente que tiene más y hay gente que tiene menos y necesitamos de ese apoyo que nos brinda el Estado porque muchas personas no tenemos los suficientes medios para poder alimentar y educar a nuestros niños y el Estado está priorizando eso, ¿no?” (participante de grupo focal, presidenta del club de madres San Juan Bautista).

Estos comentarios permiten entender el arraigado significado que tienen las integrantes de las OSB respecto a la ayuda que les brinda el Estado. Esta ayuda se evidencia como un acto de generosidad u obligación en algunos casos, más que en el de generar el acceso a la alimentación

como un derecho, sobre todo para los más vulnerables. Este entendimiento prevalece debido a la presencia de un enfoque asistencialista en el desarrollo de sus políticas y programas sociales en las últimas décadas. En ese sentido, en relación con los aciertos y desaciertos de los programas de asistencia alimentaria que fueron creados para sobrellevar las necesidades de los grupos poblacionales más pobres, esta situación fue aprovechada por algunos Gobiernos para la manipulación y control político. Además, la mayor dificultad radicaba en la inadecuada focalización de los beneficiarios y las beneficiarias, esto conllevó a que existan filtraciones de aquellos que no pertenecían a los grupos vulnerables y de bajos recursos, tal como se afirma a continuación:

Los programas alimentarios se constituyeron como vínculos entre el Estado y la población pobre. Como afirma Tanaka y Trivelli: “Dentro de los esfuerzos desarrollados por el Estado en [los últimos años] para combatir la pobreza extrema destacan los programas de asistencia alimentaria, que buscan cubrir parte de la canasta básica de alimentos a los que esa población pobre no tiene acceso” (2002:9). Programas como comedores populares, clubes de madres y vaso de leche se convirtieron en los representantes del sentir de la población pobre (2010: 296). El gobierno de Fujimori captaba y transmitía información que permitiese la estabilidad social, clave en el aseguramiento de estabilidad económica y política de su gobierno. Por esta razón a pesar de las evidencias de la ineficacia de los programas sociales como el programa VDL, durante el segundo gobierno de Fujimori este programa mantuvo vigencia y objetivos. La falta de focalización de este programa era estadísticamente muy evidente, como afirma Valdivia, pues este programa no puede prevenir que la comida recibida por ciertas familias sea distribuida a otras personas que no son parte del programa (Valdivia 2005:18) (Vásquez 2010: 296).

Es innegable que, en relación con los discursos de las integrantes de las OSB, y de los funcionarios de los programas sociales, se generen opiniones mayoritarias las cuales consideran que la existencia de los programas sociales es por la presencia de un Estado preocupado por el bienestar de la población, sobre todo de los más pobres. No obstante, las buenas intenciones del apoyo planteadas en un primer momento en las políticas sociales han cambiado con el tiempo y han dado oportunidad a que se establezcan de parte de algunos Gobiernos ciertos sesgos asistencialistas con la presencia de un marcado manejo político de parte de los programas sociales. Por otro lado, la inadecuada focalización de los beneficiarios permite la filtración de familias que no pertenecen precisamente a los grupos vulnerables y terminan por desorientar los objetivos de ayuda, la disminución de la desnutrición y los recursos repartidos por los cuales fueron creados inicialmente los programas sociales.

**Cuadro N.º 2**  
**Formas de entendimiento que tienen las integrantes de las**  
**OSB sobre los objetivos del programa social**

¿Uds. entendieron los objetivos del PS?	Total de participantes	¿Qué fue lo que más le llamó la atención de los objetivos del PS?*	Cuantificación de las respuestas de las Integrantes de las OSB
<b>SÍ</b>	39	El objetivo era ayuda y apoyo.	20
		Se beneficiarán los niños y la gente más necesitada.	12
		Mejoraremos la alimentación (cantidad y preparación de alimentos nutritivos).	10
		Debemos estar unidas, organizadas con un fin común.	9
		Recibiremos talleres y capacitación.	5
		Es un programa bueno, sin fines de lucro.	1
<b>NO</b>	4	<b>¿Por qué cree que no se entendieron los objetivos?</b>	<b>Cuantificación de las respuestas de las Integrantes de las OSB</b>
		Los responsables hablaron muy rápido.	2
		Los responsables fueron claros.	1
		Los responsables no nos reunieron.	1
Sin información	9	No expresaron opinión.	0

\*Las integrantes de las OSB podían dar más de una respuesta.

Fuente: Elaboración propia

En el Cuadro N.º 2 se muestran los resultados sobre qué es lo que las integrantes de las OSB entendieron sobre los objetivos del programa social cuando fueron entrevistadas. Es así que 39 de ellas indicaron que sí entendieron cuáles eran los objetivos. Luego, se les consultó específicamente, tomando en cuenta que las participantes de la entrevista pueden dar más de una respuesta, qué es lo que les llamó la atención de los objetivos del programa social. 20 respuestas se orientaron por el significado de *ayuda y apoyo*, 12 respuestas se relacionaban con

el público objetivo a quienes estaba dirigido este apoyo: *los niños y la gente más necesitada*, un tercer grupo de 10 respuestas estaban dirigidas a una *buena alimentación en cantidad y la preparación de alimentos nutritivos* que brindaría el programa social. Se evidencia también que 9 participantes no brindaron su opinión y solo 4 de las entrevistadas mencionaron que no entendieron en qué consistían los objetivos del programa social.

De acuerdo con las respuestas, las integrantes de las OSB asocian el objetivo del programa social con la satisfacción de necesidades inmediatas y de subsistencia, apoyo para la alimentación dirigido a los grupos vulnerables como son las niñas y los niños y la población con menos recursos económicos. En este sentido, los responsables de los programas sociales, que son los encargados de explicar a los y las integrantes de OSB los objetivos de programa, manifiestan que las actividades están centradas en el cumplimiento operativo en cuanto a la repartición de los alimentos y raciones. Así lo afirma el Sr. de Gonzalo Vereau, funcionario responsable de las OSB y responsable del programa de CP de la Municipalidad Provincial de Trujillo:

Una vez que se ha terminado el procedimiento de identificación y validación se procede a la inauguración del comedor, se hace un pequeño reconocimiento simbólico de inicio y se procede a la entrega de las raciones que han sido requeridas por esta nueva OSB; es decir, piden unos 50 a 60 raciones donde han sido evaluadas, certificadas y comprobadas de su existencia, entonces se procede a la entrega de las raciones, una vez se da suministro a esta OSB se procede ya al control, supervisión y monitoreo permanente durante el año o hasta donde se ha calculado la entrega de la ración (Quipuscoa 2014b: 2).

En la misma línea, la Sra. Cecilia Moreno Ojeda, responsable del VDL de la Municipalidad Distrital de Huanchaco, señala lo siguiente: “Luego que tenemos el padrón de niños, es decir, de los beneficiarios, se les hace el control de peso y talla luego le hacemos el reparto de los alimentos que es lo que es la avena y leche, y también hacemos la supervisión si es que se reparte el vaso de leche a cada miembro y eso es todas las actividades que se realizan” (Quipuscoa 2014a: 2). Ambos funcionarios manifiestan que se brinda mucha importancia a la repartición de los alimentos, y en la supervisión de estas actividades. Esto refuerza la idea de una gran intención de ayuda alimentaria de parte de los programas sociales.

Sobre el mismo tema, pero desde el punto de vista de las integrantes de las OSB, es importante considerar algunas de sus opiniones sobre los objetivos del programa social, tal como se menciona a continuación:

“Que íbamos a recibir una ayuda alimentaria nutritiva para nuestros niños” (Entrevista realizada a la secretaria del comedor Estrella de los Sauces).

“Que vamos a recibir ayuda porque hay tanta gente que en verdad lo necesita” (Entrevista realizada a la secretaria del club de madres Primero de Mayo).

“Que los niños iban a tener un desayuno nutritivo y que todo esto era apoyo del Estado” (Entrevista realizada a la socia del club de madres San Juan Bautista).

Se evidencia entonces que se consideran los objetivos de los programas sociales con una marcada tendencia a ser una “ayuda y apoyo”. Esto se debe al enfoque que tienen los responsables de los programas que es el cumplimiento de las actividades operativas y gestionar el manejo de las raciones. Sin embargo, en la mayoría de los discursos de los entrevistados y las entrevistadas no se evidencia la intención de considerar dentro de los objetivos una oportunidad de compartir la gestión de los servicios que brindan los programas sociales. Ello implicaría que se compartan ideas, sugerencias y buenas prácticas para mejorar el acompañamiento de parte de los responsables y el funcionamiento del programa social.

Entonces, sobre este punto, respecto a los objetivos de los programas sociales, Francke menciona que existen roles establecidos y espacios que no son abordados por las organizaciones sociales y esto representa una brecha que viene siendo ejecutada y reforzada por el Estado a través de los programas sociales:

En los programas alimentarios, las organizaciones sociales (los comités del vaso de leche y los comedores populares) son las encargadas de (auto)registrar a los beneficiarios y de preparar el alimento (vaso de leche o menú /almuerzo); tiene así un rol operativo fundamental en el funcionamiento de los programas, pero subordinado a las orientaciones y lógicas establecidas desde el Estado. La participación, sin embargo, ha sido muy escasa en cuanto a discutir políticas de seguridad alimentaria o de nutrición, o en cuanto a proponer modificaciones en la forma como funcionan los programas (2007: 93-94).

Esto sugiere que las integrantes de las OSB, frente a la situación de vulnerabilidad y dificultades económicas en la que se encuentran, tienen una imperiosa necesidad de satisfacer necesidades inmediatas, al igual que muchas familias de las zonas en donde viven. Además, el enfoque que tienen los programas sociales está centrado en el cumplimiento de actividades planificadas. Todo esto les impide concretizar su intervención como ciudadanos y ciudadanas con acceso a sus derechos y el cumplimiento de sus responsabilidades. Ello les permitiría no solo satisfacer necesidades básicas, sino involucrarse de alguna forma en la cogestión de los programas

sociales y ser parte del cambio de la situación donde se encuentran, tal como lo indican los siguientes autores:

El movimiento de mujeres populares se orienta mucho más hacia la provisión directa de complementos alimenticios para paliar algunos de los efectos de la pobreza [...] al ver el movimiento más de cerca se puede concluir que sus visiones y efectos van más allá de la mera protección social. Sin embargo, lo fuerte de su trabajo se orienta hacia las dimensiones más materiales e inmediatas de la pobreza y, de hecho, raras veces los fundamentos del discurso del alivio de la pobreza (Bebbington, Scurrah y Bielich 2011: 286).

En conclusión, es importante que la población beneficiaria que va a contar con la presencia de un programa social en su zona, se encuentre informada sobre cuál será la finalidad de estos, a fin de que se conozcan cabalmente los objetivos de su implementación, y además cuál sería el rol participativo y protagónico que tiene que cumplir la población beneficiaria, en este caso las integrantes de las OSB, tal como lo resalta Enrique Vásquez: “Las estimaciones del modelo ‘probit’ ayudan a comprender cuán importante es no solo diseñar ‘productos flexibles’, en forma de programas sociales que satisfagan la demanda social, sino cuán determinante es que el Estado provea la información de manera óptima y oportuna para que aquellos que más la necesiten, usen los programas sociales y, más bien, los que no son beneficiarios objetivo dejen de usarlos” (1999: 204).

Entonces, los programas sociales debieran ser responsables también de transmitir la información y mensajes claros sobre sus objetivos. Esto permitiría a la población beneficiaria entender el porqué de la existencia de un programa social y de esa forma acceder a los apoyos de las raciones alimenticias como un derecho al cual tienen acceso como ciudadanos y ciudadanas, pero también ser consecuentes con que tienen que asumir responsabilidades y compromisos con los programas sociales, como ciudadanos y ciudadanas y como organización, contribuyendo a darle un buen uso a estos recursos y que sean destinados a las poblaciones objetivo.



**Cuadro N.º 3**  
**Expectativas percibidas por las integrantes de las OSB en relación con los programas sociales implementados**

<b>Expectativas en relación con el programa social</b>	<b>N.º de entrevistadas</b>
Recibir ayuda/apoyo a la gente pobre	32
Recibir capacitación	8
Brindar bienestar de las niñas y los niños	6
Expectativas no definidas	2
Tener local propio	1
Crear un club de madres	1
Convertir al club sea una organización	1
Expectativa nula	1
<b>Total</b>	<b>52</b>

Fuente: Elaboración propia

En el Cuadro N.º 3 se observan las respuestas sobre las expectativas iniciales que tuvieron las integrantes de las OSB en relación con el programa social durante la entrevista. Así, 32 entrevistadas señalan que sus expectativas se centraban en la *ayuda y el apoyo* que ellas iban a recibir. Por otro lado, un número menor, 8 entrevistadas, consideran dentro de sus expectativas la posibilidad de recibir capacitación y aprender cosas nuevas que les puedan servir para mejorar su situación y un grupo menor de 6 entrevistadas estaba representado por la expectativa relacionada con el bienestar de las niñas y los niños.

En relación con la tendencia de las expectativas de las integrantes de las OSB, a continuación, podemos analizar la opinión de Gonzalo Vereau, responsable del programa de CP de la Municipalidad Provincial de Trujillo relacionado con el desempeño de este. Su intención está dirigida a ejecutar una cuidadosa búsqueda de los futuros beneficiarios que deben cumplir previamente con los requerimientos establecidos para que el apoyo llegue a quien más lo necesita.

Bueno, nosotros estamos permanentemente en los distritos tratando de ubicar e identificar como le decía... [lo] hacemos con la población en extrema pobreza, lo cual[es] son parte de un banco de

beneficiarios el cual está incluido dentro de un padrón y esto es parte de la identificación de que estén las personas que realmente lo necesitan, evitando los infiltrados, gente que realmente no deberían estar dentro del programa. Para eso nosotros cumplimos los requerimientos que nos hacen los órganos de control que es que todo beneficiario tenga su DNI y demuestre su existencia y demuestre su necesidad y a partir de ello nosotros tenemos la seguridad y la garantía de que se está brindado a la persona que realmente lo necesita este beneficio. De esta manera, nosotros llegamos quien sabe no tanto por incluir más personas sino incluir a las personas que lo necesitan (Quipuscoa 2014b: 4).

En este sentido, el significado de las expectativas que tienen las integrantes de las OSB está en concordancia con lo que ejecutan los responsables de los programas sociales, quienes se encargan de focalizar a la población más pobre y vulnerable al evitar que existan “infiltrados” y que el apoyo se desvíe de su objetivo inicial. Sin embargo, estas intenciones positivas inicialmente, se transforman en situaciones que realmente no ayudan a salir de la pobreza, muy por el contrario, la perpetúan tal y como sostiene Vásquez:

Esta relación arraigada socialmente entre “los que tienen” y “los que no tienen”, también está insertada en el sistema político y en los enfoques y componendas institucionales, tanto públicas como privadas. En la mentalidad paternalista constituye un enfoque “ayudar” a los pobres, a pesar de que, inadvertidamente, se perpetúe la pobreza con tareas de baja productividad. El empleo precario doméstico y otros trabajos humildes, al igual que los programas asistencialistas, pueden aliviar las limitaciones más graves y agudas de la miseria, pero lo hacen sin restaurar la dignidad ni la seguridad de cubrir las necesidades básicas de los pobres (2003: 7).

De acuerdo con la cita anterior, podemos inferir que de alguna forma las integrantes de las OSB se sienten consideradas, con la seguridad de que esta “ayuda y apoyo” con productos alimenticios les proporcionará alivio para cubrir sus necesidades de alimentación y aliviarán la situación actual en la que se encuentran, tal como se evidencia en el contenido de los siguientes discursos de las entrevistadas:

“Estaba muy contenta porque llegaba un apoyo a nuestra zona para la gente más necesitada” (Entrevista realizada a la presidenta del club de madres Girasoles).

“El programa nos iba a ayudar mucho económicamente porque íbamos a tener menú para nuestros hijos a un precio económico y que además iba a ser nutritivo” (Entrevista realizada a la socia del comedor Villa Industrial).

“Que iba a haber un programa dirigido para los más pobres, que nos iban a ayudar, que por fin nos tomaron en cuenta” (Entrevista realizada a la vocal del comedor popular Estrellita).

Sin embargo, considerando los discursos de las integrantes de las OSB, esta “ayuda” no contribuiría a un fortalecimiento de sus capacidades, más bien limitaría el uso de su potencial y el incremento de su productividad en un largo plazo. De alguna forma, estarían encaminadas a cumplir solo determinadas tareas operativas y cortoplacistas como beneficiarias de los programas sociales, que no permitirían participar y ejercer su ciudadanía como tener acceso a derechos, cumplir con sus responsabilidades y ser protagonistas de su propio desarrollo.

Por otro lado, cabe resaltar, que un reducido número de entrevistadas (8) mencionaron que sus expectativas también se inclinaron hacia la oportunidad de recibir capacitación, es decir, que de estos programas sociales ellas también esperaban tener espacios de aprendizaje mediante talleres o cursos, como se refleja en los siguientes discursos:

[...] Nos iban a hablar y enseñar muchas cosas nuevas para nosotras (Entrevista realizada a la socia del vaso de leche Ramiro Prialé).

Esperaba que sea un programa que dé oportunidad a las personas de bajos recursos, no solo en alimentación, sino también en capacitación de proyectos productivos y fortalecimiento (Entrevista realizada a la presidenta del comedor popular Estrella de los Sauces).

Entonces, algunas integrantes de las OSB identifican que además de la ayuda y el apoyo con la alimentación de sus hijos e hijas, los programas sociales también les proporcionarían oportunidades y espacios de capacitación con nuevos aprendizajes. Sobre este punto, Bebbington, Scurrah y Bielich mencionan que: “A lo largo de los años, las principales organizaciones de este movimiento [de mujeres urbano-populares] han dejado de estar exclusivamente dedicadas a la alimentación, y han pasado a trabajar en muchos otros ámbitos: salud, violencia, participación política. Se ha convertido en un espacio de desarrollo de capacidades de las mujeres” (2011: 290).

Es importante señalar que la tendencia de las expectativas de las integrantes de las OSB, en su mayoría, está relacionada con “la ayuda y apoyo a la gente pobre”. Aunque existe la intención de un grupo minoritario de entrevistadas para quienes la expectativa de la implementación de un programa social supone también la oportunidad de espacios de aprendizajes para ellas. Esto se da porque en la práctica, las instancias gubernamentales representadas por los responsables de implementar los programas sociales priorizan y gestionan las entregas de las “ayudas y apoyos” que concretamente son alimentos que se reparten y luego son supervisados para verificar el uso adecuado de estos, pero no existe una intervención clara y establecida en cuanto al fortalecimiento organizacional, de capacidades y aspectos productivos que pueden ser útiles para

generar un buen desempeño de roles y asumir responsabilidades como integrantes de las OSB, socias y beneficiarias y encaminarse hacia a una cogestión compartida con los programas sociales.

**Cuadro N.º 4**  
**Opiniones de las integrantes de las OSB sobre el interés percibido**  
**hacia los programas sociales implementados**

<b>¿Los pobladores toman en cuenta los PS?</b>	<b>Total de participantes</b>	<b>Ideas expresadas respecto a la manera como se evidencia el interés/desinterés por el PS*</b>	<b>Cuantificación de las respuestas de las Integrantes de OSB</b>
<b>SÍ</b>	<b>23</b>	La mayoría quienes lo necesitan lo toman en serio, le dan importancia y ponen interés.	16
		Participan en las reuniones y actividades (toma de peso/ talla de los niños, cocinar, etc.).	6
		Trabajan organizados y en equipo, se decide qué apoyo solicitar y se gestiona.	5
		Los beneficiarios a través de los programas sociales pueden salir adelante y mejorar la sociedad.	3
<b>NO</b>	<b>18</b>	No les importan las actividades (la toma de peso y talla de los niños, las reuniones). Lo toman como un juego o lo consideran una pérdida de tiempo.	11
		No todas lo toman en cuenta, no les interesa, priorizan otros quehaceres.	4
		A veces se debe a la falta de organización de parte de las socias.	2
		Falta información sobre el cómo gestionar los apoyos y cómo participar en los PS.	2
Sin Información	9	-	-
*Las integrantes de las OSB podían dar más de una respuesta.			

Fuente: Elaboración propia

En el Cuadro N.º 4 se describen las opiniones de las integrantes las OSB que participaron en los grupos focales en relación con el interés de la población usuaria o beneficiaria hacia los programas sociales. En primer lugar, se consulta sobre si ellas consideran que este grupo

poblacional toma en cuenta a los programas sociales. De ello, se muestra que 23 de ellas sostienen que “sí” toman en cuenta los programas sociales. Luego se les pidió que expresen sus ideas de manera más específica, aquí podían dar más de una idea. 16 respuestas evidenciaron que toman con seriedad la relación con los programas sociales, sobre todo aquellas usuarias que necesitan más apoyo. En segundo lugar, otras 18 respuestas evidencian que esta población beneficiaria “no” toma en cuenta a los programas sociales, y específicamente 9 respuestas enfatizaron que las usuarias consideran que es una pérdida de tiempo y mejor se enfocan en realizar otros quehaceres.

De acuerdo con las respuestas las integrantes de las OSB, ellas perciben que la mayoría de beneficiarios y beneficiarias tiene interés por los programas sociales, debido a la necesidad de cubrir sus necesidades de alimentación en sus familias de escasos recursos. Esto tiene relación con sus expectativas iniciales que priorizan la idea de “ayuda y apoyo a la gente pobre”. Por su parte los responsables de los programas sociales consideran que una de sus mayores preocupaciones como funcionarios es la obtención de los listados de los futuros beneficiarios como requisitos para abrir o reinaugurar un comedor popular o VDL. Al respecto, Gonzalo Vereau, gerente de la OSB y responsable del programa de CP de la Municipalidad Provincial de Trujillo menciona:

Se hace la identificación a través de los... bueno la subgerencia de programas alimentarios cuenta con un equipo de supervisores los cuales tienen permanente llegada, permanencia, control de supervisión del tipo de cómo es que se gestiona el programa en cada distrito. Y se hace, se tiene, se cuenta con un banco de beneficiarios para en un futuro ir, digamos de una forma, identificando la población que se encuentra identificada en extrema pobreza que puede pertenecer al programa de comedores populares (Quipuscoa 2014b: 1).

Sobre el mismo tema, Cecilia Moreno Ojeda, responsable del VDL de la Municipalidad Distrital de Huanchaco indica que: “La prioridad es tener los beneficiarios y luego las socias, siempre y cuando estén los beneficiarios, los niños de cero años a seis años, esos son los requisitos primordiales para reaperturar [sic] o ampliar un vaso de leche” (Quipuscoa 2014a: 1). Entonces, los comentarios de los responsables de los programas sociales se centran en la idea de que es necesario e importante la presencia de beneficiarios con determinadas características como pobres o pobres extremos o niñas y niños de un determinado rango de edad para la existencia o reinauguración de un programa social.

Sin embargo, no se menciona que es también importante involucrar a las integrantes de las organizaciones sociales existentes para la verificación de estos listados de futuros beneficiarios, ya que ellas tienen un mayor conocimiento y residen en las zonas donde se implementarán los programas sociales. Lo que suele ocurrir es que esta identificación de futuros beneficiarios recae en manos de supervisores que manejan datos de una determinada población, previamente caracterizada social y económicamente, sin tomar en cuenta una actualización y una verificación con una mirada externa a los operadores de los programas sociales. Por otro lado, los comentarios de las integrantes de las OSB consideran que un grupo de la población usuaria/beneficiaria de los programas sociales no las toman en cuenta, a pesar de que hay un beneficio de alimentos que reciben, no existe un real interés hacia el cumplimiento de las actividades propuestas. Estas no son tomadas en serio o simplemente son realizadas como una formalidad, porque las beneficiarias y los beneficiarios tienen otras prioridades que atender.

Es evidente que se necesita una corresponsabilidad de los que diseñan los listados de los futuros beneficiarios y proveen los beneficios, y, por la otra parte, de las beneficiarias y los beneficiarios o las usuarias y los usuarios que reciben las ayudas. Así estos últimos asumen en cierta forma determinadas responsabilidades y compromisos para con las actividades del programa social. En este punto, ante la necesidad de la reforma de los programas alimentarios, Vásquez plantea que a través de los años se ha generado una serie de situaciones y comportamientos no esperados que han repercutido en el desempeño de los programas. Se han obtenido pocos resultados de éxito en la gestión pública y con la población beneficiaria de los programas sociales:

En primer lugar, las instituciones públicas se han visto inmersas en un esquema mental de operar en función de las demandas de los grupos organizados de presión, tanto de beneficiarios como de proveedores. Si bien el problema del hambre es agudo en el Perú [...] las soluciones ensayadas por el Estado llevan a la conclusión [de] que los indicadores sociales son aún preocupantes, resultados magros frente al enorme esfuerzo que ha significado haber invertido no menos de 8 mil millones de recursos públicos durante 40 años. En segundo lugar, la población beneficiaria se ha transformado tanto en su composición como en su rol dentro de la sociedad, en cuanto a su composición, si bien en un primer momento la vida de muchas personas dependía de esta ayuda, actualmente se encuentra que un número importante de beneficiarios no forma parte de la población prioritaria ya sea por condición de pobreza, dominio geográfico o grupo de edad. ¿Por qué sucede ello? En parte debido a que las organizaciones sociales no han renovado sus padrones de beneficiarios. Al mismo tiempo, porque no hay mecanismos de inclusión para los pobres extremos a estos esquemas del Estado (2005: 4).

De acuerdo con lo mencionado, se puede precisar que existe un interés de los implementadores de programas sociales y de las beneficiarias y los beneficiarios por establecer el cumplimiento de

lineamientos establecidos y requisitos para los comedores y VDL con el fin de resolver los problemas de alimentación. No obstante, en la práctica tienen algunas limitaciones que se han repetido progresivamente durante los últimos años, sobre todo en la forma en que se establecieron e implementaron las políticas y programas sociales. A pesar de los apoyos y ayudas representados por las raciones de alimentos, las beneficiarias y los beneficiarios no le están dando el valor como tal. Esto se evidencia con el poco compromiso en relación con las actividades de los programas sociales, y esta situación de desatención genera una deserción progresiva de las beneficiarias y los beneficiarios de los programas o su aparición esporádica solamente cuando se reparten los alimentos. Asimismo, esta situación podría generar el ingreso de nuevas beneficiarias y beneficiarios que sí muestran interés, formen parte del programa social y participen, pero cuya condición económica no es de pobreza o pobreza extrema.

Con ese fin, es importante considerar algunas opiniones de las integrantes de las OSB sobre cómo ellas consideran que se toman en cuenta a los programas sociales:

Bueno, hay algunos que nos citan a comedores para [tomar el] peso y talla de los niños; hay algunas madres que sí los traen; hay otras que les llega, como si no les importara, las reuniones por ejemplo: el comedor toca a las socias [cuando es su turno de cocinar] hay algunas que vienen hay algunas que no, prefieren ver sus novelas y entonces cómo vamos a surgir, cómo vamos a desarrollarnos, cómo vamos a aprender, si no venimos, no acudimos (Participante del grupo focal, integrante del VDL Flor del Milagro).

Los que le toman interés a estos programas son lo de más necesidad, como dicen las personas que tienen un sencillo más, como que les llega ya no pues, ¿no? Hay de todo acá; hay gente que lo valoramos y hay gente que no pues (Participante del grupo focal, presidenta del club de madres Primero de Mayo).

Yo creo que no [toman en cuenta al programa social], o no cómo debería de ser porque les falta información. Mucha gente piensa que meterse en uno de esos programas es un poco difícil porque tienen reuniones, tienen que estar metidos, metidos dándose en cuenta como rogando al Estado para que nos den (Participante del grupo focal, presidenta del club de madres San Juan Bautista).

Sobre el reconocimiento e importancia que le brindan las beneficiarias y los beneficiarios al programa social, Winkelried sostiene que, a diferencia del sector privado, en donde los servicios tienen un valor monetario conocido y el consumidor lo evidencia mediante su demanda, en los programas sociales este valor lo determinan únicamente las beneficiarias y los beneficiarios. Al parecer estos no valoran la existencia y los beneficios brindados por los programas, según se detalla en el siguiente comentario:

Para tales efectos es útil considerar que, a diferencia de los bienes privados, donde los consumidores pueden revelar directamente su demanda a través de transacciones de mercado, los programas sociales tienen características de bienes públicos. Esto es particularmente cierto en el caso peruano, donde, al ser el Estado quien monopoliza la oferta de estos servicios, las características de no rivalidad y no exclusión para los grupos poblacionales vulnerables se hacen evidentes. Al no contar con un mercado asignador de precios, los programas sociales son valorizados sobre la base del precio que los usuarios le atribuyen (2003: 102).

Entonces, como se menciona, las integrantes de las OSB, las socias y los beneficiarios son quienes brindan el valor que va a determinar el interés hacia el programa social, en vista de que es el Estado el único que brinda las ayudas a través de los programas sociales y están expuestos a que las beneficiarias y los beneficiarios sean los que valoren su gestión y calidad de productos desde una mirada más local y cotidiana.

Finalmente, los resultados indican de forma contundente que un grupo considerable de la población beneficiaria no toma en cuenta ni muestra interés hacia los programas sociales, pues tiene poca relevancia y significado en su vida y la de su familia. Además, el manejo que tienen los funcionarios de los programas sociales, centrado en la búsqueda de futuras beneficiarias y beneficiarios, contribuye a que la presencia de un programa social sea relacionado y percibido con la repartición de “ayuda y apoyo a la gente pobre”. Entonces el valor subjetivo y particular que las familias le dan a estas ayudas no es el esperado, sobre todo si tiene un origen estatal. A pesar de ello, las integrantes de las OSB reconocen que existe una mayor consideración e interés hacia los programas sociales por el grupo de beneficiarias y beneficiarios que realmente necesitan este apoyo y son las familias con escasos recursos económicos.

### **Hallazgos de la primera variable: percepción sobre los programas sociales**

- Existen dos ideas importantes que las integrantes de las OSB señalan en relación con la existencia de un programa social. La primera tiene que ver con el reconocimiento de un Estado que se preocupa por la gente necesitada y que los programas sociales son el medio para hacer efectiva esta ayuda. La segunda está relacionada con el público objetivo a beneficiarse de esta ayuda, que son los grupos vulnerables y con menores recursos económicos.



- Las opiniones sobre los objetivos del programa social están relacionadas con tres aspectos: 1) significa “ayuda y apoyo” por estar fuertemente relacionado con la ayuda de alimentos que recibirían, 2) está dirigida a los pobladores con menos recursos y 3) es una la oportunidad para acceder a una mejor alimentación (cantidad y calidad) para los niños y las niñas.
- Las expectativas iniciales de la mayoría de las participantes están relacionadas con el significado de “apoyo y ayuda a la gente pobre”, esto como respuesta al beneficio directo de alimentos que brindan los programas sociales. Solo un grupo minoritario mencionó que sus expectativas iniciales estaban relacionadas con el fortalecimiento de capacidades u otros temas que les permita mejorar sus condiciones económicas.
- Las integrantes de las OSB tienen dos posiciones en cuanto al interés que las beneficiarias y los beneficiarios le dan al programa social. La primera es que las beneficiarias y los beneficiarios que tienen escasos recursos económicos le dan la debida importancia y seriedad. La segunda es que otro grupo considerable de beneficiarias y beneficiarios considera que las actividades propuestas por el programa social son una pérdida de tiempo o no prioritarias para sus familias.

#### **4.2. Satisfacción de las integrantes de las OSB en relación con los programas sociales implementados**

Sobre este aspecto, nos interesa saber el grado de satisfacción respecto al cumplimiento de las expectativas sobre los programas, el grado de valoración sobre cómo se implementó dicho programa y los niveles de satisfacción en relación con la ejecución con base en sus experiencias desde que llegaron los programas sociales a las zonas donde viven. Esto permite categorizar sus vivencias, la satisfacción y la valoración percibida durante todo el proceso de implementación y la relación con los responsables operativos de dichos programas.

En el Cuadro N.º 5 observaremos los resultados sobre el grado de satisfacción de las expectativas de las integrantes de las OSB cuando fueron entrevistadas.

**Cuadro N.º 5**  
**Grado de satisfacción del cumplimiento de las expectativas de las integrantes de las OSB con relación a los programas sociales**

En la actualidad, ¿cómo describiría Ud. que se han satisfecho estas expectativas iniciales?	Total de participantes	Razones que expresaron respecto al cumplimiento de sus expectativas iniciales sobre los programas sociales	Cuantificación de las respuestas de las integrantes de las OSB
<b>Totalmente satisfechas</b>	<b>13</b>	Nos apoyan y dan ayuda.	7
		El programa se hizo realidad según lo que esperábamos.	1
		Muchas familias y niños y niñas fueron beneficiados.	3
		Tengo más tiempo para hacer las cosas, trabajar y mejorar mi economía.	2
<b>Parcialmente satisfechas</b>	<b>34</b>	Pensábamos que era algo mejor y que nos iban a implementar el comedor popular.	17
		Las raciones de alimentos son insuficientes e inadecuadas.	11
		Todo es política. Ofrecen ayuda, pero no nos la dan.	3
		Siempre estamos esperando, no se acuerdan de nosotros.	2
		Las madres no asisten, esperan solo recibir.	1
<b>Totalmente insatisfechas</b>	<b>4</b>	No satisfacen las necesidades.	1
		Nos mandan los productos que ellos quieren.	1
		No toman en cuenta el beneficio de los niños.	1
		Como club de madres casi no nos apoyan.	1
<b>Sin información</b>	<b>6</b>	No expresaron sus razones.	-

\*Las integrantes de las OSB podían dar más de una respuesta.

Fuente: Elaboración propia

La mayoría de ellas indican que están parcialmente satisfechas (34 de 52 entrevistadas). Luego de ello, se les preguntó por las razones específicas. Tenían la opción de dar más de una respuesta. Así, se encontró que 17 respuestas se orientan hacia las aspiraciones que no fueron cumplidas por el programa social como el que no se implementara un comedor popular y otras 11 respuestas se inclinan por establecer que las raciones alimenticias son repartidas en cantidades inadecuadas. Por otro lado, 13 respuestas de las entrevistadas indicaron que sus expectativas han sido totalmente satisfechas, pues para ellas significó un efectivo apoyo y ayuda.

De acuerdo con los resultados, es evidente que las integrantes de las OSB, en cuanto a la satisfacción de sus expectativas, esperaban un resultado diferente del programa social. Si bien se les brindó el apoyo alimenticio, consideran que no han sido las cantidades adecuadas. Además de los ofrecimientos incumplidos sobre la implementación de un comedor popular, sus expectativas estaban enfocadas en que esperaban “algo mejor” que solo es este tipo de apoyo. Al respecto, Roca señala que es preciso conocer más sobre la dimensión de las poblaciones beneficiadas e identificar debilidades, pero también potencialidades, en el sentido de mejorar sus capacidades para que estas enfrenten situaciones adversas que amenazan su salud, bienestar, economía, etc. De lo contrario, puede fomentar el crecimiento de una frustración basada en el cumplimiento parcial de sus expectativas por parte de los programas sociales, pues solamente se rescata que han satisfecho de alguna forma sus necesidades de alimentación.

Es importante resaltar el beneficio que implica conocer la percepción de los pobres para la mejor focalización de los recursos, especialmente si estos son escasos, en la elección de políticas económicas dirigidas a reducir los niveles de pobreza. En efecto, la focalización de recursos no se traduce únicamente en satisfacer las necesidades identificadas por estos grupos, sino en elaborar proyectos que busquen desarrollar capacidades para que ellos mismos reduzcan sus niveles de vulnerabilidad frente a los diferentes riesgos de que son víctimas (desastres naturales, enfermedades, periodos de desocupación, entre otros) (2003: 22).

Entonces, no se ha considerado el punto de vista de los futuros beneficiarios o beneficiarias, ni se ha tenido en cuenta una mirada global en cuanto a la satisfacción de sus expectativas. Estas debieron ser identificadas inicialmente para luego contribuir a alcanzarlas. En respuesta, la población beneficiaria asumiría responsabilidades y obligaciones para con los programas sociales. Sin embargo, en la práctica, la intervención del programa social tiende a ser puntual y con entregas supervisadas de alimentos. Por lo tanto, va encaminado hacia una progresiva disminución de la participación de la población beneficiaria durante su implementación y seguimiento de las actividades.

En este sentido, es importante atender la opinión del Sr. Gonzalo Vereau, funcionario responsable de las OSB y responsable del programa de CP de la Municipalidad Provincial de Trujillo, sobre el procedimiento de implementación de un programa social: “La implementación se da cuando lo requiere la población que quiere ser beneficiaria del apoyo alimentario que da la Municipalidad Provincial de Trujillo a través de sus programas sociales alimentario, o sea, hace un requerimiento, presentan una serie de requisitos que son exigidos en el texto único de

procedimiento administrativo, que son evaluados por la administración para que luego siga su trámite correspondiente” (Quipuscoa 2014b: 1). Entonces los implementadores de los programas sociales centran su quehacer en establecer que la ayuda o apoyo alimentario se brinde cuando se la solicitan siguiendo los procedimientos administrativos adecuados, para su posterior trámite. Es claro que está ausente la intención de entender las potencialidades con las que cuentan o las diferentes necesidades que tiene las integrantes de las organizaciones sociales, más allá que solo el de apoyo alimentario.

En relación con lo anterior, se debe tomar en cuenta la forma de participación de las beneficiarias y los beneficiarios y la importancia del rol de las y los líderes comunales para contribuir a una mejor gestión de los programas sociales a implementarse. En esa línea, Vásquez menciona que: “El rol del líder comunal debe ir más allá de saber transmitir el abanico de necesidades prioritarias de los jefes del hogar; debe saber capitalizar mejor su fortaleza de acceder a la información por cuanto ello redundará en una mejor capacidad de gestión. El Estado y la sociedad civil deben aprovechar la existencia de los líderes para poder lograr un equilibrio entre las expectativas de bienestar y las posibilidades de satisfacerlas” (1999: 209).

Esto indica que, al existir liderazgos legítimos en las localidades, los operadores de los programas sociales al recibir una solicitud de apoyo deberían identificar, coordinar y dialogar con dichos líderes o lideresas. Es decir, hacer un primer contacto para intercambiar opiniones con ellas o ellos con el fin de llegar a un mejor entendimiento de sus expectativas y, por ende, a una mejor forma de abordarlas en relación con lo que se establece dentro de los objetivos de los programas sociales a corto y mediano plazo.

Entonces, se podría afirmar que –ante la ausencia de un adecuado diagnóstico sobre las expectativas y formas de entendimiento acerca del desempeño de los programas sociales por parte de las y los futuros beneficiarios– es probable que el programa social que ha sido implementado no despierte un mayor interés y no los motive a estar informados y asumir responsabilidades como parte de la población beneficiaria. Debido a que muchos de ellos podrían pensar o tener aspiraciones diferentes aun viviendo en una misma familia. De este modo, sus expectativas no se cumplen, sobreviene el descontento y luego se evidencia una débil y escasa participación de las beneficiarias y los beneficiarios en relación con las actividades de los programas sociales. Al respecto, Roca afirma que:

Uno puede darse cuenta de las distintas formas de pensar que tiene los pobres, la respuesta de cómo ordenan sus prioridades varía de acuerdo con dos aspectos: la ubicación geográfica en la cual se dividió el análisis, urbana y rural, muestra una clara diferencia en la prioridad de las carencias. Esta diferencia debe tenerse en cuenta al momento de realizar programas sociales, ya que la ubicación geográfica está relacionada con tipos de vidas diferentes, ya sea por el clima, por el terreno, cercanía al mercado, facilidad de bienes y servicios, entre otros. Por otro lado, existen discrepancias entre las respuestas del cónyuge y del jefe del hogar, al interior de una misma familia. Este resultado corrobora lo ya mencionado acerca de que no todos los pobres piensan ni sienten igual, inclusive al interior de un mismo hogar. Nuevamente, esta información es bastante valiosa para el diseño y ejecución de los programas sociales (2003: 7).

Tomando en cuenta la existencia de las distintas formas de pensar y priorizar sus necesidades, tenemos que las integrantes de OSB entrevistadas expresan claramente que una razón importante por la que no se cumplieron sus expectativas es que están en desacuerdo con la calidad y la cantidad de alimentos que reciben. Ellas argumentan que no representan un gran aporte para mejorar significativamente la nutrición de las niñas y los niños beneficiados:

Los alimentos deben darnos más, ¿qué piensan que con 250 ml de leche el niño se va a llenar?, en la vida pues, es muy poco en vez que nos ayuden con la nutrición nos ayudan a desnutrirlos más (Entrevista realizada a la socia del VDL Flor del Milagro).

El Estado nos brinda la ayuda en forma restringida en cantidades pequeñas que no satisfacen las necesidades que podemos tener como personas necesitadas (Entrevista realizada a la presidenta del club de madres San Juan Bautista).

Nos mandan los productos que ellos quieren y les conviene y no toman en cuenta el beneficio de los niños realmente a veces el Estado manda el dinero, pero no le hace el seguimiento que debe darle (Entrevista realizada a la tesorera del club de madres Virgen del Socorro).

De acuerdo con los discursos, las madres de familia integrantes de las OSB, a causa de sus expectativas cumplidas parcialmente, no se identifican plenamente con el programa social y manifiestan su descontento. Ellas reconocen esta situación debido a que son actividades conocidas y cercanas para ellas, sobre las cuales sí tienen control, que es la función de supervisión de cantidades de los productos que reciben. Sin embargo, con relación a lo que se ha analizado, el descontento de las madres está más allá de tan solo las cantidades y la calidad de alimentos. Algunos autores consideran que el rol que desempeñan las integrantes de las OSB en relación con los programas sociales es cuidar los alimentos que reciben, buscando obtener un reconocimiento y compensación hacia aquellas encargadas de cocinar los productos. Pero el diálogo con las integrantes de las OSB debería sobrepasar los límites del cumplimiento de los aspectos operativos que tienen los programas sociales, deberían incluir las discusiones sobre

propuestas y mejora de políticas en tema nutricional, las cuales no se hacen evidentes, tal como lo menciona el siguiente autor:

En el caso de los programas alimentarios, la organización se forma para recibir y entregar alimentos, es decir, como intermediaria de alimentos, es lógico que su preocupación sea mantener la calidad y la cantidad de los alimentos que recibe. Por ello, la fuerza y el sentido político de la organización de mujeres de los programas alimentarios se ven reforzados por su actividad como “operadoras” del programa, que puede visualizarse mejor alrededor de un lugar clave: la cocina [...] El peso de lo operativo, de la cocina diaria, lleva a que la agenda de estas organizaciones esté muy concentrada en los temas que directamente tienen que ver con esa actividad diaria y que, por ende, “salgan de agenda” otros temas como una política nutricional o un enfoque más amplio de protección o seguridad social. Del mismo modo, la importancia de la actividad de cocinar promueve que las organizaciones sociales actúen con una lógica de vigilancia y defensa de los productos que reciben y de los mecanismos de funcionamiento del programa, antes que de diálogo de políticas (Francke 2007: 103).

Es decir, que la organización social, quien es la encargada de recibir “la ayuda o apoyo”, tiene un rol que está fuertemente asociado con el aspecto operativo de la preparación de alimentos y el cuidado de mantener la calidad y cantidad de estos. Estas funciones les demandan una mayor parte de su tiempo y dedicación, dejando de lado los temas de políticas alimentarias o propuestas sobre la mejora en gestión de los servicios alimentarios. Son temas pendientes que no se encuentran en la “agenda”, debido a que las integrantes de las OSB priorizan permanecer dentro de un programa alimentario, ya que aseguran los alimentos que serán de beneficio inmediato para las familias de las socias, los grupos vulnerables y de bajos recursos.

Finalmente, las expectativas de las integrantes de las OSB satisfechas parcialmente, constituyen una señal de una inadecuada sintonía con la gestión de los programas sociales. Asimismo, la ausencia de espacios previos a la implementación de los programas sociales en donde los operadores de los programas sociales y las potenciales beneficiarias, beneficiarios y líderes intercambien información y generen un mayor entendimiento para abordar los programas conjuntamente y evitar insatisfacciones e incumplimientos posteriores. Además, considerando que la población beneficiaria indica que el objetivo del programa está enmarcado dentro de la “ayuda y apoyo” según los resultados en el Cuadro N.º2, es vital entonces transmitir la información clara sobre el alcance de los programas sociales. Esto permitiría a la población beneficiaria entender el porqué de la implementación de un programa social, que se involucre en temas que estén relacionados con las mejoras de la gestión de los servicios alimentarios y no solamente

ejecute actividades operativas y también motivarlos a conocer y asumir sus roles y responsabilidades para con los programas sociales.

**Cuadro N.º 6**  
**Grado de valoración de las integrantes de las OSB sobre la forma cómo se implementó inicialmente el PS**

<b>Valoración sobre cómo los responsables de los PS hicieron la implementación inicial</b>	<b>N.º de entrevistadas</b>	<b>%</b>
a) Fueron cumplidos y nos invitaron formalmente a conocer sobre el programa social (9-10).	6	12
b) Nos invitaron, aunque no formalmente, pero nos explicaron cómo iba a ser el programa (6-8).	16	31
c) Solamente nos enteramos en una reunión algunas cosas sobre el programa, pero todo lo hicieron rápido (3-5).	25	48
d) Desde un inicio no estuvo claro cómo iba a ser este programa social o qué se iba a implementar (0-2).	3	6
Sin información.	2	3
<b>Total</b>	<b>52</b>	<b>100</b>

Fuente: Elaboración propia

En el Cuadro N.º 6, se observa el resultado de las entrevistas a las integrantes de las OSB quienes le dieron una valoración a la forma cómo los responsables de los programas sociales ejecutaron el proceso de implementación inicial de acuerdo con el puntaje (0-10). Observamos que 25 entrevistadas le dieron un puntaje de 3 a 5 puntos, que indica que las integrantes de las OSB se enteraron en una reunión alguna información sobre el programa, pero ellos lo hicieron en forma muy rápida. Luego 16 entrevistadas le dieron de 6 a 8 puntos, que significaba que no se les había realizado una invitación formal pero que sí les explicaron sobre el programa social. Y solamente 6 de ellas les dieron de 9 a 10 puntos que evidencia que hubo una invitación formal y que a su vez les explicaron sobre el programa social.

De estos resultados, podemos deducir que el 48 % de integrantes de las OSB entrevistadas refieren que la información que recibió en calidad y cantidad no fue la adecuada, pues asistieron

a una reunión, aunque no fueron invitadas formalmente, No obstante, les brindaron información sobre el programa social que para ellas no estuvo completa y clara, pues todo lo hicieron muy rápido. Esta valoración que brindan las integrantes de las OSB guarda relación con el punto de vista de los responsables de los programas sociales, quienes están muy enfocados en cumplir con las etapas y requisitos para reabrir o implementar un programa social, tal como apunta Gonzalo Vereau, gerente de las OSB y responsable del programa de CP de la Municipalidad Provincial de Trujillo:

Tienen que, bueno como le mencionaba al principio, hacen un expediente según el requerimiento administrativo, ¿no? Según los requisitos que tiene la municipalidad para las OSB, toman conocimientos de los requisitos y elaboran un expediente el cual lo presentan por trámite documentario dirigido al alcalde el cual llega a nosotros y comienza a darse el procedimiento administrativo... luego de eso pasa a un proceso de identificación, esa identificación de potencial de beneficiarios, esa identificación lo realiza el Sistema de focalización de hogares (SISFOH), que ahora trabaja de manera descentralizada con sus unidades locales de focalización en coordinación con la unidad central de focalización de Lima, la cual hace una evaluación para posteriormente hacer la validación de estas personas las cuales van a ser incluidas dentro del padrón general de hogares para luego ser admitidos dentro del programa de comedores populares (Quipuscoa 2014b: 1-2).

Asimismo, Cecilia Moreno Ojeda, responsable del VDL de la Municipalidad Distrital de Huanchaco, opina que:

Primeramente de acuerdo a si tiene su resolución la organización, luego conversamos con la presidenta del vaso de leche y ella nos da un padrón de niños y de madres, debidamente con los DNI de cada uno tanto de los niños como de las madres, es decir, de las socias el requisito es tener como dije la relación de los niños la edad es de cero a seis años hasta once meses veintinueve días; de madres gestantes que lleven su tarjeta de control y su partida de nacimiento del niño o la niña y el DNI de la madre, esos son los requisitos (Quipuscoa 2014a: 1).

Entonces de acuerdo con los comentarios de los responsables de los programas sociales, tienen la intención de ser lo más específicos para difundir y hacer cumplir los requerimientos de los procesos administrativos con el fin de que las OSB tengan oportunidad de ingresar a nuevas beneficiarias y nuevos beneficiarios o se genere la implementación de nuevos programas sociales. Esta es una de las formas en las que ellos establecen sus relaciones con las integrantes de las OSB.

En este sentido, los responsables de los programas sociales con la intención de que toda la información sea compartida y entendida en su totalidad, en muchas ocasiones, sobrentienden



que las futuras beneficiarias asistentes ya conocen sobre los temas. Desean evitar repeticiones y así abreviar el tiempo de permanencia en reuniones. Sin embargo, el resultado es que ciertos mensajes claves son obviados o no son comprendidos en toda su amplitud. Por ejemplo, según el Cuadro N. °2, para el objetivo del programa social las integrantes de las OSB identifican que está centrado en la “ayuda y apoyo” que recibirían. Sin embargo, no se evidencia un mayor análisis que incluya el conocimiento de sus roles y asumir responsabilidades como beneficiarias y beneficiarios. En la práctica, todos estos factores contribuyen a que la forma en la que es presentada la información por los responsables de los programas sociales no sea entendida de la misma manera por las integrantes de las OSB, tal como ellas mismas lo señalan:

Que aprovechemos la oportunidad del programa de vaso de leche, nos dieron el programa con su reglamento (Entrevista realizada a la presidenta del club de madres Primero de Mayo).

Que seamos responsables y que se prepare los alimentos porque si no nos quitaban el programa (Entrevista realizada a la socia del club de madres Gladis Robles de García).

Lo hicieron muy rápido porque tenían que visitar a varios comedores (Entrevista realizada a la vocal del comedor popular Estrellita).

Aunque lo hicieron rápido, pero si, que, si trabajamos unidas, podemos gestionar nuestro comedor que tanto queremos (Entrevista realizada a la presidenta del club de madres Girasoles).

De acuerdo con los discursos de las integrantes de las OSB, la información estaba relacionada más con el cumplimiento de mantener el programa para no perder la “ayuda” que motivarlas a tener una gestión con roles compartidos con los responsables de los programas sociales. Respecto al funcionamiento de los programas sociales y su forma de operar con las OSB en los lugares donde se implementan, Alberto Gonzales menciona lo siguiente:

El principal problema de la política social [...] es la politización de estos programas, que se expresa, en primer lugar, en la selección del personal directivo de los programas sociales bajo el solo criterio del clientelismo político; esta selección de personal sesgada se traduce, en segundo lugar, no solo en una limitación palpable para administrar adecuadamente los PS sino, además, en una incapacidad de implementar mecanismos de seguimiento y monitoreo que permite afinar y mejorar la intervención, superando restricciones y limitaciones que el monitoreo adecuado hubiera identificado (2011: 282-283).

Como se señala, entonces es importante considerar el perfil de los responsables de los programas sociales, quienes son los encargados de establecer los primeros contactos con las organizaciones sociales. Esto será determinante para establecer, desarrollar y mantener positivas relaciones de coordinación recíproca entre el Estado a través de los programas sociales y las

OSB, sobre todo relacionado con el fortalecimiento de la participación de las beneficiarias y los beneficiarios y el desarrollo operativo que el programa social implica. Asimismo, si no se tienen en cuenta estas consideraciones, especialmente en cuanto a la difusión de información, las relaciones podrían generar ambientes de tensión, escasa confianza y con poca transparencia para ambos actores, los responsables de los programas sociales y las beneficiarias y beneficiarios, tal como indica Vásquez: “Los organismos públicos encargados de los programas sociales deben poner no solo un extremo cuidado en el diseño de productos costo-efectivos, sino que deben preocuparse de su difusión y distribución de manera prioritaria a los distritos de extrema pobreza. Para ello, proveer de una información amplia y oportuna será clave para que los grupos-meta incrementen su probabilidad de uso” (1999: 209).

Lo anterior permite notar que existen algunas limitaciones por parte de los responsables de los programas sociales, en cuanto a la forma como ellos abordan y establecen el vínculo con las OSB. No motivan una mejor capacidad de propuesta de la población beneficiaria sobre el desempeño de los programas tal como lo indica Alberto Gonzales: “Esta limitación de naturaleza política, en los operadores de los programas sociales, impide apreciar algunas propuestas provenientes de la sociedad civil, que están orientadas a mejorar el desempeño de la economía en relación con la población más pobre” (2011: 283). Es evidente que la falta de entendimiento de los responsables de los programas sociales –desde la perspectiva de las beneficiarias y los beneficiarios– sobre las verdaderas necesidades de las poblaciones con escasos recursos y la capacidad de escuchar su voz no contribuye a fomentar una vía de diálogo entre ambos actores.

Entonces, podríamos concluir que existen diferentes formas de valoración que las organizaciones sociales tienen respecto a la forma como se implementaron los programas sociales. Una de las principales es aquella relacionada con la poca formalidad de parte de los responsables de los programas sociales respecto a la manera como se compartió la información que finalmente no fue del todo entendida por las integrantes de las OSB que asistieron a las reuniones iniciales para la implementación del programa. Esta situación está marcada por dos aspectos: Por un lado, está la intención de los responsables de los programas sociales, quienes están enfocados en hacer cumplir los requisitos normativos y administrativos que implican ser beneficiario de un programa social y se reconoce la intención por tratar de hacer llegar toda esta información a las integrantes de las OSB. Por otro lado, no consideran estratégica la intención de conocer y verificar previamente las demandas de apoyo por parte de las integrantes de las OSB. Esto no contribuiría

a generar relaciones de confianza y libre diálogo en etapas posteriores a la ejecución y seguimiento del programa social. Así se presentarían situaciones tensas e incómodas que traerían un marcado descontento y desmotivación de las beneficiarias y los beneficiarios que no estimulan una adecuada participación de las integrantes de las OSB en la co-gestión del programa social. Es así que se hace necesario repensar en el perfil profesional de los funcionarios de los programas sociales y hacer énfasis en la intención de tener un adecuado contacto con las poblaciones beneficiarias, lo que puede sentar las bases de un programa social exitoso.

**Cuadro N.º 7**  
**Nivel de satisfacción de las integrantes de las OSB en cuanto a la ejecución del programa social**

Nivel de satisfacción	N.º de entrevistadas	%
Alto nivel de satisfacción <sup>1</sup>	5	10
Mediano nivel de satisfacción <sup>2</sup>	22	42
Bajo nivel de satisfacción <sup>3</sup>	20	38
Insatisfecho <sup>4</sup>	5	10
<b>Total</b>	<b>52</b>	<b>100</b>

1. Cuando las y los integrantes de las OSB han sido satisfechos con el beneficio de las familias más vulnerables del sector y han visto colmados sus intereses como personas y líderes de sus comunidades en cuanto a la implementación y ejecución del programa.  
2. Cuando las y los integrantes de las OSB sienten que el programa social solo ha cumplido con el beneficio de las familias más vulnerables de su sector o barrio.  
3. Cuando los integrantes de las OSB han sentido que el beneficio recayó en personas o familias no vulnerables.  
4. No encuentra sentido al programa social, no hay beneficios o, si los hay, es solo para algunos. Lo enfocan como una pérdida de tiempo.

Fuente: Elaboración propia

En el Cuadro N.º 7, se muestran los resultados de las entrevistas realizadas a las integrantes de OSB en relación con el nivel de satisfacción sobre la ejecución y desarrollo de los programas sociales. Se refleja que un 42 % se encuentra en un mediano nivel de satisfacción, según la escala descrita; es decir, han considerado que el programa social solo ha cumplido con el beneficio a las personas vulnerables. Un 38 % de ellas afirma tener un bajo nivel de satisfacción, lo que significa que perciben que el programa social ha beneficiado a familias de la comunidad pero que no son vulnerables. Por último, solo un 10 % consideró un alto nivel de satisfacción, es

decir, cuando los grupos más vulnerables han visto colmados sus intereses como personas y líderes en cuanto a la implementación y ejecución del programa.

De los resultados, se puede inferir que el mediano nivel de satisfacción tiene relación con las expectativas parcialmente satisfechas en relación con el programa social al que hace referencia en el Cuadro N.º5. Es decir, que perciben que la ayuda ha llegado a las personas con menores recursos económicos, pero que se esperaba algo mejor como programa social, que esté más relacionado con el mejoramiento de las capacidades de las beneficiarias, para participar en la cogestión del programa. Asimismo, otro grupo de integrantes de las OSB tenían un bajo nivel de satisfacción que estaba relacionado con el apoyo que brindaba el programa social a personas que no estaban consideradas dentro del grupo de personas vulnerables o de bajo recursos económicos. Esta ha sido una brecha difícil de cubrir, muchas veces, aunque los responsables de programas cumplen con los requisitos y utilizan los instrumentos que les permiten focalizar a la población realmente pobre, hay filtraciones y el apoyo se destina para otras familias que no lo son. Al respecto, el funcionario Gonzalo Vereau, gerente de la OSB y responsable del programa de CP de la Municipalidad Provincial de Trujillo indica sobre las condiciones para beneficiarse de estos programas y menciona lo siguiente:

Ahorita se está viendo, como también le decía con el último reglamento que ha sacado el SISFOH porque es el que hace la evaluación de los potenciales beneficiarios que van a ser incluidos dentro de un programa social, no sé si ahora todavía se siga permitiendo que un potencial beneficiario pueda participar en dos programas sociales, no sé si está vigente todavía eso, pero lo que sí, es que nosotros por ejemplo al momento de incluir un beneficiario en un programa social alimentario es por ejemplo que no pertenezca al SIS, eso sería uno de los requisitos y dentro otro de los requisitos que están incluidos dentro de este aplicativo socioeconómico que es una entrevista socioeconómica que nos da a nosotros el SISFOH para nosotros ejecutarlo y realizarlo con los beneficiarios o con las personas que quieren ser parte del programa de comedores populares (Quipuscoa 2014b: 4).

Entonces, tomando en cuenta lo anterior, el nivel de satisfacción que tienen las integrantes de las OSB en cuanto a la ejecución del programa social está directamente relacionado con el acertado apoyo al grupo vulnerable que recibe la ayuda. La razón tiene que ver con la gestión interna que tiene el programa social en cuanto a sus mediciones de pobreza y la identificación de los beneficiarios, las directivas y nuevos requisitos que se imponen y formas de medición de pobreza. Como lo menciona el funcionario en su discurso, muchas veces, estos procedimientos técnicos no guardan relación con la situación precaria y real que padecen las familias de la zona. Del mismo modo, Bebbington, Scurrah y Bielich afirman:

Desde el punto de vista de los funcionarios del Estado y sus aliados, la manera más precisa y consistente de medir la pobreza es mediante los criterios empleados por las instituciones que han desarrollado un instrumento, el SISFOH (sistema de focalización de hogares) y la información proporcionada por el Instituto de Estadística e Informática (Inei) en sus periódicas Encuestas nacionales de Hogares (ENAHO). Para ello, han desarrollado un instrumento, el SISFOH en las palabras del entonces Ministro de Economía y Finanzas, [busca] reducir al máximo las filtraciones, para identificar realmente a las personas más pobres, y llegar directamente con la ayuda [...] la idea era comparar las características de los beneficiarios con las del SISFOH y utilizar esta información para identificar a las familias beneficiarias del programa que no cumplen con los criterios del SISFOH (“las infiltradas”) y reemplazarlas con las que sí cumplen pero que no son beneficiarias (las “no cubiertas”). Las razones para esta iniciativa se fundamentan en el hecho de que, a pesar de que la pobreza viene disminuyendo sostenidamente, la subcobertura de pobres ha crecido y las filtraciones de no pobres también (2011: 20-21).

Por su parte, Gonzales analiza la naturaleza y ejecución de los programas sociales dentro de un aparente contexto de crecimiento económico, en el cual los programas no deberían existir, de lo contrario son fáciles de ser utilizados como representación política, gremial o en el peor de los casos se ven envueltos en prácticas clientelares y de corrupción. Por lo cual, sugiere que su mejoramiento está en un mejor diseño y gestión de los programas que realmente contribuyan a la disminución de la pobreza, tal como se describe a continuación:

La primera reflexión afirma que si el crecimiento económico está logrando una reducción importante de los niveles de pobreza, no hay necesidad de seguir con los PS porque su contribución es muy pequeña en el mejor de los casos, es contraproducente (Monje, Vásquez y Winkelried, 2009); se argumenta que su mal diseño ha hecho posible que algunas de las organizaciones creadas por estas intervenciones fueran capturadas por diferentes grupos de interés que a lo largo del tiempo han logrado beneficios económicos y de representatividad gremial y política (Guerra-García y Sample, 2007 p. 23); el caso más emblemático es el programa “vaso de leche”. Se añade que quienes tienen responsabilidad de dirección en esos PS no tienen interés alguno de detener lo que es su fuente de ingreso salarial y, como estos programas son muy susceptibles de ser reorientados con fines distintos a los que tendrían que cumplir, con frecuencia desembocan en conductas corruptas. La segunda reflexión tiene sentido propositivo y sostiene que, si los PS fueran mejor diseñados y, sobre todo, mejor gerenciados, la reducción de la incidencia de la pobreza y en especial, de la pobreza extrema, sería mucho mayor (2011: 282).

Es decir, el Estado maneja un sistema técnico y sistematizado para identificar a los beneficiarios de los programas sociales y evitar la presencia de filtraciones. Esto muchas veces no es entendido o difiere en cierta forma sobre las consideraciones que tienen las integrantes de las OSB para la identificación de las beneficiarias y los beneficiarios del programa social en las zonas donde viven. En este sentido, los siguientes autores refieren:

Aunque se han visto obligadas a cumplir con la actualización del empadronamiento [...] Las dirigentas son uniformemente críticas del SISFOH (sistema de focalización de hogares) porque en

su opinión solamente toma en cuenta algunos indicadores de pobreza, pero no otros, y es aplicado por encuestadores que no tiene familiaridad con el barrio y con la situación de las familias en todas sus dimensiones, características con las que sí cuenta las dirigentes de los comedores populares y los comités de vaso de leche. [...] los criterios y mecanismos de inclusión y exclusión empleados por las organizaciones populares están vistos como subjetivos y antitécnicos y conducentes a la filtración y subcobertura por los tecnócratas, mientras que a los ojos de las dirigentes están vistos como justos y necesarios para mantener la unidad y coherencia de sus organizaciones y la lealtad de sus miembros. Al contrario, temen que la aplicación fría de los criterios y técnicas propuestos por los funcionarios genere conflictos, disensos o la destrucción de sus organizaciones o el capital social que representan (Bebbington, Scurrah y Bielich 2011:337).

En ese contexto, la operatividad de la gestión estatal es ejecutada desde una visión tecnocrática y esto es entendido desde el punto de vista de las integrantes de las OSB como algo que no contribuye a que los programas sociales lleguen a las poblaciones más vulnerables. Así lo menciona Alberto Gonzales:

Las carencias en las capacidades del Estado para actuar frente a demandas conducen a que este responda solo cuando es presionado y sin reconocer que el servicio básico demandado es un derecho de la población. En ese escenario se muestra la capacidad limitada de los pobres para desarrollar una acción colectiva, que se agota usualmente en demandas de servicios básicos, mientras que los pobladores con mayores recursos hacen uso de su acción colectiva para seguir progresando (2011: 286).

Es por ello, que frente a ciertas presiones el Estado considera el acceso a la alimentación como derecho, pero está focalizado para los grupos más vulnerables. Sin embargo, en la práctica, por vacíos, falta de actualización o errores de las herramientas técnicas que manejan los programas sociales, el apoyo no siempre recae en los más necesitados. Además, están en una menor condición de acceso a la información y recursos, lo que facilita que este beneficio de alguna forma llegue a los grupos no vulnerables.

Se concluye así que el mediano y bajo nivel de satisfacción en relación con la ejecución del programa social se debe a la existencia de mecanismos establecidos para las mediciones técnicas generados por el Estado y aplicados por los programas sociales, a fin de identificar correctamente a las poblaciones vulnerables, pobres y de bajos recursos económicos y evitar filtraciones. Sin embargo, estos mecanismos no incorporan los puntos de vista de las integrantes de las OSB, quienes perciben que estos métodos “fríos” tienen una mirada que no es “local”. Así afirman que contrariamente pueden conducir al incremento de familias que no son vulnerables, pero reciben ayuda, pueden surgir insatisfacciones y conflictos entre las beneficiarias y los

beneficiarios y esto representaría un riesgo para la pérdida de la cohesión del capital social que ellas representan como líderes de las OSB.

#### **Hallazgos de la segunda variable: satisfacción percibida respecto a los programas sociales**

- Existe una satisfacción parcial sobre el cumplimiento de las expectativas iniciales para la mayoría de las integrantes de las OSB y se identifican dos razones: La primera, es porque no encuentran cumplidas sus aspiraciones iniciales, pues esperaban algo diferente de parte del programa social, además de los ofrecimientos no cumplidos posteriormente. La segunda razón tiene que ver con la cantidad de los alimentos brindados en calidad y cantidad, las integrantes de las OSB consideran que no es significativo para una buena nutrición de los niños y las niñas.
- La valoración de la mayoría de las integrantes de las OSB sobre cómo los responsables de los programas sociales desarrollaron sus contactos iniciales durante la implementación recae en dos aspectos: 1) no fueron formales en cuanto a la forma en que se realizaron las invitaciones a las OSB para informar sobre el programa social y 2) la calidad de la información: no se comprendió de qué se trataba el programa social, fue explicado de manera muy rápida.
- La satisfacción de las integrantes de las OSB sobre la ejecución de los programas sociales oscila entre un mediano y bajo nivel de satisfacción. Esto se basa en dos aspectos sobre la forma en que se ha brindado la ayuda o apoyo a las familias, según sus mecanismos de medición e identificación de beneficiarios y beneficiarias establecidos por el programa social: 1) ha cumplido con el apoyo solo para las familias más vulnerables, 2) el apoyo ha recaído en familias que no son vulnerables.

#### **4.3. Compromisos y responsabilidades asumidas por las integrantes de las OSB en relación con los programas sociales implementados**

Esta variable nos permite identificar cómo las integrantes de las OSB comprenden las temáticas impartidas por los responsables de los programas sociales. Asimismo, podemos saber cómo ellas entienden los compromisos y responsabilidades y cómo los perciben y los valoran. Esta información hace posible comprender el verdadero significado de sus responsabilidades y compromisos asumidos y conocer los orígenes de las motivaciones e intereses que guían su actuar. De este modo, podremos tener una visión general de este tema desde sus propias

opiniones y percepciones hasta su autoevaluación sobre sus compromisos con los programas sociales. Con el trabajo sobre esta variable se ha elaborado el siguiente cuadro:

**Cuadro N.º 8**  
**Nociones de las integrantes de las OSB sobre la temática compartida por los responsables de los programas sociales**

¿Qué temas trataron Uds. con los responsables de los PS?	Total de respuestas	Ideas específicas sobre los temas desarrollados por los responsables de las OSB	Cuantificación de las respuestas de las integrantes de las OSB
<b>Roles y funciones de las socias</b>	<b>21</b>	Cómo organizarnos, estar unidas y trabajar en conjunto	10
		Cumplir y asumir nuestras responsabilidades/obligaciones	6
		Informar y coordinar con los responsables del programa	3
		Capacitarnos y luego implementaban el programa	2
<b>Funcionamiento y finalidad del programa social</b>	<b>15</b>	Cómo iba a funcionar el programa	13
		Estaba dirigido a la gente pobre y a los niños	1
		Era un programa alimentario	1
<b>Prácticas de alimentación</b>	<b>14</b>	Cantidades y cómo preparar alimentos	8
		Cómo iba a mejorar la alimentación	4
		Nos iban a apoyar con leche, avena y alimentos	2
<b>Sin Información (no recuerdan/ no asistieron)</b>	<b>7</b>		

Fuente: Elaboración propia

En el Cuadro N.º 8, se muestran las opiniones que tienen las integrantes de las OSB entrevistadas en relación con los temas que trataron los representantes de los programas sociales. Es importante señalar que las entrevistadas podían dar más de una idea sobre el tema. Así, se observa que un número de 21 respuestas están relacionadas con los roles y funciones que deberían cumplir. Específicamente, los temas que ellas más recuerdan son las pautas de cómo



deberían organizarse, estar unidas y trabajar en conjunto. Asimismo, 15 respuestas se inclinaron por la temática del funcionamiento y la finalidad del programa social, con énfasis en la finalidad y la naturaleza del programa social y el público a quienes iban a beneficiar. Otro grupo menor de 14 repuestas estuvieron orientadas con las prácticas alimentarias. Se centraron en temas relacionados con el tipo de alimentos a repartirse y la cantidad y los beneficios que traería a la alimentación.

En relación con las respuestas, los temas más recordados por las entrevistadas son la exposición sobre el rol y funciones que tendrían las socias y el conocer la finalidad y el funcionamiento del programa social. Para acceder a las opiniones de los encargados de exponer los temas durante las reuniones con las OSB, se consultó al funcionario Gonzalo Vereau, responsable de las OSB y del programa de CP de la Municipalidad Provincial de Trujillo. Los principales temas que ellos consideraron importantes desarrollar con las OSB fueron los siguientes:

En primer lugar, la manipulación de alimentos, la adecuada manipulación de alimentos; los valores nutricionales de alimentación que guarden la adecuada higiene y el adecuado almacenamiento de los alimentos que la municipalidad les entrega; que se dé la distribución, es decir, si son 25 raciones que esas raciones se entreguen, si son 50 raciones que las 50 raciones se entreguen; que las cocineras que son parte de la junta directiva sea funcional que tengan un rol de cocina de personas que hacen el preparado de los alimentos, en cuanto higiene que tengan las uñas recortadas, el cabello recogido, que tengan el mandil, los utensilios limpios que la cocina esté en lugar adecuado, que no existan niños, que no existan animales, que guarden en todas las condiciones sanitarias posibles, que los ambientes estén adecuadamente implementados, ¿no? que no genere digamos, podemos decir, polvo, humedad, ¿no? que el almacén, por ejemplo, que los alimentos tengan un espacio adecuado que tengan parihuelas que no estén en el suelo, que no estén infectados, que no tengan roedores, insectos o algún tipo de plagas, que, por ejemplo, no haya lugares o espacios donde generar vectores de cualquier tipo de plaga, ¿no? para eso nosotros hacemos las supervisiones, tratamos de que se cumpla la normativa y directiva vigente de los programas comedores populares (Quipuscoa 2014b: 2).

En este mismo sentido, Cecilia Moreno Ojeda, responsable del VDL de la Municipalidad Distrital de Huanchaco, comentó lo siguiente: “El peso y talla se hace [se toma de modo] trimestral para el niño en cada club de madres... claro, para eso hacemos charlas con la nutricionista para que ellos también los preparen a las personas que van a cocinar el alimento, con la manipulación de alimentos. Todo lo que es en los talleres de nutrición” (Quipuscoa 2014a: 2).

Entonces, los responsables de los programas sociales conducen intencionalmente, de alguna forma, a una autoconcientización de cómo las integrantes de las OSB deberían cumplir con sus funciones operativas en la medida que ellas permanezcan trabajando organizadas y unidas para el buen funcionamiento del programa social. Además, deberían demostrar un comportamiento

correcto en el manejo de los recursos (alimentos) que se desarrollaría según lo establecido en las normativas de los programas sociales. Sin embargo, no se evidencia mayores intenciones de una gestión compartida entre los responsables de los programas y las integrantes de las OSB, más que el cumplimiento y la supervisión de roles y actividades operativas puntuales.

Por su parte, las integrantes de las OSB priorizan e inclinan sus respuestas en sintonía con lo que ellas esperan del programa social, que es la *ayuda y el apoyo*, tal como se ha revelado en cuadros anteriores y prestan mayor atención en las reuniones a los temas relacionados a cuáles serían los roles operativos que desempeñarían con el programa, en la medida de siempre obtener este apoyo. Además, es importante resaltar que el tema que ellas más recuerdan es el cómo organizarse, estar unidas y trabajar en conjunto. De alguna manera, se encuentran motivadas y dispuestas a continuar trabajando al interior de sus organizaciones para el beneficio de las socias, de los beneficiarios y las beneficiarias en general, más allá de sus diferencias o intereses particulares.

Por otro lado, este fortalecimiento interno de las organizaciones es de vital importancia para los responsables de los programas sociales para cumplir con las normativas y los requisitos –sobre todo en relación con la preparación de las raciones– y obtienen así una operatividad evidentemente efectiva para con el programa. Sin embargo, aún no está presente una intención de diálogo horizontal entre ambos actores, la intención de escuchar las demandas, propuestas o sugerencias de parte de las integrantes de las OSB para mejorar los servicios alimentarios que implementa el programa. De parte de los responsables de los programas sociales, se debe motivar y brindar oportunidades para que las juntas directivas de las OSB asuman responsabilidades y compromisos como ciudadanas que acceden al apoyo alimentario de un programa social como un derecho, más que como un acto de generosidad del Estado.

Tomando en cuenta lo anterior, Francke menciona tres características en dos programas sociales que deben ser tomadas en cuenta durante su implementación, con la intención de mejorar la respuesta de parte de las beneficiarias y la búsqueda de motivarlas para fortalecer su capacidad organizativa y asumir nuevos compromisos y responsabilidades con los programas sociales.

Los comedores populares y el vaso de leche tienen características de ser: (i) una intervención no universal, que desde su definición busca llegar únicamente a los pobres y que en su desarrollo histórico solo llega a una parte minoritaria de la población; (ii) programas que tienen beneficiarios más concentrados, ya que son siempre los mismos beneficiarios, los beneficios son homogéneos y de mayor valor por persona; (iii) es un servicio no especializado, ya que la preparación de la leche

o el menú no requiere mayor calificación y los equipos e insumos que se usan son de bajo costo y de fácil empleo (2007: 97).

Entonces, si dentro de las características de los programas sociales están aquellas que mencionan que no se requiere de especialización o calificación para brindar el servicio dentro del programa y que además está dirigido a beneficiar a los sectores más pobres y en lugares más concentrados, se podría decir que están relacionadas directamente con el quehacer y el grupo de las beneficiarias y los beneficiarios que pertenecen a las OSB, y que se manifiestan a través de las responsabilidades y roles que ellas asumen con los programas sociales. Esto se debe a que los temas de roles y funciones son permanentemente difundidos durante las reuniones a cargo de los responsables de los programas sociales para que luego estos sean cumplidos por ellas.

Sin embargo, hay que resaltar que las OSB (club de madres, comités de VDL y CP), como organizaciones legítimas y con una histórica trayectoria, conservan dentro de la organización una voluntad genuina por mantenerse unidas y organizadas para recibir el apoyo. Este ha sido un comportamiento permanente durante los diversos periodos gubernamentales. Al respecto, podemos revisar algunas opiniones de las integrantes de las OSB con relación a los temas desarrollados por los responsables de los programas sociales:

Cómo iba a funcionar el programa ayudando a los más necesitados. (Entrevista realizada a la presidenta del club de madres Tania Baca).

Sobre que debemos estar organizados para un buen funcionamiento del programa. (Entrevista realizada a la socia del club de madres Primero de Mayo).

Que debemos trabajar en conjunto y coordinar siempre para trabajar unidas en beneficio de nuestro programa (Entrevista realizada a socia del club de madres Niño Jesús).

Sobre cómo deberíamos de organizarnos, sí, eso es lo único que me acuerdo (Entrevista realizada a la presidenta del club de madres Los Girasoles).

Nos explicaron brevemente sobre cómo deberíamos organizarnos (Entrevista realizada a socia del comedor popular Estrellita).

Dentro del punto de vista del Estado, los siguientes autores mencionan la existencia de un modelo de gestión gubernamental que maneja los programas sociales, que no contribuiría a que las integrantes de las OSB mejoren sus capacidades y sean capaces de construir una cogestión con los responsables de los programas sociales, sino más bien dirigir las a ser ejecutoras y que cumplan con los aspectos operativos según sus roles/funciones establecidas previamente por los programas sociales tal como lo indican a continuación:

Es el [Modelo] tecnocrático, que pone énfasis en la racionalidad y la eficiencia. Este enfoque presenta como objetivo de los programas sociales y de las organizaciones responsables por su puesta en marcha la reducción o eliminación de la pobreza, de la manera más eficiente posible y empleando las metodologías de trabajo y de medición de los resultados más objetivos posibles. Sus proponentes se preocupan por los niveles de rendimiento, los costos, la eficacia, que representan desvíos de los objetivos y generan ineficiencias. En esta perspectiva, las mujeres no son sujetos de los programas a quienes se les pide iniciativas y responsabilidades, sino más bien son objetos que tiene que organizarse, categorizarse y controlarse para que no desvíen los programas de sus objetivos (Bebbington, Scurrah y Bielich 2011: 340-341).

Entonces, el rol operativo del cumplimiento de las tareas de los programas sociales –que incentivan por los responsables de estos programas y que prioriza un esquema de racionalidad y eficiencia– disminuye, en parte, las oportunidades de las integrantes de las OSB de acceder a espacios de participación y decisión. Lugares donde se traten temáticas de seguridad alimentaria, iniciativas para el mejoramiento del servicio del programa, sugerencias de nuevos criterios de los beneficiarios y beneficiarías, etc. Estos han sido hasta el momento exclusivos de las autoridades o responsables de programas sociales.

Finalmente, la temática que se desarrolló en las reuniones lideradas por los responsables de los programas sociales ha sido previamente establecidos desde las políticas sociales que los regentan. Se identificaron temas a ser difundidos con las integrantes de las OSB, que deberán ser cumplidos y se enfocan en los aspectos operativos del programa que no implican mucha necesidad técnica y adiestramiento. Sin embargo, las integrantes de las OSB entienden que son funciones que deben cumplir sin ninguna negociación con el programa social y que, además, como organización se requiere que tengan ciertos atributos como el estar organizadas y unidas para recibir los apoyos. En este sentido, la intención para participar y tener iniciativas para proponer mejoras en el programa social no está dentro de la perspectiva de los responsables de los programas sociales, quienes enfocan en la efectividad, cumplimiento y el buen manejo del programa sin desviar los objetivos iniciales. Esta situación no contribuiría con la generación de capacidades para una mejor participación, iniciativa, cumplimiento de compromisos y responsabilidades de las integrantes de las OSB con los objetivos de los programas sociales para la reducción de la pobreza.

A continuación, presentamos el Cuadro N.º 9 que describe las formas de entendimiento que tienen las integrantes de las OSB que han sido entrevistadas en relación con sus

responsabilidades y compromisos con los programas sociales, las cuales debieron ser explicadas por los responsables de dichos programas.

**Cuadro N.º 9**  
**Formas de entendimiento de las integrantes de las OSB sobre sus**  
**compromisos y responsabilidades con los programas sociales**

¿Los responsables de los PS les explicaron sobre los compromisos y responsabilidades que deberán asumir con el PS?	Total de participantes	¿Podría mencionar cuáles son sus compromisos y responsabilidades con el PS?*	Cuantificación de las respuestas de las Integrantes de las OSB
<b>SÍ</b>	<b>48</b>	Ser organizadas, puntuales respetuosas, empáticas y participar en las actividades	31
		Asistir y participar en las reuniones	30
		Preparar los alimentos según el rol de socias (turnos)	15
		Vigilar y cuidar los apoyos que nos brindan	9
		Informar, rendir cuentas mensualmente y dar nuestra opinión	7
		<b>¿Por qué creen Uds. que NO les explicaron sus compromisos y responsabilidades con el PS?</b>	
<b>NO</b>	<b>4</b>	No estuve presente en esa reunión con los representantes del PS	2
		No llegaron los del programa social	1
		Estaban apurados y ocupados	1
*Las integrantes de las OSB podían dar más de una respuesta.			

Fuente: Elaboración propia

Es importante señalar que las entrevistadas podían mencionar más de una idea sobre su compromiso y responsabilidades. Es así que 48 de ellas indicaron que sí recibieron la explicación sobre sus responsabilidades y compromisos, con lo que se obtuvo de manera específica que 31

respuestas indicaban que debían estar organizadas, ser puntuales, respetuosas y empáticas, 30 repuestas estaban relacionadas con asistir y participar en las reuniones, y finalmente 15 repuestas abordaban sus responsabilidades y compromisos con el cumplimiento de los roles de preparación de alimentos según su rol (turno) designado. Solamente 4 entrevistadas mencionaron que no les fueron explicadas sus responsabilidades y compromisos.

Según los resultados, las integrantes de las OSB asumen que sus responsabilidades y compromisos están enmarcados dentro del cumplimiento de las actividades, funciones y roles respecto a la operatividad y mantenimiento. Además, indicaron que estos son establecidos por el programa social. Sobre el tema, el gerente responsable de las OSB y del programa de CP de la Municipalidad Provincial de Trujillo, Gonzalo Vereau indica lo siguiente:

Nuestro compromiso está en función de brindarles el producto, un producto de calidad, un producto de calidad que tenga la certificación adecuada, ¿no? que guarde los requerimientos, por ejemplo, de almacenar, que el proveedor entregue un producto saludable, ¿no? que guarde las condiciones organolépticas, ¿no? Que, por ejemplo, indique, que el alimento esté dentro de su fecha de vencimiento, rotulado de donde procede, cuál es el cuidado que debe tener, etc. Una serie de especificaciones técnicas que debe guardar el producto el cual el ministerio tiene que saber (Quipuscoa 2014b: 3).

Por otro lado, la funcionaria Cecilia Moreno Ojeda, responsable del VDL de la Municipalidad Distrital de Huanchaco, precisa algunas pautas a considerar durante la implementación del programa: “Primeramente que los niños beneficiarios tengan la edad de cero años a seis años, luego la otra prioridad es también las personas adultas y las madres gestantes y la madre lactante, eso es lo primero que recomendamos” (Quipuscoa 2014a: 2).

Entonces, las responsabilidades y compromisos que las integrantes de las OSB han identificado e interiorizado tiene mucha relación con aquello que ellas deben cumplir con el programa social, que implica mantener un buen comportamiento dentro de su organización (puntualidad, trabajo en equipo, asistencia y participación en reuniones, etc.). Por otro lado, deben cumplir con la preparación de alimentos según el rol (turno asignado) que les corresponde, el cuidado y manipulación /almacenamiento de los alimentos, etc. Estas son funciones establecidas y promovidas por el programa social desde las etapas iniciales, pues son temas que los responsables de los programas les comparten permanentemente en las reuniones, tal como se refleja en el análisis del Cuadro N°8.

Además, se observa que los funcionarios manifiestan que sus compromisos como programa social tienen que ver con la entrega de productos aptos para el consumo humano y la supervisión de los listados de los beneficiarios y las beneficiarias según rango de edad que cumplan los requisitos. Todo ello con la finalidad de que se beneficie a grupos vulnerables. Sin embargo, las integrantes de las OSB no manifiestan ninguna responsabilidad ni compromiso que se vincule con actividades que vigilen el cumplimiento de ambos actores (las OSB y responsables de los programas sociales). Hechos que faciliten identificar las necesidades como organización social, oportunidades para abordar estas necesidades mediante generación de propuestas en iniciativas, en el sentido de que los funcionarios promuevan que se asuman responsabilidades y compromisos, más allá del cumplimiento hacia el programa social solamente por mantener la ayuda.

Como se ha evidenciado hasta ahora, las responsabilidades y compromisos que establecen los programas sociales se encuentran evidentemente direccionados por los operadores/responsables de los mismos, los cuales están dirigidos al cumplimiento de las actividades para mostrar eficiencia y logro de objetivos. Esta situación se refleja en los discursos de las integrantes de las OSB, que reconocen esta dependencia del apoyo por el cumplimiento de las actividades del programa social tal como se evidencia en sus discursos:

Nos hablaron sobre el programa que teníamos que cumplir con nuestras responsabilidades si no, nos quitaban el programa (Entrevista realizada a socia del VDL Flor del Milagro).

Cumplir con todo lo que nos encomiendan (Entrevista realizada a la tesorera del comedor popular Villa Hermosa).

Que la alimentación de nuestros niños iba a mejorar y teníamos que asumir responsabilidades (Entrevista realizada a la presidenta del club de madres Santa Teresita).

Trataron de cómo iba a funcionar el programa y de la responsabilidad que íbamos a tener como socias (Entrevista realizada a coordinadora de almacén del comedor Víctor Raúl Haya de la Torre).

Si bien es cierto que el Estado a través de los ministerios han establecido una serie de metodologías apropiadas para el logro de resultados que considere ciertas formas administrativas de cómo funcionarían los programas sociales. Esto se ha hecho desde el punto de vista de los diseñadores de políticas sociales quienes desconocen la realidad de la población beneficiaria y las expectativas e intereses de las OSB. En la práctica, estas formas de implementación de los programas sociales son las que han sido transmitidas a las OSB, es así que estos mecanismos terminan fortaleciendo la relación de cumplimiento de objetivos y

dependencia de quienes reciben la ayuda, lo cual se ha replicado en las diferentes gestiones gubernamentales. Entonces, aún no se evidencia una estrategia que las motive a las integrantes de las OSB a participar y tomar parte con iniciativas propias, en las decisiones sobre la cogestión de los programas sociales. Al respecto, Béjar menciona lo siguiente:

En vez de partir de la pobreza y las carencias, conviene apoyarse en la cultura, posibilidades y experiencia de las comunidades de base. El Estado no debe dictar a las comunidades de base lo que deben hacer sino aliarse a ellas en su manera particular de resolver los problemas. Esto implica variar radicalmente la visión tradicional del Perú desde el Estado como una población uniforme y minusválida, necesitada de asistencia; para en vez de ello, aceptar que somos un territorio poblado de culturas diversas que deben ser respetadas y alentadas (Béjar 2011: 459).

En este mismo sentido, Bebbington, Scurrah y Bielich señalan que: “Los movimientos sociales suelen plantear una serie de reclamos y buscar cambios en políticas y en la sociedad en general aplicando un discurso de derechos. Pero una vez que estos temas pasan a ser materia del Estado, que entran en la burocracia y están bajo el control del gobierno de turno, se deja de lado el discurso de derechos y se pasa a uno que tiene mayor relación con la pobreza y compensaciones” (2011: 297).

En definitiva, la sesgada mirada que tiene el Estado desde el diseño de las políticas sociales y luego a través de la implementación y administración de los programas sociales, no ha permitido incorporar un discurso con una perspectiva de acceso a los servicios y programas de ayuda alimentaria como derecho. Por el contrario, se ha generado una relación de dependencia y correspondencia hacia el Estado solamente por recibir un apoyo alimenticio, disminuyendo las probabilidades de incentivar en la población la resolución de sus problemas a partir de sus capacidades, potencialidades y asumir sus responsabilidades y deberes con los programas sociales como ciudadanos.

Se puede concluir que existe un enfoque que prioriza el cumplimiento de las actividades operativas, promovidas verticalmente desde los programas sociales. Estas establecen que las responsabilidades y compromisos de las integrantes de las OSB son: las formas de organizarse, asistir a las reuniones y el cumplimiento de los turnos de preparación de alimentos, las cuales de alguna forma son asumidas y ejecutadas por ellas. Esto es corroborado por los discursos de los funcionarios de los programas de comedores populares y VDL, quienes consideran que ellos cumplen sus compromisos con brindar productos alimenticios saludables y verificar el cumplimiento de los requisitos en las listas de los beneficiarios y las beneficiarias.



Todo esto ratifica que el Estado, a través de los programas sociales, consideran a las OSB como personas que solamente son receptoras de ayuda, disminuyendo así un rol más protagónico en la cogestión o vigilancia del cumplimiento de compromisos y demandas que tiene relación con la mejora de los servicios alimentarios. Tampoco asumen responsabilidades como verdaderas ciudadanas, ya que ello no amerita solamente el cumplimiento operativo con el programa social.

Respecto a esto último, huelga explicar cómo perciben las integrantes de las OSB sus compromisos y responsabilidades con base en las entrevistas realizadas. En este cuadro se resume la opinión de los miembros de las OSB y qué ideas expresaron sobre sus responsabilidades y compromisos asumidos con el programa social.

**Cuadro N.º 10**  
**Percepción de las integrantes de las OSB acerca de sus compromisos y responsabilidades asumidos con los programas sociales**

¿Qué opinan Uds. sobre las responsabilidades y compromisos que deben asumir los beneficiarios/as de los PS implementados?	Cuantificación de las respuestas de las integrantes de las OSB	Ideas expresadas sobre la responsabilidades y compromisos asumidos con el PS
<b>Cumplir con lo establecido en los estatutos de la organización social</b>	<b>31</b>	Se debe cumplir con lo que establecen los estatutos para nuestro bien y de la organización.
<b>Tener reciprocidad con el Gobierno</b>	<b>12</b>	No solo esperar recibir (ayuda del Gobierno) sino poner de nuestra parte y cumplir con las responsabilidades y compromisos.
<b>Fomentar la unidad y organización</b>	<b>11</b>	Trabajar unidos, informados, en armonía con responsabilidad para salir adelante.
<b>Los compromisos deben ser compartidos</b>	<b>3</b>	El compromiso es de ambas partes (PS y beneficiarios) y todos debemos cumplir.

Fuente: Elaboración propia

En el Cuadro N.º 10, 31 respuestas de las entrevistadas aluden a la idea de que se deben cumplir los compromisos y obligaciones que establecen los estatutos de su organización, 12 respuestas coinciden que el Estado brinda apoyo o ayuda, entonces también las beneficiarias deben cumplir y participar en el sentido de tener una reciprocidad con el Gobierno. Otras 11 respuestas se

inclinaron por mencionar que trabajar unidas e informadas es también parte de sus responsabilidades con el programa social. Por último, solamente 3 respuestas estuvieron relacionadas con la idea de que los compromisos son de ambos actores (las OSB y las responsables de los programas sociales) que deben asumir su cumplimiento.

De las respuestas brindadas, podemos inferir que la mayoría de las integrantes de las OSB perciben que tienen que cumplir sus responsabilidades y compromisos, las cuales lo relacionan con aquellas que se establecen en los documentos normativos de su organización (estatutos). Podría decirse que están relacionadas con el análisis del Cuadro N.º 9 en donde las integrantes de las OSB identifican que: *las formas de organizarse, asistir a las reuniones y el cumplimiento de los turnos de preparación de alimentos*, son sus principales responsabilidades y compromisos, promovidos por los responsables de los programas sociales desde las etapas iniciales y durante la implementación de los programas. Sin embargo, aquí se evidencia que las responsabilidades y compromisos que ellas sumen están alineados con lo establecido por las organizaciones de base reconocidos en sus estatutos, más que aquellas que están establecidas en alguna documentación oficial del programa social.

En cuanto a la dinámica organizativa de las OSB conformada por mujeres, Bebbington, Scurrah y Bielich mencionan: “El movimiento de mujeres populares nació buscando ser un ente complementario en la lucha contra la pobreza. Se quería enfrentar a la crisis económica y, a su vez, revalorizar el papel de la mujer. Para ello, las dirigentes siempre se preocuparon por el fortalecimiento interno de sus organizaciones” (2011: 290). Es por ello por lo que las beneficiarias consideran y reconocen como importante cumplir en primer lugar con su organización y sus estatutos, porque esta ha sido una constante que les ha permitido hacer frente a desafíos de índole política y económica durante los diversos Gobiernos. Y, en la actualidad, ante la presencia del apoyo estatal, a través de los programas sociales, están convencidas de que hay que asumir obligaciones y responsabilidades. No obstante, ellas no relacionan este cumplimiento prioritariamente con el programa social, sino más bien se sienten fuertemente identificadas con asumir el cumplimiento de las normativas que rigen la dinámica interna de su organización social a la cual pertenecen.

En relación con este punto, Gonzalo Vereau, gerente de las OSB y responsable del programa de CP de la Municipalidad Provincial de Trujillo, sostiene lo siguiente:

Las OSB como cogestionarias y también como parte de las OSB hay una ley que las ampara y por el tipo de requerimiento que ellas piden asumen los compromisos también, como cogestionarias, como le repito, y ellas están en el deber de cumplir con la normatividad que tiene el programa, nosotros contamos con una normativa para los programas de los comedores populares, esa normativa legal nos da a nosotros un marco donde nosotros podemos evaluar a ellas y ellas tienen que asumir esos compromisos dentro del marco de la ley (Quipuscoa 2014b: 2).

Sobre el mismo tema, Cecilia Moreno Ojeda, responsable del VDL de la Municipalidad Distrital de Huanchaco, afirma que: “La responsabilidad de la presidenta y sus socias es que el VDL llegue a los niños. Porque hay muchas presidentas que no lo cocinan entonces ahí nosotras entramos a tallar en la supervisión, ver que ellas lo cocinen y que cada niño reciba su vaso de leche. Eso más que todo es la responsabilidad de ellas, cocinarles y darle en un horario exacto para que ellos puedan tomar su vaso” (Quipuscoa 2014a: 2).

Entonces, en el imaginario de los responsables de los programas sociales, está sobrentendido que las integrantes de las OSB –debido al tipo de ayuda y apoyo que solicitan y reciben– deben asumir la cogestión, lo que implica tener un papel fundamental en el manejo del programa social y asumir compromisos y responsabilidades descritos en normativas y documentos oficiales que tienen rango de ley. Sin embargo, en la práctica, las integrantes de las OSB administrativamente no tienen oportunidad para una cogestión propiamente dicha, pues no toman parte en decisiones que impliquen directamente mejoras o cambios del programa social. Se limitan a cumplir los roles y funciones que los programas sociales establecen y luego estos las supervisan para evaluar el cumplimiento de metas y la eficiencia en el manejo de las ayudas alimentarias.

Por otro lado, para las integrantes de las OSB, estos compromisos y responsabilidades con el programa social se asumen porque ellas reciben *una ayuda*, lo que las motiva a tener que cumplir en reciprocidad con el programa y no *perder* el apoyo de los alimentos, más que asumir una participación y cogestión compartida con los programas sociales.

Respecto a la relación Estado-sociedad, y el beneficio que este brinda a los sectores más vulnerables, Vásquez reflexiona sobre la forma en la que a través de la ayuda alimentaria se ha multiplicado muchas veces la mentalidad clientelista en este escenario:

El Estado ha caído en el uso de la ayuda alimentaria para congraciarse con los sectores más necesitados. Asimismo, algunas dirigentes de las organizaciones sociales son las que definen quien accede o no al recurso alimentario, incentivando las relaciones clientelistas [...]. Decimos que el Gobierno que controla el aparato estatal se aprovecha de esta situación porque, por un lado, emplea políticamente el recurso público frente a quienes necesitan una oportunidad de salir de la

indigencia y, por otro, incentiva un empresariado poco competitivo que vive a expensas de los contratos públicos (Vásquez 2005: 17).

Entonces, es evidente que la ayuda alimentaria no es la finalidad absoluta o la razón de ser de los programas y organizaciones sociales. No obstante, alrededor de ella, se han generado prácticas de dependencia desde el punto de vista de los operadores quienes refuerzan la idea en las OSB para un cumplimiento de actividades operativas y que son sujetas de supervisión. Y las beneficiarias de los programas corresponden a la presencia del programa social implementado, con una respuesta intencionalmente recíproca, por recibir la ayuda y apoyo, más que por asumir sus responsabilidades y compromisos con los programas sociales como ciudadanas, como lo mencionan en los siguientes discursos:

Es importante la participación y responsabilidad en agradecimiento a la oportunidad que nos da el Estado (Entrevista realizada a presidenta del comedor popular Estrella de los Sauces).

Que así como nos apoya el Gobierno pues también debemos poner de nuestra parte (Entrevista realizada a la tesorera a del club de madres Divino Niño Jesús).

No solamente se recibe sino también se ayuda y se cumple sus responsabilidades (Entrevista realizada a socia del club de madres San Juan Bautista).

Béjar realiza algunas precisiones sobre las responsabilidades y compromisos que asumen las OSB, las cuales en algunas ocasiones no son consideradas ni valoradas por el Estado:

Las críticas realizadas a estos programas [comedores populares y vaso de leche] ignoran algunas de sus características fundamentales: a) Están basados en el trabajo voluntario. Las mujeres promotoras y dirigentes no ganan sueldo ni salario. b) Hay inversión de los comités, las promotoras y dirigentes en pasajes, utensilios, uso de locales y tiempo que deben recolectar que no es tomada en cuenta a la hora de hacer juicios y afirmaciones. c) Los comités son usados por el Estado en actividades adicionales como campañas de sanidad, vacunación masiva de niños, etc. Se precisa sin embargo un examen desapasionado y desprejuiciado de esta experiencia. Muchas denuncias de corrupción pueden ser y de hecho son, ciertas. Pero una sociedad como la peruana no puede darse el lujo de abandonar o destruir una red social que sirve también para otros objetivos útiles de salud colectiva y preventiva como campañas de difusión de salud y vacunación (Béjar 2011: 435-436).

En este sentido, sobre la participación de las organizaciones populares en los programas gubernamentales, Tanaka menciona que, para lograr una participación de la población beneficiaria en los programas del Estado, estas decisiones y voluntades están más allá de la motivación por un beneficio económico. Por el contrario, debe de existir una conexión entre los

arreglos administrativos del Estado a través de sus programas sociales de ayuda con la voluntad, disposición e iniciativa de las poblaciones locales, tal como señala a continuación:

La participación popular en programas de desarrollo auspiciados por el Gobierno no puede lograrse solo por medios de llamados emocionales. Tampoco puede hacerse realidad por medio de argumentos de los intelectuales sobre su utilidad. En última instancia, la participación depende de arreglos sociales y relaciones políticas. Depende también de incentivos económicos y de aproximaciones administrativas. Los beneficios económicos deben dar a la gente razones para participar. Los arreglos administrativos deben ligar las decisiones de las burocracias estatales con la voluntad de las comunidades locales. En suma, para que la participación popular en programas gubernamentales ocurra, debe ser socialmente organizada (Cernea, 1992, p.1; traducción mía) (Tanaka 2001: 20-21).

En síntesis, los compromisos y responsabilidades que asumen las integrantes de las OSB tienen distintas formas de entenderse. Por un lado, ellas son conscientes de la existencia de esa relación de compromiso adquirido con el programa cuando este se implementa, tal como lo indica la presidenta del comedor popular Estrella de los Sauces: “Bueno, por nuestro lado participamos activamente a medida que se hacen las convocatorias para las reuniones, para tomar acuerdos, siempre lo hacemos siempre cumplimos porque en realidad son reglas que se tienen que cumplir y nos ponen al momento de ser parte de este programa social” (Villanueva 2013a: 78). Esto lo corroboran los responsables de los programas sociales, quienes implementan y establecen las responsabilidades con las OSB de acuerdo con las normativas vigentes establecidas por los programas sociales.

Por otro lado, bajo una mirada al interior de la dinámica organizativa, las integrantes de las OSB se identifican muy fuertemente con su organización con la cual están ligadas con el compromiso y responsabilidad de cumplir con los estatutos establecidos. Este hecho forma parte de los objetivos históricos de los movimientos de mujeres, que según Bebbington, Scurrah y Bielich, inicialmente buscaban la revalorización de la mujer y el fortalecimiento interno de sus organizaciones (2011: 209). Definitivamente, las integrantes de las OSB asumen como compromisos y responsabilidades genuinas a cumplir, las que tienen establecidas con sus organizaciones, más allá de las reglas o compromisos que conocen y aceptan a cumplir en relación con la ayuda del Estado a través de los programas sociales, como veremos en el siguiente cuadro:

**Cuadro N. °11**  
**Nivel de asunción de compromisos y responsabilidades de las integrantes**  
**de las OSB con los programas sociales**

<b>Nivel de compromiso y responsabilidad asumidos por las integrantes de las OSB en relación con los PS</b>	<b>N.º de entrevistadas</b>	<b>%</b>
Alto nivel de compromiso y responsabilidad	10	19
Mediano nivel de compromiso y responsabilidad	28	54
Bajo nivel de compromiso y responsabilidad	11	21
No asume compromisos ni responsabilidades	3	6
<b>Total</b>	<b>52</b>	<b>100</b>

Fuente: Elaboración propia

En el Cuadro N.º 11, se muestra el nivel de compromiso y responsabilidad con el programa social de las integrantes de las OSB entrevistadas. Un porcentaje de 54 % (28) de las entrevistadas mencionó que perciben un mediano nivel de compromiso y responsabilidad. Por otro lado, el 21 % de ellas (11) indicó que existe un bajo nivel de compromiso y responsabilidad. Por último, un 19 % (10) de las entrevistadas señaló que tienen un alto nivel de compromiso y responsabilidad con el programa social. Respecto a estos resultados, en donde el mayor porcentaje se posiciona en el mediano nivel de asunción de los compromisos y responsabilidades, al parecer es una constante que se ha evidenciado en los cuadros N.º 5 y N.º 7. Podemos notar que el grado de satisfacción es parcial respecto al cumplimiento de las expectativas de las integrantes de las OSB y también se observa un grado de satisfacción mediano y bajo sobre la ejecución del programa social.

Con relación a estos resultados, los responsables de los programas sociales afirman que la forma en que ellos ejecutan las actividades de seguimiento y supervisión se desarrolla de acuerdo con las normativas de los programas sociales. Reconocen que el porcentaje de incumplimientos de parte de las integrantes de las OSB es relativamente bajo. Al respecto, el funcionario Gonzalo Vereau, gerente de las OSB y responsable del programa de CP de la Municipalidad Provincial de Trujillo, sostiene que:

Nosotros hemos identificado algunas dificultades que no son, digamos haciendo una evaluación general, no son grandes solo son fuertes, habrá por lo menos de un 100 % habrá un 5 a 10 % que quizás salen que incumplen con las normativas que nosotros tratamos de reforzar con la permanente supervisión y control tratamos de mejorar el funcionamiento de la organización, por ejemplo algunas fallas que nosotros hemos encontrado dentro del incumplimiento del compromiso por ejemplo se dan juntas directivas que son funcionarias, ¿no? Ha habido por ejemplo el caso de un comedor que nos ha generado una preocupación que hubo... que no hubo salubridad en sus ambientes, el cual ya a través de las continuas recomendaciones, supervisiones, observaciones e inspecciones la señora ha ido subsanando el problema que habido al interno; eso por ejemplo para mencionar algunos casos así que hemos tenido (Quipuscoa 2014b: 3).

Sobre el mismo tema, Cecilia Moreno Ojeda, responsable del VDL de la Municipalidad Distrital de Huanchaco, afirma que:

Bueno como yo recién he llegado, llevó dos semanas trabajando acá en lo cuanto yo he venido supervisando, algunas mamás, bueno no las encuentro, dicen... el problema de ellas es que dicen que no tienen cocina y a veces ellas dicen “no, no lo puedo cocinar porque no tengo cocina” y bueno ya estamos viendo eso de la carencia de la cocina, para que todos los vasos de leche cuenten con su cocina y no tengan eso de que “no cociné”. En todo eso estamos trabajando, supervisando eso ahorita (Quipuscoa 2014a: 3).

Respecto a los comentarios de los responsables de programas sociales, si bien es cierto que las integrantes de las OSB cumplen con las normativas del programa social, ellos enfatizan que la supervisión está centrada en aspectos operativos como la utilización de los recursos y el cuidado y verificación de la preparación de alimentos. Sin embargo, no se consideran aspectos relacionados con temas de cogestión ni el mejoramiento de capacidades de las OSB que motive un diálogo entre ambos actores (las OSB y responsables de los programas sociales) y contribuya al mejoramiento de los servicios de los programas.

En ese sentido, es preciso conocer que, al interior de las OSB, las integrantes mantienen la idea de que a pesar de que cumplen con los compromisos y responsabilidades con el programa social, siempre ha existido la intención de ser autónomas en la toma de sus decisiones como organización. Sin embargo, encuentran la presencia de un Estado que, muchas veces implementa nuevas disposiciones y normativas, que influyen de alguna manera en su vida institucional. Se sienten, por ello, intimidadas y con pocas intenciones de concretizar cambios hacia nuevos objetivos como organización social. Así lo confirman Bebbington, Scurrah y Bielich:

[A lo largo de los años las organizaciones sociales del movimiento urbano popular han dejado de estar exclusivamente dedicados a la alimentación y han pasado a trabajar en muchos otros ámbitos:

salud, violencia y participación política] No obstante, las dirigentes consideran que esto no implica que haya habido un cambio en los objetivos, sino una ampliación de la agenda con un cambio de estrategias. Se afirma, por ejemplo, que antes hacían procesos de consulta masivos. Hoy no lo hacen porque sienten que pierden tiempo, porque en el ínterin el Gobierno emite normas que cambian el contexto. La realidad las ha obligado a adecuar sus estrategias al contexto (entrevista a dirigente de comedores populares) (2011: 297).

Estos mismos autores refieren además que, en las relaciones entre el programa social y las OSB se han configurado situaciones de tensión por la constante búsqueda de autonomía a lo largo de los años, quienes tratan de mantener su identidad como organización deslindándose del programa social:

La búsqueda por mantener la autonomía y el rechazo a cualquier intento de control desde el Estado también ha conducido a todas las organizaciones, tanto comedores populares como vasos de leche, a adoptar el discurso que diferencia al *programa* de la *organización*, como forma de defenderse de las críticas y afirmar su autonomía. De esta forma, si bien es cierto que el Gobierno puede tener injerencia legítima en los asuntos referidos al programa, no debe hacer lo mismo con la organización: no está permitido dictar quienes deben ser las socias y quienes no, o cómo debe darse el funcionamiento interno de las diferentes organizaciones. La diferenciación entre *programa* y *organización* apunta a una diferencia de esferas de influencia legitimadas, reflejando un discurso que busca legitimar su funcionamiento utilizando herramientas técnicas y jurídicas (Bebbington, Scurrah y Bielich 2011: 326).

Es decir, que los responsables de los programas sociales deberían conocer y tener distintas formas de llegada y abordaje con las OSB, en el sentido de identificar sus potencialidades y necesidades, mejorar sus capacidades, y que ellas sean protagonistas de su cambio o mejoramiento como beneficiarias y líderes legítimas de sus organizaciones, evitando la intervención directa en las decisiones propias de la organización.

Ahora bien, se reconoce, en algunos casos de parte del Estado existe la intención de un manejo político y clientelar al que están sujetos en muchas ocasiones las OSB a través de los programas sociales, tal como lo menciona Narda Henríquez: “Los Gobiernos de turno han oscilado entre el reconocimiento a la solidaridad que el esfuerzo de las organizaciones de mujeres ha desplegado y el uso clientelar de estos, la tendencia en los últimos años se ha orientado a abordar problemas de eficiencia en la gestión de los programas sociales dejando de lado las cuestiones que le dan origen” (2009: 166). Entonces, la marcada intención de mejorar la gestión y la eficiencia de los programas sociales no ha contribuido con atender las verdaderas causas que ocasionan las prácticas clientelares con las OSB, más bien se las han mantenido condicionadas y han sido



utilizadas políticamente por algunos Gobiernos que en algún momento las reconocieron como organizaciones que conservan valores de voluntariado y trabajan por mejorar las condiciones de alimentación de las familias.

Al respecto, Béjar propone criterios que pueden ser relevantes para un mejor desempeño y cogestión de los programas alimentarios considerando la participación de las integrantes de las OSB:

Un debate sobre qué hacer en el futuro con los programas alimentarios debería tener en cuenta los siguientes criterios: (i) en todos los casos la población está invirtiendo recursos monetarios y de trabajo, se trata en realidad de una asociación del pueblo con el Estado; (ii) a esa asociación debería corresponder una paridad en la adopción de decisiones entre el Estado y las organizaciones sociales que participan de los programas alimentarios; (iii) conviene tomar más en serio las posibilidades de desarrollo que encierra la red alimentaria si fuese conectada con los productores nacionales de alimentos, lo que ha empezado a hacer solo en pequeña escala, y con las dietas compuestas por productos locales. Este punto lleva a considerar la posibilidad de una reconversión de los programas de distribución de alimentos hacia la seguridad alimentaria, teniendo los Gobiernos locales como espacios de concertación (Béjar 2011: 436).

Finalmente, la asunción de los compromisos y responsabilidades está condicionada por la presencia e influencia del Estado y es muchas veces inevitable para las integrantes de las OSB. Es por ello por lo que se encuentra mayoritariamente ubicada en un mediano nivel de compromiso y responsabilidad. Por un lado, perciben como compromiso el cumplimiento de las normativas de los programas sociales que tiene una correspondencia con las supervisiones y seguimientos de parte de los responsables de los programas, como una respuesta a la ayuda que les brindan. Por otro lado, si bien algunas de las OSB buscan mantener su autonomía, evitando el clientelismo o la politización de los programas, también son conocedoras del poder del Estado a través de los programas sociales. Esto puede debilitar su autonomía y hacer que se tomen decisiones unilateralmente, pues es conocido que los problemas de origen de las relaciones entre los programas y las OSB no es considerado ni tomado en cuenta como una oportunidad de diálogo y búsqueda de propuestas entre ambos actores. Todo ello con el fin de buscar mejoras en la cogestión entre los operadores y las líderes de las OSB que manejan los servicios alimentarios.

### HALLAZGOS DE LA VARIABLE 3: COMPROMISOS Y RESPONSABILIDADES ASUMIDOS CON LOS PROGRAMAS SOCIALES

- Hay dos temas significativos para las integrantes de las OSB que fueron explicados por los responsables de los programas sociales. El primero es sobre los roles y funciones que especifican las pautas de cómo deberían organizarse, estar unidas y trabajar en conjunto y cumplir con sus obligaciones. Un segundo tema recae directamente en la finalidad y el público objetivo a quienes beneficiaría el programa social a implementarse.
- La mayoría de las integrantes de las OSB reconocen que los responsables de los programas sociales sí les explicaron sobre cuáles serían sus principales compromisos y responsabilidades con el programa. Ellas identifican tres aspectos: 1) Las formas cómo organizarse y comportarse como beneficiarias 2) La asistencia y participación en las reuniones y 3) El cumplimiento de los turnos de preparación de alimentos.
- Existen dos tipos de percepciones de las integrantes de las OSB sobre las responsabilidades y compromisos con los programas sociales. La primera es que las integrantes de las OSB consideran que los compromisos y responsabilidades genuinas a cumplir son aquellas que tienen establecidas con sus organizaciones y que están descritas en sus estatutos. La segunda es que asumen los compromisos y responsabilidades con el programa social porque ellas reciben *una ayuda*, lo que las motiva a tener que cumplirlos en reciprocidad con el programa social.
- El nivel de compromiso y responsabilidad que asumen las integrantes de las OSB con los programas sociales es de nivel medio, estos resultados se evidencian debido a dos razones: 1) Existe el compromiso de que las OSB cumplan con las normativas de los programas sociales como respuesta a la ayuda que estos les brindan, 2) Hay una búsqueda constante por mantener la autonomía al interior de las OSB para evitar el clientelismo o la politización por parte del Estado a través de los programas sociales.

#### 4.4. Representaciones de las integrantes de las OSB sobre la participación ciudadana en los programas sociales implementados

En este acápite se tiene la oportunidad de conocer información sobre cómo las integrantes de las OSB entienden y gestionan las relaciones con el Gobierno como beneficiarias de los programas sociales. Además, se indagó en sus ideas sobre la participación ciudadana como concepto, desde sus puntos de vista como integrantes de las OSB. Finalmente, se analizó cómo ellas describen el ejercicio de esta participación ciudadana en relación con los programas sociales. Con toda esta información, se determinó las formas, características y razones de su participación ciudadana. De acuerdo con los grupos focales, se pudo resumir las formas de entendimiento de las OSB sobre su vinculación con el apoyo que le brinda el Gobierno en el siguiente cuadro:

**Cuadro N.º 12**  
**Formas de entendimiento de las integrantes de las OSB sobre su vinculación con el apoyo que les brinda el Gobierno**

Hay quienes dicen que las organizaciones sociales están acostumbradas a pedirle todo al Gobierno. ¿Qué opinan al respecto?	Cuantificación de las respuestas de las integrantes de las OSB	Ideas expresadas respecto al accionar de las OSB que solo piden ayuda al Gobierno
<b>Complementamos el apoyo Estatal gestionando con otras instituciones</b>	<b>33</b>	El Gobierno nos apoya, es su obligación, pero el presupuesto no es suficiente. Hay que gestionar apoyo de otros funcionarios o instituciones como las ONG.
<b>Trabajamos unidas para sacar adelante la organización</b>	<b>19</b>	Debemos acostumbrarnos a trabajar unidas, para la organización, equiparla mejor y salir adelante, no solamente esperar todo.
<b>Invertimos nuestro tiempo y trabajo para que la organización funcione</b>	<b>6</b>	En la organización invertimos, nuestro tiempo y trabajo para que funcionen los programas que nos dan, u otros proyectos que tenga la organización.
<b>Sin información</b>	<b>5</b>	No expresaron ideas.
<b>Ofrecen apoyo solo en campaña electoral</b>	<b>2</b>	Algunos políticos ofrecen ayuda y apoyo en campaña electoral, luego se olvidan.

Fuente: Elaboración propia

En el Cuadro N.º 12, podemos observar que 33 respuestas reflejan que ellas están conscientes de que tienen un apoyo del Gobierno, pero que no es suficiente, lo que amerita buscar nuevas alternativas en otras organizaciones e instancias o funcionarios, ya sea el mismo Estado o

entidades privadas. Por otro lado, 19 respuestas están orientadas a una motivación más interna de la organización social, al trabajo unido entre ellas, que implica sacar adelante a su organización, y no estar dependiendo de la única ayuda de parte del Estado.

Las relaciones entre el Estado y las OSB siempre han tenido altibajos y fracturas que se han hecho evidentes a través de los distintos tipos de programas sociales, por la forma como se abordaron, muchas veces estaban en concordancia con el modelo implementado por el gobierno de turno, pero no lograban establecer una relación complementaria entre ambos actores. Al respecto, Bebbington, Scurrah y Bielich indican lo siguiente:

Se aprecia una relación de tira y afloja entre el Estado y las organizaciones populares del movimiento [de mujeres urbano-populares], que refleja tanto su interdependencia como su deseo de lograr mayor independencia y autonomía o subordinar la otra parte en la relación. En una entrevista, con un exdirector del PRONAA caracterizaba a esta interdependencia como “un clientelismo desde arriba hacia abajo y desde abajo hacia arriba”. Una mirada a la relación a través del tiempo sugiere que el movimiento [de mujeres urbano-populares] ha sufrido momentos de dependencia y subordinación al Estado, pero que la tendencia ha sido hacia una mayor autonomía y hacia la construcción progresiva de una relación más institucionalizada. Esto refleja el reconocimiento tanto de las mujeres como ciudadanas como de sus organizaciones y movimiento. Pero es un proceso todavía incompleto (2011: 330).

Entonces, las organizaciones sociales también deben evidenciar el ejercicio de sus deberes y obligaciones, pero con una mirada de correspondencia con los programas sociales. Es decir, que implique un mejoramiento de capacidades permanentemente para que reconozcan sus deberes y derechos y sean capaces de participar, generar iniciativas y propuestas, que las ayude a reducir la vulnerabilidad y clientelismo político a la cual son sometidas en algunas ocasiones. En este punto, es preciso atender algunas opiniones de las integrantes de las OSB sobre la dependencia con el Estado:

Yo creo que es mentira... nosotros trabajamos porque bueno a veces yo me pongo a pensar en el asistencialismo tanto, ¿no? Entonces yo creo que no hay que darle el pescado, sino que hay que enseñarles a pescar y a mis socias por ejemplo yo no les doy yo hago que trabajen yo estoy ahí con todas, pero yo tampoco les doy todo listo, ¿no? Así se les enseña a trabajar (participante del grupo focal, integrante del VDL Ramiro Prialé).

Bueno yo opino que sí es cierto, ¿no? Estamos acostumbrados a pedir, pedir y ellos dicen que nosotros pedimos, pedimos pero ellos dan la ayuda y llega a personas que no deben ser, llegan a personas indecorosas que podemos decir que se cogen la plata la ayuda del Gobierno y eso va a otra persona y los mismos, los mismos, los mismos, cosa que para los comedores no llega nada por eso uno pide, pide y dicen que pedimos, pedimos y tenemos que pedir si la ayuda no llega, otras personas se lucran con el dinero del Gobierno, esa es mi opinión (participante del grupo focal, integrante del VDL Flor del Milagro).

Porque el Gobierno, como el presidente si ha sido elegido por nosotros, no por sí solo, y ya tenemos la obligación de pedirle un apoyo a él, pero no solamente todo porque también podemos pedir a otras instituciones, y también podemos trabajar para actividades, y cuando el comedor está organizado podemos hacer muchas cosas (participante del grupo focal, integrante del club de madres Niño Jesús).

Las integrantes de las OSB reconocen el apoyo del Estado y plantean la idea de que no hay dependencia exclusiva con el Gobierno, pues ellas han mantenido a través de los años diferentes estrategias para relacionarse con otros organismos y entidades para obtener otros beneficios (gestión de apoyos, capacitaciones, etc.) y que esto, a su vez, les ha permitido fortalecer las relaciones de unidad entre sus integrantes como organización. Todo ello ha contribuido para que algunas organizaciones sociales sean capaces de autogestionarse, con la ayuda del Estado o sin ella. Sin embargo, la intención por obtener su autonomía evitando un manejo politizado, siendo ellas beneficiarias de los programas del Estado, es un desafío constante al cual se enfrentan las OSB.

Respecto de las relaciones entre organizaciones sociales y el Estado, Henry Pease y Luis Villafranca, apuntan que: “La relación real e imaginada de los peruanos con el Estado es muy contradictoria. Al mismo tiempo que lo percibe lejos de sus intereses y de sus aspiraciones –y en ese sentido poco representativo– lo demandan, sin embargo, para que atienda sus necesidades más sentidas, tales como la seguridad, pistas y veredas, salud, empleo y la instalación de servicios básicos” (2009: 126). Es decir, que siempre existirán demandas de la población hacia el Estado para que brinde acceso a servicios básicos a pesar de que el Estado es considerado una instancia lejana y poco representativa en términos de que no se detecta su presencia para las organizaciones populares, y familias con menos recursos económicos.

Sin embargo, frente a esta relación con marcadas diferencias entre las organizaciones sociales y el Estado, es necesario que las primeras reconozcan que acompañado de los reclamos y demandas de sus derechos fundamentales, existe también el cumplimiento de sus deberes, compromisos y responsabilidades como beneficiarias y beneficiarios del programa social. Todo ello con el ánimo de buscar opciones viables y compartidas entre el Estado y las organizaciones sociales para mejorar la situación de la población, y que no sea solo y únicamente la intervención del Estado la que predomine, tal como lo indica Francke:

Cabe aclarar, por cierto, que el hecho de que el Estado tenga un enfoque de derechos y promueva activamente que toda la población tenga acceso a determinadas condiciones básicas, no quiere

decir necesariamente que el Estado es el que tiene que proveer o financiar esos bienes o servicios. Que el derecho a la alimentación se resguarde no demanda necesariamente que el Estado reparta alimentos a toda la población, ni el derecho al trabajo se logra solamente cuando el Estado da empleos a todos. Que el Gobierno financie o provea directamente determinados servicios que constituyen derechos fundamentales es una opción válida, posiblemente la mejor en muchos casos, pero no la única y exclusiva en el marco de una lógica de derechos. Las políticas para promover una realización efectiva de los derechos pueden ser diversas, pueden incluir mecanismos de mercado y responsabilidades de las familias, pero deben asimismo conllevar a un esfuerzo planificado, el máximo posible, desde el Estado (2010: 151).

Sobre el mismo tema, otra integrante de las OSB enfoca su punto de vista de ciudadana con capacidad en establecer relaciones con otras instituciones, muestra su parecer con la siguiente opinión:

Porque nosotros como ciudadanos, como socias de un club de madres o un vaso de leche nosotros aportamos también, porque si quisiéramos que el Estado nos dé todo, que todos nosotros le pedimos al Estado es mentira porque en ese caso el Estado mandara a personas que preparen el vaso de leche y nos lo sirvan, pero no el Estado pone su parte y nosotros ponemos otra parte y no pienso que es así, por ejemplo mire las construcciones que tenemos son de... estas construcciones son de una ONG Circulo Solidario pero a cambio ¿qué hemos dado nosotros?—nuestro tiempo, porque ellos nos han pedido ellos ir a unas capacitaciones y una cantidad de personas teníamos que ir a capacitaciones entonces también nosotros aportamos para que esa ONG pueda construir los locales (participante del grupo focal, socia del club de madres San Juan Bautista).

En este contexto, dentro de esta relación entre el Estado y las OSB, que ha tomado matices distintos, pero donde han primado dos aspectos: el primero, la búsqueda constante del reconocimiento de la autonomía de las organizaciones y el segundo, obtener una mayor participación en la cogestión de los programas sociales. Las madres de familias integrantes de las OSB manifiestan su posición de no sentirse únicamente beneficiarias, muy por el contrario, perciben que tienen un lugar ganado con su trabajo y esfuerzo y que son capaces de elegir a los beneficiarios y las beneficiarias para cada programa, porque son ellas quienes realmente conocen las necesidades de cada una de las familias, información que el Estado desconoce y no valora, así lo corroboran Bebbington, Scurrah y Bielich:

Las dirigentes de las organizaciones que comprenden el movimiento [de mujeres urbano – populares] sus aliados enfatizan que las verdaderas “dueñas” de los programas de complementación alimentaria son las socias organizadas y que el Estado es un aliado que les ayuda con una contribución parcial y complementaria. Por eso reclaman el derecho a la cogestión de los programas y a decidir quién puede ser socia de sus organizaciones y receptoras de su ayuda. Es este el reclamo que subyace su insistencia en diferenciar el “programa” de la “organización”. Valoran y resaltan las contribuciones de las mismas socias, incluyendo aquellas que no reciben los beneficios del programa, tanto en dinero como en tiempo y esfuerzo y reclaman el derecho y la capacidad para decidir quién es “pobre” y por lo tanto quién puede ser beneficiario del programa.

Así poner límites claros a la intervención de los funcionarios del Estado en las decisiones y acciones de los programas (2011: 330)

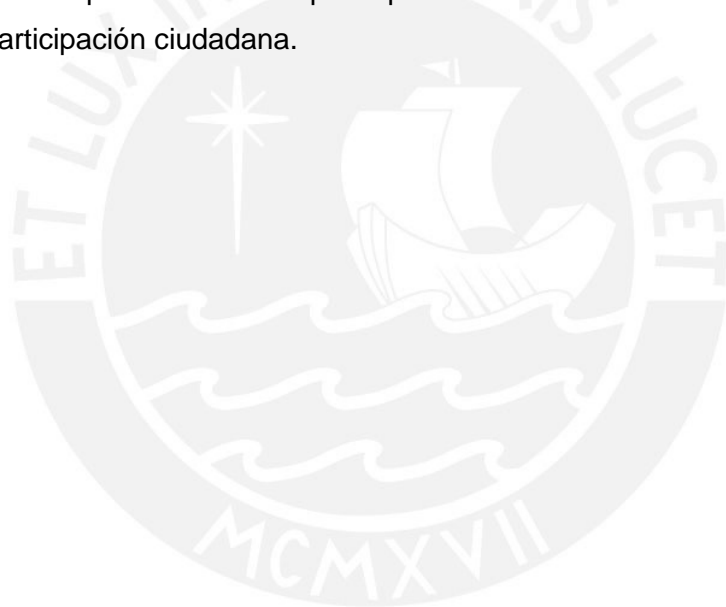
Entonces, las integrantes de las OSB han adquirido el empoderamiento para gestionar sus organizaciones de maneras más autónomas y evitando la intervención de los responsables de los programas de forma unilateral, respecto de los criterios para la elección de listados de los beneficiarios y las beneficiarias. Sin embargo, cuentan con disminuidas opciones de diálogo y cogestión de los programas sociales. Las integrantes de las OSB buscan la forma de complementar el apoyo del Estado (a través de otras personas o funcionarios) para cubrir algunas falencias económicas de la organización. Lo hacen personalmente y bajo determinadas condiciones, de modo que puedan mantenerse independientes de alguna afiliación política ya que: “Todas las organizaciones han aprendido a relacionarse con personas que estén interesadas en su trabajo, incluso si son congresistas. Se vinculan más con congresistas individualmente que con partidos políticos, como una forma de llegar directamente a la persona interesada y lograr que dicha persona haga incidencia a favor de ellas. También es un medio para no tener relación con un único partido” (Bebbington, Scurrah y Bielich 2011: 307). Al respecto, una integrante de las OSB afirma que:

Yo me meto así, detrás de Elías Rodríguez, el congresista, nos va a apoyar y yo no estoy contenta hasta que no se dé el sí, porque si no, gracias, no quiero verlo nunca más y es así ellos para que siempre aunque sea con un grano de arena, me dicen: Sra. para su club de madres, aunque sea ellos vienen y quizás de su dinero que venga y ellos saben que hay una ley que nos apoya a los clubes y no nos dan eso, ya es cuestión de ellos, pero la señorita del SNIP cuando vienen a hablar del presupuesto, por si acaso cuando yo le dije sobre nuestro club de madres está sin techo sin nada, me dijo: no señora. ahora el apoyo del Gobierno no viene para ninguna organización de base, así dijo ella incluso nos van a quitar el vaso de leche, a muy bien, la señora. de Huanchaco dijo no, ustedes tienen que levantarse porque no tienen por qué quitarle su vaso de leche... yo hago esas cosas yo incluso el alcalde de acá no me cumple ya otra vez ni se asome a nuestro club de madres, porque acá nosotros somos así, porque tiene que ser así, se tiene que ser estricto porque quizás yo no tengo niño, pero Ud. ve la población que lo necesita, no necesita tomar arena, no necesita tomar un agua nada más, quiere un alimento, tiene que nutrirse, a que llaman población bien alimentada, ¿no? (Participante de grupo focal, integrante del club de madres Divino Niño Jesús).

Se concluye entonces que las integrantes de las OSB tienen tres puntos de vista sobre el vínculo que existe en relación con el apoyo recibido por el Estado: primero, existe la idea de que no hay ayuda exclusiva de parte del Gobierno, pues han mantenido a través de los años diversas estrategias para relacionarse con otros organismos y entidades para obtener diferentes beneficios y que esto, a su vez, les ha permitido fortalecer las relaciones de unidad entre sus integrantes al interno de la organización. Segundo, manifiestan su posición de no sentirse solo

como receptoras de la ayuda del programa social, perciben que tienen un lugar ganado con su trabajo y esfuerzo y que son capaces de elegir sus listados de beneficiarias y beneficiarios porque consideran que conocen las necesidades de cada familia en la zona donde viven. Por el contrario, esta información no la conoce el Estado y no la valora. Tercero, ha primado la búsqueda constante de la autonomía de las organizaciones y tener una mayor participación en la cogestión de los programas sociales, este empoderamiento de las lideresas ha permitido tener una mejor gestión al interno de sus organizaciones sociales, evitando en lo posible, la intervención del Estado de forma unilateral.

A continuación, analizaremos el Cuadro N.º 13 que describe las nociones que tienen las integrantes de las OSB, quienes participaron en el grupo focal, sobre participación ciudadana. Estas son las respuestas que brindaron las participantes cuando se les consultó acerca de cómo ellas entendían la participación ciudadana.





**Cuadro N.º 13**  
**Nociones sobre participación ciudadana, según las integrantes de las OSB**

<b>Uds. habrán escuchado que las OSB deben ejercer una participación ciudadana en relación con los PS. ¿Qué entienden por participación ciudadana?</b>	<b>Cuantificación de las respuestas de las integrantes de las OSB</b>	<b>Ideas expresadas por las OSB respecto a lo que entienden por participación ciudadana</b>
<b>Sin información</b>	<b>15</b>	No expresaron ideas.
<b>Participar en reuniones y convocatorias, estar organizadas y unidas</b>	<b>14</b>	Personas organizadas que están juntas, trabajan unidas, participan en todo cuanto se convoque (reuniones en el distrito y provincia).
<b>Supervisar la recepción, entrega y preparación de alimentos</b>	<b>12</b>	Es la función de ir a supervisar los productos que nos entregan, si son los correctos en calidad y cantidad, con el compromiso de prepararlos como el PS indica. Además, tener la capacidad de hacer los balances de lo que nos brinda el PS.
<b>Formar juntas directivas de las OSB que participen unilateralmente</b>	<b>10</b>	Es cuando permiten la participación de la junta directiva de la organización, en las reuniones distritales, cabildos o presupuestos participativos, aunque sea unilateralmente (con opinión, pero no con voto).
<b>Estar informados por las autoridades y brindar nuestra opinión para la toma de decisiones</b>	<b>7</b>	Las autoridades (alcalde) deben mantenernos siempre informados, reunimos para que el pueblo opine, se tome decisiones y gestionar para obtener beneficios para la comunidad y no solo en campaña electoral.

Fuente: Elaboración propia

Hay que destacar que 15 (de un total de 50 participantes) mencionaron no conocer el término participación ciudadana, otras 14 respuestas estuvieron referidas a una idea sobre aquellas personas que estaban organizadas o unidas y participan cuando eran convocadas. Otras 12 respuestas estaban dirigidas a procesos de cumplimiento operativo sobre el manejo y preparación de los alimentos que les brinda el programa social. Un número de 10 respuestas identificaron a la participación ciudadana como la participación de su junta directiva en reuniones, pero lo hacían de forma unilateral, tenían voz, aunque no voto. Por último, 7 respuestas se centraron en la idea de estar informados por las autoridades además de ser los motivadores para la toma de decisiones en conjunto.

En relación con los resultados, las participantes, al no tener una idea clara de participación ciudadana, manifestaron distintas formas de entender este término. Se consideró pertinente consultar a los responsables de los programas sociales como el Sr. Gonzalo Vereau, funcionario responsable de las OSB de la Municipalidad Provincial de Trujillo, sobre cómo ellos desarrollan el tema de participación ciudadana con integrantes de las OSB, él refirió lo siguiente:

Bueno, es la inclusión de la población, ¿no? que va a ser beneficiaria, actualmente contamos con más o menos en caso de comedores populares, con la participación de seis mil, más de seis mil beneficiarios los cuales están distribuidos actualmente en 142 comedores populares. En el caso por ejemplo de las actas de compromiso y convenio existente 33 instituciones las cuales participan del beneficio del apoyo, están también el programa de descarte de TBC con alcance de 38 establecimientos de salud, son beneficiarios también del programa que tiene alcance dentro del programa. El programa de complementación alimentaria tiene 4 modalidades, por ejemplo, el que está usted refiriéndose es el de comedores populares, con ellos como le repito contamos con 142 comedores populares distribuidos en los 11 distritos con una población en las cuales participan más de 6200 beneficiarios aproximadamente (Quipuscoa 2014b: 4).

Entonces, de acuerdo el comentario del funcionario sobre participación ciudadana, este considera que tiene relación con la inclusión de un mayor número de beneficiarias y beneficiarios a los programas de complementación alimentaria. De este modo, especifica el alcance que tiene cada programa a nivel territorial y además que son incluidos otros grupos con problemas de salud, con una clara intención de beneficiar a una mayor población posible. Sin embargo, Tanaka menciona que la participación es un acto que implica un conjunto de procesos, conocimientos, intereses y motivaciones individuales y colectivas. En ese sentido, es importante considerar a aquellos invitados a “participar” o que van a ser “incluidos” en los programas sociales y tener claridad sobre qué, para qué y por qué se involucrarían con tal o cual programa. Esta acción no se debe limitar a una mera intención de listados con formalidad documentaria, que solo refleje mediante números una gran población que estará siendo beneficiada. En esta dirección, indica lo siguiente:

Planteo que no es posible pensar en participación en abstracto, al margen de las condiciones que en ella se produce. No considerar las diferencias que estos contextos [comunidades complejas, diferenciadas y con una población de orientaciones divergentes] determinan conduce a pensar en modelos inaplicables, o peor aún, contraproducentes. Por otra parte, se suele pasar por alto el dato de que la participación es una *construcción social*, que implica costos y que supone la superación de problemas de acción colectiva, con lo que está lejos de ser una práctica natural o espontánea (2001: 10).

En este sentido, es pertinente considerar los siguientes discursos de las integrantes de las OSB, sobre lo que ellas entienden por participación ciudadana:

Buena participación ciudadana, como es del tema que estamos nosotras preparadas para participar en cualquier función que nos den por ejemplo en relación a los programas sociales, que nos den en Huanchaco nos llamen para participar en cualquier tema o en cualquier gestión o en cualquier fiscalización que nos van a hacer, estamos preparadas nosotras (Participante del grupo focal, presidenta del VDL Ramiro Priolé).

La participación ciudadana es que, por ejemplo, el club de madres tiene su participación en todas las reuniones ir a ver qué productos reciben, si se van a ver... a ver... si realmente les dan el producto que reciben o es lo que ellos le cambian por otro producto (Participante del grupo focal, socia del VDL Flor del Milagro).

Yo entiendo por participación ciudadana que nos tomen en cuenta nuestras opiniones ante las autoridades locales y que nos den esa oportunidad de poder hablar, hacer cómo dicen gestiones, decisiones con nuestras autoridades locales, en alguna reunión que ellos tengan en algún plan que ellos tengan; eso yo entiendo por participación ciudadana (Participante del grupo focal, socia del comedor popular Villahermosa).

En los discursos de las integrantes de las OSB, la participación aparece como aquello que no se distingue entre la idea de participar y la de asistir a determinadas reuniones o cumplir con alguna función establecida (vigilancia y supervisión). En este sentido, Arnaldo Serna menciona que: “La participación es un aspecto altamente valorado, en términos de imagen de la organización, especialmente hacia el exterior [...] en la práctica la participación es entendida como la asistencia/presencia de las personas, es decir, estar ya es participar. Siendo así las listas de asistencia a las reuniones pasan a ser la fuente de verificación de cuán participativa ha sido esta” (2005: 87). Consecuentemente con este comentario, muchas veces no se comprende el término en su total amplitud y se le adjudica un significado reducido de la participación ciudadana en solo un acto presencial o convocatoria en la cual se tiene la intención de brindar las opiniones. Además, se le atribuye a la presencia o asistencia a un evento o convocatoria como un acto automático que ya indica participación en todo su sentido amplio. Sobre el tema, a continuación, opina una integrante de las OSB:

Participación ciudadana es que cada vecino se... pueda asistir a una convocatoria, a una reunión a una realización de consejo tenemos ese derecho de ir a participar con nuestras opiniones o cuando se haga alguna marcha, qué sé yo, y también estamos todos ahí todos presentes, como dice su nombre participación ciudadana todos los ciudadanos tenemos el derecho de participar en cualquiera de las convocatorias que nos hagan (Participante del grupo focal, integrante del club de madres Santa Teresita).

Entonces, es evidente que la participación ciudadana es entendida como la asistencia o presencia física de los ciudadanos cuando hay necesidad de reclamar o de acuerdo con la convocatoria realizada o alguna función preestablecida. Como bien se indica, no existe una participación en abstracto o de forma espontánea, es una construcción social, que implica establecer intereses comunes, relaciones más institucionalizadas, superar problemas de asistencialismo, poner en

práctica sus derechos como ciudadanos y también sus deberes a cumplir. En ese sentido, se deben establecer formas de diálogo entre las partes interesadas, sobre propuestas de mejoras y decisiones compartidas con los responsables de los programas sociales u otras autoridades.

Por otro lado, las integrantes de las OSB, a lo largo de los años, han enfrentado situaciones de tensión al interior de sus organizaciones, ya sea por razones de índole política, coyuntura electoral, intereses creados de sus dirigentes, entre otras razones. Pero ellas son conscientes que, manteniéndose unidas, hay mayor fuerza y pueden conseguir aquello que demandan o que no cubre sus necesidades. Aquí también es pertinente citar lo que señala Arnaldo Serna:

En el caso de las OSB conocidas en las experiencias, las necesidades cubiertas son las de subsistencia, en la medida que se agrupan para recibir alimentos, para administrar un recurso clave como el agua, para comercializar en mejores condiciones, o bien ya están agrupadas, se organizan para tratar de mejorar sus condiciones de vida, y el vínculo con lo externo. Esto no niega la posibilidad de que, en el camino las OSB pasen a ser satisfactoras de necesidades de participación, ocio, afecto, identidad, lo cual hace que estas se fortalezcan más allá de la satisfacción de necesidades que le dieron origen, y pasen a ser significativas en la vida de las personas (2005: 53).

Es importante destacar que, en las diversas OSB, hay personas que tienen un mayor grado de instrucción y que generalmente ocupan los cargos de las juntas directivas y son las llamadas a entablar las relaciones con los programas sociales, aunque en la realidad muchas veces sean la minoría en la organización. Así lo corrobora Martin Tanaka: “La participación puede implicar el simple involucramiento o la contribución en actividades poco especializadas o calificadas, pero también en actividades complejas que implican diagnósticos, cogestión, administración, etcétera. Es claro que niveles más exigentes de participación requiere calificación, tiempo, recursos, de modo que, excluyen naturalmente a la mayoría” (2001: 13).

Entonces el entendimiento de la participación ciudadana está por el lado de hacer un esfuerzo para comprender en su totalidad lo que implica este concepto. Debe existir dentro de las OSB un mayor conocimiento, habilidades y tiempo para poder desempeñarse en temas de mayor complejidad administrativa y de cogestión y no solamente desarrollar actividades que son consideradas “poco especializadas” como la vigilancia en la entrega de alimentos o la preparación de estos. A su vez, existen factores que no contribuyen con la construcción de esta participación ciudadana, en términos de diagnóstico y evaluación de alcance comunitario, las OSB son ignoradas en las decisiones de las autoridades locales, según se demuestra en la siguiente opinión:

Bueno, participación ciudadana, yo creo que es mayormente cuando se hace una reunión de evaluación, de análisis de necesidades de nuestra comunidad no necesariamente tiene que ser dentro de la institución sino a nivel general de la comunidad, mayormente quien hace las convocatorias es la municipalidad, quien debería de hacerlo son las Municipalidades pero que lamentablemente muchas veces no se le tiene en cuenta a las OSB no sabemos el motivo o de repente porque muchas de nosotras en las organizaciones no nos afiliamos a ningún partido político, somos instituciones apolíticas y, de ahí que nace la discriminación por parte de las autoridades (Participante del grupo focal, integrante del comedor popular Villa Hermosa).

Además, es sabido que la intervención de las integrantes de las OSB en los espacios públicos, muchas veces, es limitada o manipulada por intereses de terceros a causa de la desvaloración de su quehacer por ser consideradas muy operativa o con poca especialización dentro de sus clubes o comedores (en ocasiones las mismas integrantes de las OSB se autocalifican). Esta situación es reforzada por otros agentes comunitarios externos. Entonces, la intención es que esa oportunidad de poder “dar su opinión” signifique tener acceso a sus derechos y asumir sus responsabilidades como ciudadanas y sea el comienzo de una verdadera participación en beneficio de sus organizaciones, tal como lo explica Serna:

La escalera de participación plantea distintos niveles, que dependen del grado de involucramiento de la persona en la toma de decisiones de la organización [...]. Un segundo nivel implica opinar al momento de tomar decisiones sobre las actividades a realizar colectivamente, sin embargo, las decisiones las toman finalmente quienes tienen autoridad, sin necesidad de tomar en cuenta las opiniones; a este nivel se le puede llamar “con voz, pero sin voto”. El grado de responsabilidad aumenta en la medida que aumenta el grado de influencia en las decisiones. Cabe señalar que este nivel se alcanza no solo porque quienes tienen más poder lo permiten sino, sobre todo, porque las personas asumen la responsabilidad de dar su opinión (2005: 87-88).

Por su parte, Béjar señala que, a pesar de que las OSB han sido consideradas por el Estado para participar en los comités de gestión, pero su verdadera función era la de vigilar la cantidad de alimentos a distribuirse a nivel nacional, así mismo la adquisición de alimentos, y la participación en la definición de la política nacional alimentaria. Sin embargo, la participación en los comités especiales era limitada solo a emitir su opinión, pero no le reconocían el voto:

En el gobierno de Alejandro Toledo se decretó la unificación de los programas alimentarios en un PRONAA reestructurado; y la participación de las organizaciones de comedores populares en la vigilancia de la cantidad y calidad de recursos que aporta el Estado [...] Se formaron comités de gestión para el programa de apoyo a las tareas alimentarias de las organizaciones sociales de base, integrados por tres representantes de las OSB, dos representantes del Estado (entre ellos uno del Mimdes) y un representante de las Municipalidades. [...] entre otras tareas, estos comités tienen la atribución de participar en la definición de la política nacional alimentaria, vigilan la cantidad de alimentos distribuidos a nivel nacional; y fiscalizan la transparencia en la adquisición de alimentos a nivel nacional. Una representante de cada uno de los tipos de las OSB participa con voz, pero sin voto en los comités Especiales Permanentes y las Comisiones de Adquisiciones del PRONAA (2011: 434).

Por otro lado, Tanaka menciona que la participación como acto colectivo, no implica un rol exclusivo de los ciudadanos en general, sino que también deberían existir agentes responsables que motiven esta participación para que la opinión de la población sea escuchada y se tomen decisiones que beneficien a la comuna:

Pero se tiene que tomar en cuenta que la participación debe ser promovida, dado que no es un resultado espontáneo natural. Las diversas instituciones y agentes de desarrollo han de incentivar las prácticas participativas, crear un entorno que la haga atractiva y útil para los ciudadanos y tratar de ampliar y difundir las capacidades sociales, para que no se queden solo en un grupo pequeño. Por otra parte, la participación puede tener una gran utilidad en las políticas sociales para el logro de los objetivos de desarrollo y superación de la pobreza (2001: 25).

Entonces, es de importancia que la participación sea promovida por las autoridades y demás actores involucrados en el desarrollo de sus comunidades, con la intención de que se encuentre un sentido de utilidad y sea relevante para los pobladores y sobre todo considerado por sus autoridades, en el sentido de ejercer su ciudadanía. Al respecto, es pertinente atender la opinión de una integrante de las OSB, acerca de la presencia de agentes motivadores de la participación:

El participar en las decisiones que puede tomar por ejemplo el alcalde, ¿no? debe tomarnos en cuenta a nosotros para poder opinar y tomar decisiones yo ahí estoy participando como una ciudadana, ¿no? Mi alcalde de acá del consejo menor de El Milagro de igual manera, ¿no? A todos los comedores, en general, nos deben tomar en cuenta para poder opinar y, de esa manera, estamos participando, por ejemplo, el alcalde nos puede llamar ahora que estamos con un lema de que él es el alcalde del consejo menor y nuevamente ha salido elegido como regidor de Huanchaco y nuevamente nosotros vemos que no se abastece, qué le parece a él si nos llama a todos los pobladores para opinar, y yo creo que lo que opinemos todos los pobladores, él como autoridad debe tomarnos en cuenta, ¿Por qué? Porque somos ciudadanos, porque estamos aquí en el sector, ¿no? y él nos representa, pero nosotros somos importantes y nos tiene que tomar en cuenta (Participante del grupo focal, integrante del club de madres Virgen del Socorro).

Al considerar las nociones de las integrantes de las OSB sobre la participación ciudadana, destaca la falta de claridad frente al término y las dimensiones sociales. Es así, que hay un grupo considerable (15 de 50 participantes del grupo focal) que desconoce el término en su total dimensión. Las aproximaciones que brindan las demás participantes tienen tres aspectos relevantes: 1) se le adjudica un significado de solo la presencia o asistencia en reuniones o convocatorias como un acto automático que indica participación, 2) el desempeño de las integrantes de las OSB es considerado muy operativo o con poca especialización, la participación en otros espacios de decisión es limitada solo para emitir su opinión, pero no le reconocen el voto, 3) existen factores que no contribuyen con la construcción de la participación ciudadana en las OSB, las autoridades locales no se comportan como agentes motivadores de esta participación, todo lo contrario, ignoran la opinión de las OSB.

Ahora analizaremos ya no solo las nociones básicas, sino la percepción propia que tienen las integrantes de las OSB respecto a la participación ciudadana con los programas sociales. Para ello, hemos elaborado el siguiente cuadro:

**Cuadro N.º 14**  
**Percepción sobre el ejercicio de la participación ciudadana de las integrantes de las OSB con los programas sociales**

Y ustedes como integrantes de su organización social de base, ¿cómo perciben su participación ciudadana en relación con el PS del cual se benefician?	Cuantificación de las respuestas de las integrantes de las OSB	Ideas expresadas por las integrantes de las OSB sobre su participación ciudadana en relación con el PS
<b>Atender las reuniones, escuchar y brindar nuestra opinión</b>	<b>18</b>	Estar puntual en las reuniones, dar opiniones, escuchar y cumplir con nuestra presidenta del club, comedor popular o la autoridad (alcalde) para opinar sobre los presupuestos y partidas.
<b>Rendición de cuentas en relación con lo entregado por el PS</b>	<b>17</b>	Cumplir con las rendiciones económicas de las cuentas, el cómo se han utilizado los bienes entregados por los PS y las actividades futuras de la organización.
<b>Vigilancia y control de los alimentos aptos para el consumo</b>	<b>10</b>	El programa social nos envía alimentos, pero no permiten sugerir algún cambio, solo controlar si está apto para el consumo. Además, el PS no informa sus decisiones ni siquiera a la presidenta.
<b>Sin información</b>	<b>9</b>	No expresaron ideas.

Fuente: Elaboración propia

De acuerdo con el Cuadro N° 14, las respuestas sobre la participación ciudadana con los programas sociales se agruparon fundamentalmente en tres aspectos: 18 respuestas se asociaron con atender o asistir a las reuniones, ya sea aquellas que implican obligatoriedad –con su organización o con alguna autoridad que los convoque–17 de las respuestas estaban orientadas al rendimiento de cuentas e informes sobre aquello que les fue entregado por el programa social. Por otro lado, 10 respuestas se inclinaron por aquellos roles y funciones operativos que tienen para el cuidado de los alimentos que reciben, pero que no implica oportunidades para hacer o sugerir cambios. Finalmente, 9 de las participantes no expresaron opiniones respecto a la pregunta.

Considerando las respuestas encontradas, en cuanto a su percepción del cómo las integrantes de las OSB ejercen su participación ciudadana, esto es entendido en dos aspectos. El primero,

como la asistencia a las reuniones o convocatorias, que, aunque brinden sus opiniones, muchas veces es solamente un acto de presencia con poco o nulo nivel de decisión. El segundo, como la elaboración de las rendiciones de cuentas, a modo de cumplimiento o correspondencia con el programa social por aquellos recursos o bienes entregados.

Entonces, antes de continuar con el análisis, es importante señalar una definición sobre la percepción como: “un proceso por el cual los individuos organizan e interpretan sus impresiones sensoriales con el fin de darle significado a su ambiente. Lo que uno percibe puede llegar a ser radicalmente opuesto a la realidad objetiva” (Centro de Análisis y Resolución de Conflictos 2011: 6). Es decir, es necesario analizar las formas en que las integrantes de las OSB perciben su participación y también considerar el punto de vista de los agentes que contribuyen o limitan indirectamente a la generación de una verdadera participación ciudadana.

En este sentido, tenemos la opinión de uno de los responsables del programa de CP, quien en su discurso focaliza la idea de que son las integrantes de las OSB quienes tienen que cambiar y mejorar su comportamiento respecto a las ayudas que brindan los programas sociales. Gonzalo Vereau describe lo siguiente:

Por un lado, nosotros como parte de nuestro plan operativo tenemos capacitaciones programadas, nosotros capacitamos permanentemente a las OSB como también incluso hacer que ellas tengan actividades productivas dentro de las OSB para que ellas salgan un poco del letargo, del asistencialismo, que vayan mejorando su comportamiento, su conducta, la idiosincrasia. Eso es un poco el aporte que está en gestión que está a puertas de terminar, queremos dejar presente dentro de las OSB, digamos ese es el trabajo que se está haciendo. (Quipuscoa 2014b: 3)

Según el comentario, el funcionario enfatiza que ellos como programa social se interesan en brindar capacitaciones con la finalidad de que las integrantes de las OSB son las que deben salir del letargo y del asistencialismo que no les permite mejorar su calidad de vida. Sin embargo, si consideramos el punto de vista de las integrantes de las OSB de acuerdo con los hallazgos del Cuadro N.º 7 respecto a la satisfacción en la ejecución de los programas sociales, estos resultados tenían niveles de medio a bajo. Esto nos indica que, en un mismo contexto, existen distintas percepciones entre los operadores de los programas y las integrantes de las OSB que reciben las ayudas alimentarias.

Sin embargo, un aspecto positivo es que existe la idea de parte de las integrantes de las OSB que considera que es muy necesaria una participación conjunta entre ambos actores (las OSB y los responsables de los programas sociales). Así lo indica la presidenta del club de madres Gladis



Robles de García: “Para que haya participación tiene que haber participación de ambos tanto de autoridades como de los ciudadanos” (Villanueva 2013b: 57). Es así que es necesaria la voluntad de parte de los actores para promover la participación ciudadana, de modo que no sea considerada solamente un formalismo o cumplimiento de las actividades de plan operativo ejecutado por los programas sociales solamente, sino que motive a generar y mejorar capacidades, disposición y compromiso para ejercerla.

Por otro lado, la razón de determinado comportamiento de las OSB, tomando en cuenta las palabras del funcionario de CP, es que están en un proceso de letargo y con ideas asistencialistas. Esto tiene mucha relación con el funcionamiento estatal y la forma cómo este desempeño ha trascendido a través del tiempo en el desarrollo e influencia de las organizaciones sociales. Como señala Francke:

Las características que tienen tanto los beneficiarios y los servicios entregados por el Estado, como la forma en que se producen los mismos y las condiciones en las cuales se deciden las políticas públicas, tiene gran influencia en las características del movimiento social y de la participación ciudadana que generan. De esta manera, una primera gran fuerza que influencia las características de la participación ciudadana viene de la forma como el Estado funciona, incluso sin considerar dentro de este funcionamiento a la propia participación ciudadana. Digamos que la lógica interna del Estado establece una marca muy fuerte respecto del movimiento social y la participación (2007: 108).

Es decir, el Estado, por tener la capacidad de tomar decisiones respecto al diseño de las políticas y de los recursos de los programas sociales que implementa, genera situaciones que priorizan el cumplimiento de las funciones y la gestión eficiente del programa social. Además, es conocido que, en algunos Gobiernos, las prácticas clientelistas politizan el uso de los recursos de programas sociales e incentivan las relaciones de dependencia e interdependencia con el programa social, con disminuida o poca motivación en cuanto a la participación ciudadana.

Entonces, esta forma de comportamiento estatal influencia la forma como las integrantes de las OSB corresponden y dan una respuesta hacia el programa social. Por decirlo de otra manera, si los responsables o los operadores de los programas sociales se limitan a la entrega de alimentos y a ejecutar sus supervisiones posteriores, las integrantes de las OSB en respuesta al apoyo y ayuda del programa cumplen con sus roles y funciones operativas en cuanto a la vigilancia de la calidad de alimentos y rendición de cuentas, pero cuidan su autonomía como organización social y no cuentan con motivación por cultivar y ejercer prácticas de participación ciudadana.

Sin embargo, Tanaka indica que la participación de las organizaciones populares en el diseño de las políticas sociales tiene distintas aristas y señala dos puntos de vista de la participación ciudadana en las políticas sociales: la del Estado y la de la academia u ONG. En ambas difícilmente se encuentra una intención práctica, transparente y consecuente de la participación tal como lo señala a continuación:

La importancia de la participación popular en las políticas sociales se reconoce ampliamente, pero de manera muy genérica, y dentro de los márgenes de lo “políticamente correcto”. De parte del Estado, se trata de un reconocimiento retórico, que suele encubrir una ejecución tecnocrática, para cuyos agentes la participación constituye solo un componente formal de las políticas sociales, pues ellos privilegian la eficiencia en el manejo de recurso como criterio exclusivo. Desde este punto de vista la participación se considera a menudo como sinónimo de mayores costos y demoras en la ejecución de los proyectos. En otras ocasiones, el discurso de la participación encubre muchas veces un manejo altamente politizado, que genera prácticas clientelistas, y estas establecen los lazos de dependencia entre las organizaciones sociales y el Estado que obtiene así apoyo político. Por otra parte, en el ámbito de la academia y de las ONG, la participación es vista solo desde el punto de vista del *debe ser*, al margen de consideraciones prácticas, con lo cual termina presentándose como un planteamiento idealista o ingenuo, lo que puede distorsionarla y desvirtuarla (2001: 12).

Tomando en cuenta lo anterior, a continuación, tenemos el discurso de una integrante de las OSB sobre la participación que ejercen algunas integrantes de la junta directiva. Este testimonio corrobora las características que expone Tanaka, en lo que refiere al ámbito de la academia u ONG, en cuanto se trata de una participación que se torna un tanto distorsionada y que podría no ser representativa o sostenible en la práctica:

Tuvimos el cabildo abierto, ¿no? Acá en El Milagro en el tiempo de Wilder Vásquez, ¿no? Y si nosotros nos metíamos adentro en las reuniones que tenía él, no teníamos ni voz ni voto pero también escuchábamos y todo, ya porque el círculo solidario [ONG] nos había preparado ya, mira va a haber cabildo, va a haber reunión mira vámonos y nos metíamos adentro a escuchar también, entonces este... ya participábamos nosotros inclusive... inclusive se formó la alcaldesa por un día, participando con nuestras autoridades y estuvo bien bonito, bien bonito para que... y nos prepararon para eso y yo creo que estoy preparada (Participante del grupo focal, integrante del VDL Ramiro Prialé).

Es decir, que, para ejercer una participación, se debe saber el objetivo del porqué y para qué se participa, analizar si estos esfuerzos serán sostenibles y beneficiosos para su comunidad. Además, se deberán tomar en cuenta si hay acceso a los derechos, como es la participación, también están los deberes que tendrán que asumirse como ciudadano, siendo responsable de sus opiniones y actos para ejercer una verdadera participación ciudadana. Algunos autores como Béjar describen la existencia de los derechos y las responsabilidades en términos de ciudadanía:

“Pedir o exigir al Estado obliga también la responsabilidad y ello conduce del individuo al ciudadano. Ciudadano es el individuo que actúa responsablemente en el espacio público, el soberano de sí mismo, es decir, aquel que domina sus egoísmos, temores e instintos, para asumir una conducta generosa y racional” (2011: 29). Entonces, es importante la existencia de responsabilidad, como una condición de ser ciudadano, quien es capaz de modular un comportamiento consecuente y racional contribuyendo con el bienestar de su comunidad.

En este punto cabe resaltar la opinión de una presidenta de las OSB, quien reconoce que tener un puesto de directivo en la las OSB implica que ella asuma una mayor responsabilidad para trabajar por los demás y tiempo para participar y capacitarse en cosas nuevas, tal como se detalla a continuación:

Eso nos explicaron que nosotras como presidentas teníamos que era un doble trabajo es una responsabilidad que nosotros teníamos que trabajar por nuestra gente que están a cargo, pero para eso teníamos que ir a capacitaciones, asistir, nos llaman por ejemplo la subgerencia, la provincial, para que nos capaciten para que nos vayamos a charlas a veces nos invitan también para feria gastronómica, entonces todo es participar y es un beneficio para nosotros mismos incluso por ejemplo también a las ONG también nos invitan para que hacer las microempresas, como las mujeres no nos vamos a quedar como club de madres, como vaso de leche, no solo para cocinar sino para surgir en algo, capacitarnos en muchas cosas (participante del grupo focal, integrante del club de madres Tania Baca).

Entonces, si bien las integrantes de las OSB están expuestas a una relación de dependencia e interdependencia con los programas sociales, ellas generan y asumen sus responsabilidades al interior de su organización con sus socias, es por ello por lo que son reconocidas por la población y expresan una relación muy estrecha entre ellas. Las socias depositan su confianza, mientras que las presidentas tienen el respaldo que dará pie a la implementación de mejoras para todas las integrantes y la organización.

Al respecto, Martín Tanaka y Patricia Zárate mencionan lo siguiente: “La participación en acciones colectivas aparece ante todo como un medio que permite la solución de problemas, eso explica la alta confianza que despiertan las organizaciones pese a sus problemas de organización y funcionamiento, pero solo cuando no aparecen mejores opciones” (2000: 13). Esto explica la tendencia de las socias a mantenerse comprometidas con su organización social, debido a que son acciones para un beneficio colectivo. Además, priorizan una adecuada rendición de cuentas, la vigilancia de los recursos (alimentos) que reciben, y cuidan los intereses de la organización.

Esto es lo que contribuye a generar un entorno de confianza y unión entre sus integrantes. Al respecto, es importante señalar la opinión de una integrante de club de madres:

Yo como directiva del vaso de leche por ejemplo yo soy la tesorera y lo que hago yo mensual, ¿no? lo que se cobra todos los días del vaso de leche es treinta céntimos, lo que hago mensual es llamar para informarles cuánto ha salido mensual y cuánto habido de ingreso y cuánto habido de salida, ¿no? Informarles y procurar que vengan todas para que puedan enterarse y saber, lo segundo es, agarro y pongo un papelote ahí en una parte que sea bien visible ahí pongo todos los gastos y también participo, opino al menos de ser una persona transparente y colaboradora y llegar a las demás personas con mucha educación y con una humildad que debemos tener todas las personas, y con mucho cariño por los niños y apoyar y opinar y estar siempre apoyando, yendo a las reuniones, informando también a las socias qué programas hay, qué beneficios hay, ¿no? (Participante del grupo focal, integrante del club de madres Virgen del Socorro).

Sin embargo, cuando se traslada a espacios públicos, según la opinión de la siguiente integrante, ella percibe que las instancias de fiscalización o rendición de cuentas que ellas integran juntamente con las autoridades, no las consideran para ejecutar sus funciones. De igual forma, sus demandas son solo como una opinión que se comparte en las asambleas o reuniones, pero no tiene mayor efecto o no son tomadas en cuenta. A continuación, su discurso:

El alcalde llama a una reunión cada seis meses, también dentro de esas reuniones formamos una directiva un comité de fiscalización, pero nunca toman en cuenta, o sea, se habló del momento pero nunca más se tocó el tema, o sea, no hay una rendición de cuenta como dicen no se sabe de nada de presupuestos, presupuestos participativos si para la reunión nos llaman, pero nos dicen ahí por ejemplo cada comedor que vamos, dan sus necesidades, sus quejas pero de ahí queda en papel nada más (Participante del grupo focal, integrante del club de madres Niño Jesús).

En este mismo sentido, según Panfichi, la participación ciudadana de la población en espacios públicos con autoridades y tomadores de decisiones fue percibida como algo positivo. Sin embargo, los logros no han sido alentadores, lo que ha permitido que aún se perciba al conflicto como un canal para establecer demandas y reclamos de las poblaciones con disminuidos recursos económicos, debido a las insatisfacciones de cumplimiento con las políticas establecidas. Así lo describe:

En efecto, hasta hace muy poco tiempo, la participación de los ciudadanos en espacios de concertación con autoridades y funcionarios del Estado era considerada por la mayoría de los analistas como una innovación política positiva, dirigida a mejorar la calidad de las políticas públicas y fortalecer el frágil sistema democrático peruano. Últimamente, sin embargo, el consenso en favor de la participación ciudadana ha desaparecido debido a los modestos resultados obtenidos en la lucha contra la pobreza, a la continuidad del conflicto como forma principal de plantear demandas por parte de los ciudadanos pobres y al continuo desprestigio de la política que se pensaba la participación iba a revalorar (2010: 12).

En relación con el comentario anterior, a continuación, se detallan opiniones de algunas socias de las OSB sobre la gestión de los programas sociales, el desafío constante sobre la

transparencia y el rendimiento de cuentas que ellas esperan de los programas, la asignación presupuestal que manejan las autoridades y las prácticas politizadas que se evidencian:

No están organizados, [Los programas sociales] el dinero viene desde Lima y vienen

acá a Huanchaco y acá vienen a la persona dirigida, viene el dinero y pues los demás no saben que se hace ese dinero a dónde... o sea, no están organizados ahí, ni unidos siquiera para hacer un trabajo y desenvolver ese dinero que en verdad lo necesitamos ¿no?, al menos acá la... claro la Municipalidad de El Milagro, al menos ellos dicen que el dinero que viene a Huanchaco, ellos no dan nada de plata para acá El Milagro y que ellos hacen sus gestiones aparte, bueno lo único que solamente Dios es el único que sabe y no sabemos más, también qué es lo que hacen verdaderamente con el dinero que viene para acá la ayuda para El Milagro (Participante del grupo focal, socia del club de madres Niño Jesús).

Lo que pasa acá nuestras autoridades solamente nos buscan o nos llaman a reuniones cuando es algo de la política, cuando están candidateando en campaña política más nada, todos los acuerdos que ellos tomen simplemente ellos los regidores y la gente que trabaja ahí nada más, ellos no nos comunican qué es lo que van a hacer. Nosotros que participamos, pero participamos en nuestra comunidad o cuando nos llaman de otros sectores, por ejemplo, para tomar algunos acuerdos, pero eso es cuando tenemos una junta para que ellos reúnan siempre a cada líder de cada sector nos reúnen, pero mas no de la municipalidad o de otras autoridades (Participante del grupo focal, socia del comedor popular Estrellita).

Sin embargo, el abordaje de la participación ciudadana, al parecer implica determinados desafíos y tener conocimientos de significados más específicos y a veces contradictorios que atender. Así lo indica Panfichi, quien analiza dos dimensiones distintas de la participación ciudadana. Por un lado, el convencimiento de que contribuye a construir la democracia participativa y, por el otro, se posiciona en la debilitación al sistema democrático por aludir a una deslegitimización de la democracia representativa por la aparición de personajes que mal utilizan estos espacios con otros fines políticos, a continuación, lo describe así:

Estudios recientes muestran esta tensión. De un lado, la defensa irrestricta de la participación ciudadana como el medio para construir una democracia participativa superior en todo sentido a la democracia representativa. De otro lado, la idea de la participación ciudadana en lugar de fortalecer el sistema democrático lo debilita aún más, al desafiar la legitimidad de la instancia democrática representativa con otros espacios socio-estatales y al crear las condiciones para la aparición de los advenedizos, *outsider* y discursos antipolíticos. Los problemas de nuestra democracia, desde esta perspectiva, podrían deberse a «excesos participativos» que habría que suprimir (2010: 12)

Entonces, de acuerdo con la forma de implementación de los programas sociales, las integrantes de las OSB carecen de información sobre el cómo ellas deben participar, y ejercer sus derechos como ciudadanas. Esto se corrobora en el Cuadro N.º 8 en donde el tema más resaltante mencionado por los responsables de los programas son los relacionados a sus roles y funciones con el programa social. Asimismo, en el Cuadro N.º 12 un buen grupo de participantes (15)

desconocen de qué se trata el término de participación ciudadana. Además, en espacios públicos donde se toman las decisiones, sus opiniones no son tomadas en cuenta.

Sobre esta desventaja que tienen las integrantes de las OSB para ejercer su participación, Niemeyer menciona lo siguiente: “Las organizaciones sociales de base han limitado su participación a plantear sus demandas puntuales. La gente de las clases populares no siente que los procesos democráticos les están ayudando en su vida. Aún falta ensanchar y articular mejor la base social de la propia representación de la sociedad civil” (2011: 56). Entonces, es necesario encontrar los factores que limitan entre otras razones, la participación ciudadana en los procesos democráticos y proponer medidas alternativas a pesar de los desafíos. La sociedad civil tiene que encontrar una mejor manera de conectarse entre sí para lograr una presencia más efectiva en estos procesos.

Sin embargo, la siguiente afirmación de la integrante del club de madres describe la necesidad de participar y que su opinión sea considerada, pues considera que es lo adecuado como representante de su organización, e identifica que hay espacios y formas, pero que estas tienen que ser revaloradas y generadas por las autoridades, según se detalla a continuación:

En las decisiones que puede tomar por ejemplo el alcalde, ¿no? Debe tomarnos en cuenta a nosotros para poder opinar y tomar decisiones. Yo ahí estoy participando como una ciudadana, ¿no? Es mi alcalde de acá del consejo menor de El Milagro de igual manera, ¿no? A todos los comedores en general nos deben tomar en cuenta para poder opinar y de esa manera estamos participando, por ejemplo, el alcalde nos puede llamar ahora que estamos con un lema de que él es el alcalde del consejo menor y nuevamente ha salido como regidor de Huanchaco y nuevamente nosotros vemos que no se abastece, qué le parece a él si nos llama a todos los pobladores para opinar, y yo creo que lo que opinemos todos los pobladores él como autoridad debe tomarnos en cuenta. ¿Por qué? Porque somos ciudadanos, porque estamos aquí en el sector, ¿no? y él nos representa, pero nosotros somos importantes y nos tiene que tomar en cuenta. (Participante del grupo focal, integrante del club de madres Virgen del Socorro).

Entonces, la intervención de la población en el diseño de los programas y las políticas sociales aún no es evidente, pero es necesario mantener la disposición de generar capacidades para que puedan hacerlo. Esto tiene que ser promovido por el Estado y guardar correspondencia con las OSB, tal como lo indica la siguiente autora:

Un componente importante del capital social es la participación ciudadana, ya que esto implica que los ciudadanos hagan prevalecer su derecho a voz, lo cual redundaría en una mejor calidad de vida. Además, para poder hacer prevalecer sus derechos será necesaria la creación de mayores instituciones, lo que contribuirá al bienestar de la sociedad, [...]. El reducido nivel de capital social

que existe en el país no ha facilitado la participación ciudadana, mediante la cual los pobres podrían opinar y hacer prevalecer sus derechos en temas, por ejemplo, como la violencia familiar o los abusos por parte de las autoridades. El objetivo de los Gobiernos no debe centrarse en aliviar carencias sino en capacitarlos, para que ellos mismos puedan desarrollarse y salir de su situación de pobreza (Roca 2003: 7-8)

Como se ha mencionado, las integrantes de las OSB deben ser consideradas como un capital social activo con derechos y obligaciones, pero al mismo tiempo, ellas deberían ser orientadas y capacitadas para conocer lo que implica ejercer una participación ciudadana, de modo que ellas puedan acceder a espacios de decisión y hacer ejercicio de su voz y voto. Además, deben ser consideradas por los responsables de los programas sociales y autoridades locales para la elaboración de propuestas en temas de seguridad alimentaria y proyectos relacionados, de igual forma en la vigilancia y cogestión de estos, como parte de un sistema formal y reconocido por los programas sociales, las organizaciones sociales y las autoridades locales.

Finalmente, se concluye que la percepción de cómo las integrantes de las OSB ejercen su participación ciudadana tiene una correspondencia con el cumplimiento de las funciones establecidas por el programa. La intención de ejercer una participación ciudadana es a partir de sus propias organizaciones, aunque reconocen que no son tomadas en cuenta por las autoridades, y que existen determinados problemas como organización. No obstante, se sienten motivadas, identificadas con las lideresas de su organización (presidenta), debido a las relaciones estrechas entre socias y las redes sociales de ayuda que han generado en la comunidad. Estas circunstancias las incentivan a ejercer una participación ciudadana, y así tienen mayor presencia en espacios participativos, que a su vez impliquen el ejercicio de sus derechos y sus deberes. Ellas reconocen que deberán estar capacitadas, preparadas para acceder a estos espacios con voz y voto y no dejarse influenciar por terceros o por funcionarios con intenciones políticas que no contribuyen positivamente con sus organizaciones.

#### **HALLAZGOS DE LA VARIABLE 4: REPRESENTACIONES DE LAS OSB SOBRE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LOS PROGRAMAS SOCIALES**

- Las integrantes de las OSB, identifican tres formas de entender su vínculo con el apoyo que reciben del Gobierno: 1) existe la idea de que no hay una ayuda exclusiva de parte del Gobierno, muy por el contrario, ellas han desarrollado diversas estrategias para relacionarse con otros organismos y entidades para obtener diferentes beneficios, 2)

tienen una posición de no sentirse solamente beneficiarias, pues han ganado un lugar con su trabajo y esfuerzo y son capaces de brindar propuestas porque consideran que conocen las necesidades de las familias de sus zonas, y 3) ha primado la búsqueda constante de su autonomía como organización y lograr participar en la cogestión con los programas sociales.

- Hay un grupo considerable participantes del grupo focal (15 de 50) que desconoce el término participación ciudadana y las ideas que brindan las demás participantes se enfocan en tres aspectos relevantes: 1) le adjudican un significado de presencia o asistencia en reuniones o convocatorias como un acto automático que indica que asistir o estar, es decir, participar, 2) el desempeño de las integrantes de las OSB es considerado muy operativo o con poca especialización. Así, su participación en espacios de toma de decisiones es limitado solo para emitir su opinión, pero no tienen voto y, 3) existe la intención de las OSB de brindar sus opiniones y que estas sean escuchadas, pero las autoridades locales las ignoran.
- Sobre las nociones de cómo las OSB ejercen su participación ciudadana con los programas sociales, identificaron una correspondencia entre tres dimensiones: 1) respecto al programa social, limitan su participación a la asistencia a reuniones y el cumplimiento de funciones establecidas por el mismo (rendición de cuentas y vigilancia del control de los alimentos) y, además, carecen de información sobre cómo deben participar, y ejercer sus derechos y responsabilidades como ciudadanas. 2) respecto de las organizaciones sociales, generan y asumen sus responsabilidades al interior de su organización entre sus socias y la junta directiva, son reconocidas por la población y evidencian una relación de unión entre ellas, y 3) respecto de los espacios públicos, las instancias de fiscalización o rendición de cuentas que ellas integran con las autoridades locales no se consideran para ejecutar funciones de manera conjunta, y sus demandas son solo opiniones que se comparten en las asambleas o reuniones, pero no tiene mayor efecto o no son tomadas en cuenta.



## Capítulo V: Conclusiones

En el presente capítulo, se muestran las conclusiones de la investigación considerando los hallazgos que se han evidenciado y descrito en el Capítulo IV para cada una de las cuatro variables de estudio: percepción, satisfacción, asunción de compromisos y responsabilidades con los programas sociales y cómo conciben su participación ciudadana en la gestión de estos programas. Para un mejor entendimiento, se determinó conveniente agruparlas de modo que las conclusiones estén alineadas y ordenadas de acuerdo con las preguntas del estudio. Esto permitirá leer las conclusiones de modo más específico de acuerdo con las respuestas a las motivaciones iniciales de la investigación.

### 1. ¿Cuál es la percepción que tienen las integrantes de las OSB con relación a los programas sociales?

- La idea principal que brindaron las integrantes de las OSB sobre los programas sociales es que existe la presencia de un Estado paternalista y preocupado por el bienestar de la población. Es decir, que sobre todo está dirigido a los grupos vulnerables y, por consiguiente, los programas sociales son el medio para hacer efectiva la atención que corresponde a las OSB y a la población identificada como beneficiaria.
- En el imaginario de las integrantes de las OSB se encuentra arraigada la idea de la *ayuda y apoyo*. Está es considerada como uno de los objetivos de los programas sociales y es también la expectativa más importante que tienen cuando se va a implementar un programa social en sus localidades. El reconocimiento de la *ayuda y apoyo* se da a través de productos alimenticios, esto se comprueba en los discursos de las integrantes de las OSB como en el de los responsables de los programas sociales. Sin embargo, esta percepción genera situaciones y comportamientos no esperados a lo largo del tiempo como la filtración de beneficiarios en los listados y casos de corrupción en la distribución de alimento, además crea dependencia y clientelismo político. Situaciones a las que son sometidas algunas organizaciones.
- En consecuencia, con la idea de *ayuda y apoyo*, las integrantes de las OSB identifican que los programas sociales se establecen en una determinada localidad para ayudar a los grupos poblacionales considerados como vulnerables, de bajos recursos económicos, pobres o pobres extremos. Esto también se manifiesta en sus expectativas sobre la implementación de los programas sociales. Además, ellas recalcan que es este grupo

poblacional vulnerable quien asiste a las actividades programadas de forma puntual y le dan un mayor interés, importancia y seriedad.

## **2. ¿Cuál es el nivel de satisfacción de las integrantes de las OSB con relación a los Programas sociales?**

- Las integrantes de las OSB perciben un nivel de satisfacción de medio a bajo, esto es debido a que sus expectativas y aspiraciones iniciales fueron incumplidas. Ellas esperaban actividades diferentes (no solo la entrega de alimentos) que sean promovidas por el programa social y, por otro lado, las raciones de alimentos entregadas no eran suficientes. Además, durante la ejecución de la entrega de las ayudas, el programa social cumplió con beneficiar a los grupos de familias vulnerables. Sin embargo, también existieron familias que fueron beneficiadas y no pertenecían a dichos grupos.
- La valoración que brindaron las integrantes de las OSB a los contactos iniciales con los responsables de los programas sociales fue percibida como poco formal al convocarlas a las reuniones y al brindarles la información sobre el programa social. Asimismo, no hubo una buena capacidad comunicativa de parte de los responsables de los programas sociales.

## **3. ¿Cómo son asumidas las responsabilidades y compromisos por las integrantes de las OSB en relación con los programas sociales implementados por el Estado?**

- Las integrantes de las OSB asumen un mediano nivel de compromiso y responsabilidades con los programas sociales porque manifiestan que tienen que cumplir con las normativas que estos establecen como repuesta a la ayuda que brindan. Esto las lleva a construir una relación de dependencia o de respuesta, que está motivada por recibir las ayudas que brinda el programa social. Esta postura de correspondencia está lejos de generar capacidades para una mejor participación, cumplimiento de compromisos y responsabilidades de las integrantes de las OSB con los objetivos de los programas sociales.
- Al interior de las OSB, las integrantes asumen de forma genuina los compromisos y responsabilidades a cumplir, especialmente aquellas que establecen sus propias organizaciones y que están descritas en sus estatutos, lo que evidencia su sentido de pertenencia y el respaldo a sus presidentas de las juntas directivas y comités de gestión. Esto va más allá de las reglas o compromisos que conocen y aceptan cumplir en relación

con la ayuda del Estado a través de los programas sociales. A su vez, dicha situación las lleva a tratar de mantener la autonomía al interior de las OSB con el fin de evitar la intromisión por parte del Estado a través de los programas sociales.

- Las integrantes de las OSB asumen actualmente los compromisos y responsabilidades mediante el cumplimiento de funciones y roles operativos en la vigilancia y cuidado en la preparación de alimentos. Esto es permanentemente reforzado por el accionar de los responsables que implementan los programas sociales, pues ellos o ella les brindan una información que está direccionada a que deben ejecutar y cumplir sus roles y funciones para que luego ellas sean supervisadas. Es decir, la forma cómo se desarrollan y ejecutan los programas sociales desde el punto de vista del Estado tiene gran influencia en la forma de funcionamiento, valoración, rendimiento y manejo operativo de las beneficiarias y los beneficiarios para la permanencia del programa social en su localidad.

#### **4. ¿De qué forma las integrantes de las OSB conciben su participación ciudadana con relación a los programas sociales?**

A continuación, las integrantes de las OSB describen cómo ellas conciben su participación ciudadana. Para una mejor organización, se ha dividido este concepto en tres dimensiones:

**Con el programa social:** consideran que la asistencia a reuniones o convocatorias de implicancia pública ya significa un acto automático que implica una forma de ejercicio de participación ciudadana. Además, ellas identifican que el cumplimiento de todas las funciones y roles establecidos por el programa social es también una forma de participación ciudadana.

**En sus organizaciones sociales:** Ellas manifiestan que otra forma de participación ciudadana es asumir firmemente sus responsabilidades con su organización, siendo importante resaltar que en sus discursos se evidencian prácticas puntuales que indicarían que hay indicios del ejercicio de una participación ciudadana dentro de su organización social. En primer lugar, las integrantes asumen responsabilidades y compromisos en relación con sus estatutos porque perciben que es importante hacerlo como integrante de su OSB, pues todas y todos están en las mismas condiciones para acceder a un derecho de recibir apoyo del programa social como beneficiarias y beneficiarios. En segundo lugar, existe un reconocimiento y apoyo legítimo a sus lideresas, una revaloración del trabajo

colaborativo que ellas han realizado para enfrentar situaciones adversas. Esto las mantiene unidas a pesar de las fracturas internas que pueden existir entre ellas.

**Espacios públicos:** Aquí la forma de participación ciudadana que las integrantes de las OSB identifican y describen radica principalmente en tener la capacidad para poder brindar sus opiniones en reuniones de índole pública, que consideran deberían ser escuchadas por las instancias de fiscalización o de rendición de cuentas. Sin embargo, su participación en estos espacios de toma de decisiones es limitada, pues ellas solo emiten su opinión, pero no su voto. Por lo tanto, entienden que no se les brinda una oportunidad que las incentive a participar como líderes reconocidas y a fortalecer sus capacidades y procesos para encaminarse a un ejercicio completo de participación ciudadana.

### **Pregunta General:**

**¿Cuáles son las formas de participación ciudadana que perciben las integrantes de las OSB (clubes de madres, comités de VDL y CP) del centro poblado menor El Milagro, distrito de Huanchaco, provincia de Trujillo dentro de un marco político que incentiva los derechos y responsabilidades en los programas y servicios sociales?**

- En principio, se evidencia el ejercicio de una participación ciudadana desvirtuada, en el sentido de que hay un desconocimiento conceptual sobre las implicancias del término *participación ciudadana*. Las integrantes de las OSB conciben que asistir a reuniones o convocatorias ya indica participar como ciudadana, ya que tienen la intención de que sus opiniones sean escuchadas por sus autoridades. Esto se apoya en el entendimiento que tienen sobre el derecho a recibir un *apoyo o ayuda* de parte del Gobierno, autoridad local o programa social y cómo ellas son capaces de manifestar sus demandas al utilizar diversos mecanismos, entre ellos la participación para reclamar su derecho a las ayudas. Sin embargo, esto no las lleva a autopercebirse como ciudadanas con acceso a derechos ni implica la creación de una consciencia que las lleve a asumir deberes y responsabilidades sobre sus actos y compromisos en concordancia con el programa social o el Gobierno local.
- La participación ciudadana de las integrantes de las OSB se manifiesta como una relación de dependencia como una respuesta a la *ayuda y apoyo* que les brinda el programa social a través del beneficio de alimentos. Además, el programa establece normas que ellas conocen y aceptan cumplir. La razón de esta relación de correspondencia es porque los

responsables de programas sociales encargados de la implementación no generan espacios de diálogo, dentro de sus procesos de implementación ni brindan facilidades para una verdadera cogestión de los programas sociales con las juntas directivas de las OSB. Muy por el contrario, el enfoque de los operadores está centrado en obtener eficiencia en la gestión de los programas sociales, cumplir con las normativas, obtener una mejor focalización de los beneficiarios pobres y vulnerables, con el fin de evitar casos de filtraciones.

- Existe una experiencia de participación ciudadana incompleta en los espacios de toma de decisiones con autoridades locales. Es decir, las integrantes de las OSB tienen voz, pero no voto. Esto se debe a la poca valoración que se brinda a su desempeño dentro de sus organizaciones, pues se considera que ellas cumplen roles operativos y de bajo nivel de complejidad. Aunque cuentan con acompañamientos y supervisiones de los programas sociales, ellas perciben que no les ofrecen oportunidades para el mejoramiento de capacidades que les permita generar iniciativas de propuestas para decisiones en políticas en seguridad alimentaria o proponer criterios de inclusión de poblaciones vulnerables a ser beneficiadas en el futuro. Está aún ausente la intención de que las integrantes de las OSB incorporen capacidades nuevas en la generación de diálogos de propuesta, a partir de su experiencia como organización, para el fortalecimiento de los programas sociales.
- Finalmente, se puede concluir que la participación ciudadana de las OSB dentro del marco político que incentiva los derechos y responsabilidades en los programas y servicios sociales es insuficiente y en condiciones desfavorables. Se afirma que es insuficiente porque si bien es cierto existen estructurados procesos de implementación de parte de los programas sociales, no existen los espacios adecuados ni agentes motivadores (gubernamentales o de gestión local) interesados en fomentar o desarrollar procesos de formación ciudadana permanente con las integrantes de organizaciones de base. Ello con el fin de acompañarlas en el ejercicio y la exigibilidad de los derechos y responsabilidades ciudadanas con relación a los programas y servicios sociales que se establecen dentro de la Política Nacional de Aumento de Capacidades Sociales. Por otro lado, se considera desfavorable para las organizaciones sociales, ya que estas están en desventaja frente a los operadores de los programas sociales que tienen el control de los recursos, la información técnica de focalización y la disponibilidad de tiempo y presupuesto, mientras que las “beneficiarias” reciben las ayudas y los apoyos gubernamentales. Por lo tanto, se

considera que el rol de estas últimas es pasivo, ya que deben cumplir las normas de los programas sociales. Además, en algunas ocasiones, están expuestas a la pérdida de su autonomía como organización y a las inadecuadas prácticas de clientelaje político que desnaturaliza el objetivo real de los programas sociales en la lucha contra la pobreza.



## Capítulo VI: Propuesta y recomendaciones

### 6.1 Propuesta

En este capítulo describiremos una propuesta generada a partir del análisis y reflexión de los resultados del presente estudio de investigación para la que se han considerado los contextos locales, los marcos sociales y la comprensión cultural que permita replantear y potenciar los procesos durante la implementación de la Política nacional en relación con el aumento de las capacidades sociales. Esta propuesta pretende ser una contribución a las iniciativas de la gerencia social.

#### 6.1.1. Justificación

A lo largo de las décadas, la intención del Estado por combatir la pobreza se ha evidenciado a través de la implementación de políticas sociales que se concretizan a través de diversos programas sociales. Estos programas han alcanzado logros y resultados, pero tienen aún desafíos que atender tanto desde el diseño de las políticas sociales y en la gestión de las mismas como en los niveles más operativos con las beneficiarias y los beneficiarios directos.

Huelga decir que el accionar de dichos programas sociales es percibido por las integrantes de las OSB como una ayuda y apoyo, ya que los primeros enfatizan sus objetivos en la entrega de alimentos y en el mantenimiento y cumplimiento de indicadores relacionados con la administración del programa y el control de los beneficios que brindan. Sin embargo, no se promueve el ejercicio de los derechos y responsabilidades ciudadanas de las integrantes de las organizaciones sociales beneficiadas.

Frente a esta realidad social y con la intención de conocer los procesos de la política social y los programas sociales –teniendo en cuenta aquellas acciones que ya se han emprendido para ser retroalimentadas o mejoradas– se ha considerado el marco normativo de la política nacional sobre el aumento de capacidades sociales. Este se encuentra detallado en la Matriz de Lineamientos 2017 – Decreto Supremo N.º 027 – 2007 – PCM (Véase Anexo B) cuyo objetivo 8.2 plantea: “Promover el ejercicio de los derechos y responsabilidades ciudadanas con relación a las políticas, programas y servicios sociales”. Dicha política y su objetivo representan el elemento central de estudio de la presente investigación y sus resultados son la base que fundamenta la propuesta.

### 6.1.2. Propuesta de intervención que contribuye al ejercicio de la participación ciudadana de las organizaciones sociales de base con los programas sociales en el marco de la Política Nacional de aumento de capacidades sociales

Con la finalidad de delimitar la propuesta, se ha considerado el planteamiento teórico de Teresa Tovar (2019, p. 20) sobre las políticas y programas sociales. Ella plantea dos dimensiones de la política social: *el ciclo* y *el círculo*. El primero proviene de la racionalidad tecnocrática y entiende que todo proyecto social pasa por tres fases: diseño o formulación, implementación y evaluación. El segundo se origina en la racionalidad dialógica que sugiere que una política tiene seis componentes: 1) el problema, 2) los contenidos de la política, 3) el presupuesto, 4) la agenda, 5) el mapa de actores y grupo de interés, y 6) la operacionalización.

Nuestra propuesta se ubicaría en la fase de implementación con mayor énfasis en el quinto y el sexto componente relacionados con los *grupos de interés* para evidenciar sus capacidades, intereses, percepciones y roles. Además, nos centraremos en la *operacionalización* de la política a través de la ejecución programa social para poder analizar la puesta en marcha y el proceso social en el que se va a dar. Para ello, se toma en cuenta la complejidad social, el manejo de la relación con los actores, la evaluación y la resolución de conflictos que puedan presentarse. Es necesario que a partir de la situación actual de la participación ciudadana de las OSB en relación con los programas sociales, se planteen resultados más alcanzables que permita generar condiciones para implementar la política de aumento de capacidades sociales y asegurarse de que sea comprendida por los beneficiarios y las beneficiarias de los programas sociales. Esto incluye saber su noción sobre los derechos de participación y su capacidad de ejercerlos y asumir los deberes y responsabilidades como ciudadanos.

Con la finalidad de hacer viables los aportes de esta propuesta de intervención, se ha creído conveniente dividirlos en 2 niveles: el primero sobre la intervención con los programas sociales y el segundo sobre la contribución general a la política nacional.

#### A. Intervención a nivel de programas sociales

Como primer punto de partida de la propuesta, evidenciamos cuáles son las formas actuales de participación ciudadana de las OSB en base a sus responsabilidades y compromisos percibidos en relación con los Programas sociales. Luego, analizamos los componentes de la política ya implementada y examinamos los aspectos positivos y negativos y si estos nuevos planteamientos



se ajustan al contexto y a la dinámica social actual. Es necesario fijar prioridades que involucren a las OSB y a los responsables de los programas sociales, pues ambos actores actúan en torno a las políticas sociales y tienen un rol importante para la mejora de los procesos de fortalecimiento de la participación ciudadana. A continuación, como segundo punto, planteamos los resultados que se esperan obtener considerando aquellos aspectos que se tienen que plantear o replantear para mejorar los procesos. Esto con el fin de fortalecer el ejercicio de la participación ciudadana.

En el tercer punto, encontramos el componente de la operacionalización de la política y el programa social. A partir de los resultados que esperamos lograr, analizamos la complejidad social en la que están involucrados los actores y qué factores se tendrán que tomar en cuenta para implementar la política de aumento de capacidades o para diseñar un plan de prevención de riesgos o conflictos. Para ello, proponemos preguntas clave que deben ser incorporadas en las técnicas de recolección de información relevante de parte de las OSB y los responsables de los programas sociales durante la implementación.

En cuarto lugar, por tratarse de procesos dinámicos y cambiantes que involucran a los grupos de interés, establecemos cuáles serán los pasos a seguir en el proceso de la intervención, esto es, los momentos importantes en los que se deben aplicar las técnicas para la obtención de la información y detallar qué implicancias amerita su desarrollo.

Finalmente, identificamos a los actores principales como las OSB y los responsables de los programas sociales y qué otros actores que se encuentran en la localidad intervienen, ya que estos contribuyen directa o indirectamente a fortalecer capacidades y a crear espacios que permitan un mejor ejercicio de la participación ciudadana con el objetivo de ejecutar eficientemente la política de aumento de capacidades sociales.

#### B. Contribución general a nivel de Política Nacional

Aquí se establecen algunos aspectos generales a considerar dentro del Objetivo 8.2 para el Lineamiento: *“Fortalecer y desarrollar procesos de formación ciudadana en el ejercicio y la exigibilidad de los derechos, responsabilidades ciudadanas y mecanismos de participación con énfasis en los usuarios de los programas y servicios sociales”*. La intención es aproximarse con una mirada a nivel institucional y proponer algunos aportes que contribuyan con una mejor gestión de las políticas sociales.

**Propuesta de intervención que contribuye al ejercicio de la participación ciudadana de las OSB con los programas sociales en el marco de la Política Nacional de aumento de capacidades sociales**

**A. INTERVENCIÓN A NIVEL DE PROGRAMA SOCIAL**

<b>CICLO DE LA POLÍTICA Y PROGRAMA SOCIAL</b>	Fase de implementación			
<b>PROGRAMA SOCIALES INVOLUCRADOS</b>	Vaso de leche y Comedores populares			
<b>ORGANIZACIONES SOCIALES DE BASE (OSB)</b>	Comités de vaso de leche y juntas directivas de clubes de madres y comedores populares			
<b>SITUACIÓN ACTUAL DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LAS OSB</b>	<b>¿CUÁLES SON LOS RESULTADOS ESPERADOS CON LOS ACTORES SOBRE PARTICIPACIÓN CIUDADANA?</b>	<b>PREGUNTAS A CONSIDERAR PARA LA INTERVENCIÓN CON LAS OSB</b>	<b>DESCRIPCIÓN DEL PROCESO DE INTERVENCIÓN (CUÁNDO Y CÓMO)</b>	<b>ACTORES INVOLUCRADOS EN LA INTERVENCIÓN</b>
<p><i>Desvirtuada</i></p> <p><b>Integrantes de las OSB con conocimiento limitado sobre lo que significa participación ciudadana.</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Las integrantes de las OSB comprenden y reconocen la importancia de ejercer su participación ciudadana.</li> <li>- Los responsables del programa social están capacitados en temáticas de derechos y ciudadanía y plantean estrategias para promover prácticas de</li> </ul>	<p>¿Qué es lo que se espera con la participación ciudadana? ¿Para qué y por qué participar? ¿Será necesario/importante para la vida de los beneficiarios y las beneficiarias de los programas sociales?</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Se deberá desarrollar durante los primeros contactos entre los responsables del programa social y las integrantes de las OSB.</li> <li>- Utilizar técnicas y herramientas de recojo de información como entrevistas semiestructuradas y grupos focales para</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Las OSB</li> <li>- Los responsables de los programas sociales</li> </ul>

	participación ciudadana en las OSB.	¿Cuánto conocen los responsables de programas sociales sobre participación ciudadana? ¿Existen otras entidades en la localidad que capaciten en temas de participación ciudadana?	obtener información específica y personalizada. - Realizar un seguimiento y retroalimentación de los aprendizajes de los actores sobre participación ciudadana con metodologías lúdicas y en grupos pequeños. - Considerar el monitoreo y evaluación, para saber si las actividades y los mensajes difundidos contribuyeron con el cambio deseado	
<p><b>Relación de dependencia</b></p> <p><b>La “ayuda y apoyo” y el “cumplimiento de roles operativos” como temas transversales en el discurso de los las OSB y los responsables de los programas sociales.</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Las integrantes de las OSB con capacidades en gestión organizacional y productiva aplican sus conocimientos para mejorar la situación como organización en relación con los programas sociales.</li> <li>- Los responsables de los programas sociales ejecutan un programa de capacitación que contiene temáticas sobre el cumplimiento de compromisos y responsabilidades de las OSB con el programa social y promueven el</li> </ul>	<p>¿Qué mensajes deberían mejorarse para cambiar la imagen de los programas sociales identificados como asistencialistas?</p> <p>¿Cuáles son las ideas tienen las integrantes de las OSB para cambiar la percepción de que el programa solo entrega alimentos? ¿Tendrá alguna relación el perfil profesional para asumir la responsabilidad de la implementación de los programas sociales?</p> <p>¿Cuál debería ser el rol</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Su ejecución se debe priorizar durante los contactos iniciales entre los responsables de los programas y las OSB, los mensajes deben ser claros y entendibles.</li> <li>- Incorporar en el programa de capacitación a otros actores involucrados en la temática de participación ciudadana como el alcalde distrital y las ONG locales.</li> <li>- Luego, hacer un plan de seguimiento permanente durante todo el proceso de implementación del programa, que contenga</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Las OSB</li> <li>-Los responsables de programas sociales</li> <li>-Las ONG locales: World Vision y Círculo Solidario</li> <li>-El alcalde del distrito de Huanchaco</li> <li>-El alcalde del centro poblado menor El Milagro</li> </ul>

	ejercicio de su participación ciudadana.	de las integrantes de las OSB que no implique solamente roles operativos y de preparación de alimentos?	retroalimentaciones y sugerencias. - Considerar el monitoreo y evaluación, para saber si las actividades y los mensajes difundidos contribuyeron con el cambio deseado	
<p><b><i>Incompleta</i></b></p> <p><b>Brindan su opinión, pero no su voto. Poca valoración por el desempeño de las integrantes de las OSB por estar relacionados con trabajos operativos y de poca complejidad.</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Las integrantes de las OSB capacitadas forman parte de los comités de vigilancia de los servicios de alimentación que provee el programa social.</li> <li>- Los responsables de los programas sociales capacitados generan espacios de diálogo y aprendizaje con las integrantes de las OSB.</li> </ul>	<p>¿Qué motiva a las autoridades a no considerar el voto de las integrantes de las OSB?</p> <p>¿Por qué sería importante que se reconsidera el voto de las integrantes de las OSB? ¿Está en la potestad de los responsables de los programas sociales mejorar la consideración del voto de las OSB?</p> <p>¿Cómo mejorar la imagen del desempeño de las OSB más allá del trabajo operativo?</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Se debe poner en marcha desde los momentos iniciales de la implementación.</li> <li>- Establecer con las autoridades municipales hacia dónde apunta el fortalecimiento de la ciudadanía y en qué espacios públicos ellas podrán tener injerencia y participar en la toma de decisiones.</li> <li>- Luego, diseñar un plan de seguimiento para verificar el cumplimiento de esta participación en espacios públicos.</li> <li>- Considerar el monitoreo y evaluación, para saber si las actividades y los mensajes difundidos contribuyeron con el cambio deseado</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Las OSB</li> <li>- Los responsables de programas sociales</li> <li>- Las ONG locales: World Vision y Círculo Solidario</li> <li>- El alcalde del distrito de Huanchaco</li> <li>- El alcalde del centro poblado menor El Milagro</li> </ul>

<p><b>Insuficiente</b></p> <p><b>No se evidencia una presencia instalada y reconocida de agentes motivadores de participación ciudadana en las localidades.</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Los responsables de las OSB establecen alianzas con entidades privadas (ONG) y con el Gobierno local que trabaja con las OSB para establecer acciones conjuntas que motiven la participación ciudadana.</li> <li>- Las integrantes de las OSB capacitadas muestran su interés por involucrarse en procesos de participación ciudadana que son reconocidos en sus localidades.</li> </ul>	<p>¿Existe interés de las instituciones locales y privadas por generar acciones que fomenten la participación ciudadana de las OSB?</p> <p>¿Las integrantes de las OSB cuentan con disponibilidad de tiempo y motivación para involucrarse en procesos de participación ciudadana?</p> <p>¿Cuán permanente será la presencia de los agentes motivadores de participación ciudadana?</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Iniciar durante los primeros momentos de la implementación, identificar quiénes son los agentes motivadores de participación ciudadana en la localidad y a qué instancias pertenecen (privadas o públicas).</li> <li>- Luego, diseñar un plan de monitoreo a las OSB con oportunidades de retroalimentación que se apliquen durante todo el proceso de implementación.</li> <li>- Los responsables de los programas sociales lideran los procesos de monitoreo y promueven acuerdos con autoridades municipales y las ONG para fortalecer los espacios y la participación ciudadana.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Las OSB</li> <li>- Los responsables de programas sociales</li> <li>- Las ONG locales: World Vision y Círculo Solidario</li> <li>- El alcalde del distrito de Huanchaco</li> <li>- El alcalde del centro poblado menor El Milagro.</li> </ul>
<p><b>Desfavorable</b></p> <p><b>Disminuida intención de cogestión</b></p> <p><b>El manejo de recursos administrativos, logísticos y toma de decisiones y cambios es</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Los responsables de los programas sociales capacitados lideran procesos de cogestión con las integrantes de las OSB.</li> <li>- Las integrantes de las OSB han desarrollado habilidades de propuesta y manifiestan sugerencias y</li> </ul>	<p>¿Se establece en la normativa que los responsables de programas sociales motiven la cogestión de programas con las OSB? ¿Cuentan las OSB con posibilidades</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ejecutar desde los momentos iniciales de la implementación, ambos actores (responsables de los programas sociales y las OSB) establecen cómo se realizaría la cogestión del programa.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Las OSB</li> <li>- Los responsables de programas sociales</li> <li>- Las ONG locales: World Vision y Círculo Solidario</li> </ul>

<p><b>realizado por los responsables de los programas sociales.</b></p>	<p>cambios de mejora para los servicios sociales.</p>	<p>para generar propuestas? ¿Existen instituciones aparte de los programas sociales que contribuyan al mejoramiento de habilidades de las integrantes de las OSB en elaboración de propuestas?</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Identificar las habilidades con las que cuentan las OSB para contribuir con la cogestión.</li> <li>- Luego, continuar en el proceso de implementación con el desarrollo de un programa de capacitación con las OSB y realizar el seguimiento de los aprendizajes.</li> <li>- Involucrar a las autoridades municipales que tienen en sus objetivos el desarrollo de la participación ciudadana, del mismo modo a las ONG locales que trabajan sobre la misma temática.</li> <li>- Considerar el monitoreo y evaluación, para saber si las actividades y los mensajes difundidos contribuyeron con el cambio deseado.</li> </ul>	<p>-El alcalde del distrito de Huanchaco</p> <p>-El alcalde del centro poblado menor El Milagro.</p>
---	---	--	---	--

## B. CONTRIBUCION GENERAL A NIVEL DE LA POLITICA NACIONAL

<b>OBJETIVO 8.2<sup>1</sup></b>	<b>Promover el ejercicio de los derechos y responsabilidades ciudadanas con relación a las políticas, programas y servicios sociales</b>
<b>LINEAMIENTO</b>  <b>Fortalecer y desarrollar procesos de formación ciudadana en el ejercicio y la exigibilidad de los derechos, responsabilidades ciudadanas y mecanismos de participación con énfasis en los usuarios de los programas y servicios sociales.</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>○ Establecer las definiciones operativas sobre los procesos de formación ciudadana, exigibilidad de los derechos, responsabilidades ciudadanas y mecanismos de participación, a modo de contar con contenidos de fácil entendimiento para los operadores de Programas y servicios sociales.</li><li>○ Alinear las políticas de aumento de capacidades en todos los niveles de gobiernos enfatizando el escenario principal a nivel local, por ser necesario empoderar a las OSB.</li><li>○ Considerar el enfoque de derechos, enfoque territorial y enfoque de interculturalidad</li><li>○ Articulación e integración interinstitucional e intersectorial y establecer alianzas o convenios con el sector público y privado, ONG y otras instituciones involucradas en fortalecer proceso de participación ciudadana, estableciendo procesos de cooperación, coordinación e integración.</li><li>○ Desarrollar líneas estratégicas centradas en procesos de formación ciudadana, formas de abordaje y modelos de intervención sobre el ejercicio y la exigibilidad de los derechos y responsabilidades ciudadanas, espacios y mecanismos de participación.</li><li>○ Posicionar las políticas de aumento de capacidades sociales en todos los sectores que involucran usuarios de programas y servicios sociales.</li><li>○ Voluntad política de la autoridad local (Municipio) para establecer mecanismo de participación concretos y destinar financiamiento para las actividades programadas.</li></ul>

Fuente: Elaboración propia, 2021

---

<sup>1</sup> Según la Matriz de Lineamientos 2017 – Decreto Supremo N.º 027 – 2007 - PCM

## 6.2 Recomendaciones

- ◆ Es necesaria una revisión respecto a cómo se ejecuta la estrategia de implementación de los programas sociales en las futuras zonas a ser beneficiadas, que implique la generación de una planificación establecida por los diseñadores de las políticas con conocimiento de la realidad social. Además, es relevante considerar los perfiles de aquellos profesionales responsables de la ejecución de los programas sociales, que deberán establecer relaciones de confianza y trabajo compartido con las OSB. Ellos o ellas deberían contar con habilidades sociales que permitan un adecuado abordaje comunitario, ser flexibles a los cambios y hacerse entender de modo fácil por las potenciales poblaciones beneficiarias. Esto es, que la forma de intervención y el alcance de los programas sociales sean comprendidos en su totalidad.
- ◆ Durante los contactos iniciales que tienen los responsables de la implementación de los programas sociales con las poblaciones beneficiadas, se debe incluir y considerar las opiniones sobre la satisfacción autopercebida de los futuros beneficiarios y beneficiarias en referencia a los programas sociales que ya se han implementado, o que dejaron de funcionar, en caso los hubiera. Lo importante es que se fomente un diálogo fluido que permita identificar cuál es el sentir real de las organizaciones sociales en su rol de futuros beneficiarios y beneficiarias. Además, deben conocer cuál será su responsabilidad y desempeño con los programas sociales dentro de un marco de derechos y amplia participación para la toma de decisiones conjuntas.
- ◆ En la implementación propiamente dicha, es preciso que los programas sociales generen mensajes claros: primero, que sean permanentemente difundidos a las OSB, es decir, durante todo el proceso (implementación, ejecución, seguimiento, etc.) del programa, y segundo, estos mensajes deben ser consecuentes con las actividades que ejecutan los responsables de los programas sociales. La intención es generar un cambio respecto a la idea “ayuda y apoyo” como significado principal de un programa social, que está muy presente en el imaginario de las poblaciones beneficiarias y también en los responsables de la implementación de los programas sociales. Otro de los mensajes claves a transmitir es que los programas sociales son programas de ayuda a determinados sectores pobres, pero con un enfoque de



derechos, que no se perciba como un “servicio para pobres”, sino que también incluyan la oportunidad de generar capacidades que motiven una mayor participación de las organizaciones sociales, como ciudadanas sujetas a derechos, pero también conocedoras del cumplimiento de deberes y responsabilidades con los programas sociales.

- ◆ Se deberá reevaluar la forma en que los responsables de los programas sociales realizan supervisiones a las organizaciones de base. Se debe desarrollar un acompañamiento que permita espacios de aprendizaje con diálogo horizontal y espacios de intercambio de ideas y sugerencias que generen confianza a las integrantes de las OSB. Además, se necesita establecer procesos de monitoreo participativo permanente que permitan la reflexión y el aprendizaje institucional para el programa social, las OSB y otros actores o autoridades locales involucrados en el tema.
- ◆ Es urgente la presencia de agentes motivadores de fácil identificación en las localidades beneficiadas con programas sociales. Ellos deben incluir la participación ciudadana como un dinamizador social, son los llamados a incentivar que la participación de la comunidad no sea solamente un requisito netamente formal. Pues, la responsabilidad no solo debería recaer en los programas estatales sino también en el Gobierno local, las ONG y otras instituciones involucradas en el mismo objetivo de disminución de la pobreza. En este sentido, la relación entre los actores (responsables de programas sociales e integrantes de las OSB) no debe ser solamente para el cumplimiento de las normativas que envían los órganos superiores, sino convertirse en un acompañamiento cercano que genere diálogos y oportunidades para que mejoren sus capacidades en procesos de formación ciudadana y en el ejercicio de sus derechos. Asimismo, se deben poner en práctica alternativas de solución a las limitaciones que se presentan (operativas y de gestión) y fomentar los aprendizajes a partir de las reflexiones que se generen entre los responsables y las beneficiarias de los programas sociales.
- ◆ Se deben generar acuerdos y alianzas entre los actores externos como el Gobierno local, las ONG, etc. que tengan presencia en la localidad y que están involucrados en el fortalecimiento de la participación ciudadana. Se deben mantener los espacios de mejoramiento de capacidades en participación como lugares de diálogo en los

que confluyen diferentes fuerzas políticas locales y aquellos encargados de la toma de decisiones. Esto, en el sentido de que las organizaciones sociales de base legitimadas y reconocidas puedan tener voz y voto como representantes de las organizaciones y hacer uso de su participación como líderes y ciudadanas.

- ◆ Es necesario revalorar como un gran potencial la relación de unión y red de apoyo entre las socias y las juntas directivas de las OSB y cómo ellas asumen sus responsabilidades al interior de su organización social. Ya que ellas se agruparon inicialmente como resultado de una crisis económica en décadas pasadas y han ganado notoriedad y legitimidad con los años, estas organizaciones sociales han obtenido una vasta experiencia de movilización de mujeres de los sectores populares. Además, han contrarrestado la tendencia de una dependencia política y han buscado mantener su autonomía. Sin embargo, lo que queda por hacer es que se fortalezca una relación más institucionalizada con el Estado a través de una verdadera cogestión de los programas con voz y voto en cuanto a la vigilancia y focalización. Esto les permitirá sentirse como ciudadanas y ejercer una verdadera participación, en el sentido que estén en condiciones de hacer propuestas y demandas como organizaciones sociales. Así, podrán mejorar las relaciones con el Estado y sus programas sociales.

## Bibliografía

AGUILAR, María

2001 *La participación comunitaria en salud*. La Mancha: Editorial Díaz de Santos.

BÉJAR, Héctor

2011 *Justicia social, Política social*. Cuarta edición. Lima: ACHEBÉ Ediciones.

BEBBINGTON, Anthony, Martin SCURRAH, Claudia BIELICH (Editores)

2011 *Los Movimientos sociales y la Política de la pobreza en el Perú*. Lima. Biblioteca Nacional del Perú.

BOESTEN, Jelke

2018 *Desigualdades intersectoriales: Mujeres y política social en el Perú, 1990–2000*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

CASAS, Alexander

2012 *Informe de análisis situacional bases comunitarias*. Consultoría realizada para WORLD VISION INTERNATIONAL. Trujillo.

CARRANZA, A. y C. JIMENEZ

s/f Autoconstrucción y vulnerabilidad física del sector Los Libertadores del Centro Poblado “El Milagro” en el periodo 2010 –2017

CULLEN, Carlos (Compilador)

2007 *El malestar de la ciudadanía*. Buenos Aires: La crujía.

DELGADO, María *et al.*

2001 “Participación social en salud: conceptos de usuarios, líderes comunitarios, gestores y formularios de políticas en Colombia”. *Revista Española de Salud Pública*. Madrid, 2001, Volumen 75, N.º6, pp. 698-699.

DELGADO, Ricardo

- 2011 “Acción colectiva, ciudadanía y espacio público”. En: MARIO, Carlos (Editor). *Espacio Público y derecho a la ciudad*. Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana, pp. 79-80.

#### CENTRO DE ANÁLISIS Y RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS

- 2011 *Diplomado análisis, gestión y resolución de los conflictos socioambientales. Módulo I*. Material de enseñanza. Lima. Pontificia Universidad Católica del Perú, PUCP Virtual.

#### CENTRO NACIONAL DE PLANEAMIENTO ESTRATEGICO (CEPLAN)

- 2011 Plan Bicentenario El Perú hacia el 2021. Consulta: 11 de julio de 2014  
[plan bicentenario ceplan.pdf](#)
- 2017 Directiva N.º 001–2017-CEPLAN/PCD. Directiva para la Actualización del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional. Lima, 02 de mayo de 2017.  
Consulta: 4 diciembre 2020  
<https://www.ceplan.gob.pe/wp-content/uploads/2017/05/Directiva-2017-03-05-2017.pdf>

#### CURSO INTERNACIONAL DE PROMOCIÓN DE LA SALUD

- 2006 “*La participación. Documento guía de actividades de la unidad 4*”. Material de enseñanza. Valencia: Escuela Valenciana de salud pública.

FLORES, Yoya

- 2019 “Políticas sociales: Una mirada desde trabajo social”. *Nueva acción crítica*. Lima, Volumen 3. Consulta: 4 de diciembre de 2020.  
[Políticas Sociales: una mirada desde Trabajo Social \(celats.org\)](#)

FRANCKE, Pedro

2010 “Políticas para un crecimiento con equidad”. En RODRIGUEZ, José y Mario TELLO (editores). *Opciones de política económica en el Perú 2011-2015*. Lima: Centro de investigación Universidad del Pacífico, pp.149-150 y 154.

2007 “Explicando las diferencias en la participación en salud y en los programas alimentarios”. En GROMPONE, Romeo (editor). *La participación desplegada en la política y la sociedad*. Lima: Red para el desarrollo de las Ciencias Sociales, pp. 93-94, 97,102,105,106,115 y 117.

GONZALES, Alberto

2011 “¿A alguien le importan los pobres?”. En: PASARA Luis (editor). *Perú ante los desafíos del siglo XXI*. Lima: Fondo editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, pp. 11-12.

HENRIQUEZ, Narda

2010 “Movilizaciones sociales y protesta Regional: una mirada retrospectiva”. En RODRIGUEZ, José y Mario TELLO. *Opciones de política económica en el Perú 2011-2015*. Lima: Centro de investigación Universidad del Pacífico, pp.94-95.

HOPENHAYN, Martín

1988 *La participación y sus motivos*. Lima: Acción crítica.

MINISTERIO DE LA MUJER Y DESARROLLO SOCIAL

2008 *¿Cómo incorporar Políticas sociales en planes de desarrollo local y en el Presupuesto participativo?* Lima. Consulta: 5 de octubre de 2011.

[http://www.mimdes.gob.pe/files/como\\_incorporar1.pdf](http://www.mimdes.gob.pe/files/como_incorporar1.pdf)

MINISTERIO DE DESARROLLO E INCLUSIÓN SOCIAL

2012 *Resolución de Dirección Ejecutiva N.º 760-2012-MIDIS/PNCM*. Lima, 27 de diciembre.

MINISTERIO DE SALUD DEL PERÚ

2001 *Participación comunitaria SIVICO*. Lima: Editorial CARE.

MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE HUANCHACO

2012 *Plan de desarrollo concertado del Distrito de Huanchaco. Volumen 2. Huanchaco, mayo de 2012.*

NIEMEYER GRAWE, James

2006 *Desarrollo de la participación ciudadana en los procesos de control social de la gestión Municipal en el distrito de Comas, Lima, Perú*. Tesis de magister en Gerencia Social: Pontificia Universidad Católica del Perú, Escuela de Postgrado. Consulta 9 de agosto de 2012.

<http://hdl.handle.net/20.500.12404/119>

PANFICHI, Aldo (editor)

2007 *Participación ciudadana en el Perú: Disputas, confluencias y tensiones*. Lima: Fondo editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, pp. 42-43.

PANFICHI, Aldo y Omar CORONEL

2009 "Cambios en los vínculos entre la sociedad y el Estado". En PLAZA, Orlando. *Cambios sociales en el Perú 1968–2008*. Lima: Fondo Editorial Pontificia Universidad Católica del Perú, pp.83.

PEASE, Henry y Luis VILLAFRANCA

2009 *Reforma del Estado. El papel de las políticas públicas*. Lima: Fondo editorial PUCP.

PINTO, Álvaro y Ángel FLISFISCH (coordinadores)

2011 *El Estado de ciudadanía. Transformaciones, logros y desafíos del Estado en América Latina en el siglo XXI*. Buenos Aires: Sudamericana. Programa de las naciones Unidas para el desarrollo (PNUD).

PORTOCARRERO, Gonzalo

- 2010 “Los fantasmas del patrón y siervo como desestabilizadores de la autoridad legal en la sociedad peruana”. En: PORTOCARRERO, Gonzalo, Juan Carlos UBILLUZ Y Víctor VICH. *Cultura Política en el Perú*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Universidad del Pacífico, Instituto de Estudios Peruanos, p.13.

PRESIDENCIA DE CONSEJO DE MINISTROS

- 2007 *Decreto Supremo N.º 027-2007-PCM*. Lima, 22 de marzo de 2007. Consulta: 11 de julio de 2014.

[http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4\\_uibd.nsf/1A97347876A69D1405257C7B00787DDE/\\$FILE/DS\\_027-2007-PCM.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/1A97347876A69D1405257C7B00787DDE/$FILE/DS_027-2007-PCM.pdf)

- 2017 *Matriz de lineamientos 2017–Decreto supremo N.º 027-2007-PCM*. Lima, 22 de marzo de 2007. Consulta: 4 de diciembre de 2020.

[http://www.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2016/12/Matriz\\_Lineamientos\\_20171.pdf](http://www.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2016/12/Matriz_Lineamientos_20171.pdf)

QUIPUSCOA ASMAT, Janet

- 2014a “Entrevista a Cecilia Moreno Ojeda”. En *Transcripción 2*. 8 de setiembre.

- 2014b “Entrevista a Gonzalo Vereau”. En *Transcripción 1*. 5 de setiembre.

REAL ACADEMIA ESPAÑOLA

- 2021 Diccionario de la Real Academia Española. Consulta: 10 de setiembre de 2021.

<https://dle.rae.es/>

REMY, María

- 2007 “Mecanismos de concertación entre Estado y sociedad. Democracia participativa y corporativismo”. En GROMPONE, Romeo (editor). *La*

*participación desplegada en la política y la sociedad*. Lima: Red para el desarrollo de las Ciencias Sociales, pp. 123,125.

ROCA, Iris

2003 “¿Por qué y cómo escuchar la opinión de los pobres?”. En VASQUEZ, Enrique y Diego WINKELRIED (editores). *Buscando el bienestar de los pobres. ¿Cuán lejos estamos?* Lima: Universidad del Pacífico, Centro de investigación, pp.7,45.

ROCHA, Sonia

2010 “Política social en Latinoamérica: lección aprendida y retos futuros”. En: PORTOCARRERO, Felipe, Enrique VASQUEZ y Gustavo YAMADA. *Políticas sociales en el Perú: Nuevos desafíos*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Universidad del Pacífico, Instituto de estudios Peruanos, Red para el desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú, pp.58.

ROUSSEAU, Stephanie

2012 *Mujeres y ciudadanía*. Cuarta edición. Lima: Instituto de Estudios Peruanos (IEP).

SERNA, Arnaldo

2005 *Poder y participación en organizaciones sociales de base: Reflexiones a partir de experiencias de investigación y acompañamiento a organizaciones sociales de base 1999-2004*. Lima: Editores SINCO. Escuela para el Desarrollo.

SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE LOS REGISTROS PÚBLICOS (Sunarp)

2014 *Guía para la inscripción de los actos y derechos de las organizaciones de base*. Lima: Sunarp. Consulta 14 de agosto de 2014.

<https://www.sunarp.gob.pe/guia-inscribir-osb.asp>



TANAKA, Martín

- 2001 *Participación popular en políticas sociales: cuándo puede ser democrática y eficiente, y cuándo todo lo contrario*. Lima: Instituto de estudios peruanos (IEP).

TANAKA, Martín y Patricia ZÁRATE

- 2000 “Participación en organizaciones y actividades comunitarias”. *Valores democráticos y participación ciudadana en el Perú*. Lima: Instituto de estudios peruanos (IEP), p. 13.

TANAKA Martín y Carolina TRIVELLI

- 2002 “Las trampas de la focalización y la participación. Pobreza y políticas sociales en el Perú durante la década de Fujimori”. Documento de trabajo N.º 121. Lima, Instituto de Estudios Peruanos, p. 26.

TAVARA, Gerardo

- 2007 “Participación ciudadana en el contexto de la descentralización en el Perú”. En: GROMPONE, Romeo (editor). *La participación desplegada en la política y la sociedad*. Lima: Red para el desarrollo de las Ciencias Sociales, pp. 146,148.

TRELLES CABRERA, Mariella

- 2010 *Participación Ciudadana de las Mujeres de Organizaciones Sociales en las localidades de Ate, El Agustino y Santa Anita*. Tesis de Magíster en Gerencia Social. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú. Escuela de Postgrado. Consulta 9 de agosto de 2012.

<http://hdl.handle.net/20.500.12404/1312>

TOVAR, Teresa

- 2019 “El análisis de las políticas sociales”. *Introducción a la Gerencia Social*. Documento de trabajo. Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú, pp. 19-29.

UNIVERSIDAD VIRTUAL DEL TECNOLÓGICO DE MONTERREY

- 2005 *El poder de la participación social: empoderamiento comunitario e inclusión social*. México: Universidad Virtual Tecnológico de Monterrey.

VASQUEZ, Enrique

- 2010 “Las políticas y programas sociales en el Perú (1999-2009): cuando las limitaciones institucionales afectan la eficacia y la percepción de la inversión social a favor de los más pobres”. En: PORTOCARRERO, Felipe, Enrique VASQUEZ y Gustavo YAMADA. *Políticas sociales en el Perú nuevos desafíos*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Universidad del Pacífico, Instituto de Estudios Peruanos, pp. 275,296.

- 2005 *Programas alimentarios en el Perú: ¿Por qué y como reformarlos?* Lima: Instituto Peruano de Economía Social de Mercado, Serie reforma del Estado. Aportes para el debate.

- 2003 “¿Cuán lejos está el Estado de los pobres?” En: VASQUEZ, Enrique y Diego WINKELRIED (editores). *Buscando el bienestar de los pobres ¿Cuán lejos estamos?* Lima: Universidad del Pacífico, Centro de investigación, p.7.

- 1999 “¿La oferta de programas sociales satisface la demanda social?”. En: VASQUEZ HUAMAN, Enrique (editor). *¿Cómo reducir la pobreza y las inequidades en América Latina?* Lima: Universidad del Pacífico, Programa Latinoamericano de Políticas sociales, pp. 204-209.

VILLANUEVA CRUZ, Amalia

- 2013a Entrevista a Consuelo León Centurión. Presidenta del Comedor Popular Estrella de Los Sauces. En *transcripción 8*. 2 de setiembre.

- 2013b Entrevista a Nayla LLucema Tapullima. Presidenta del Club de madres Gladis Robles de García. En *transcripción 6*. 7 de setiembre.

WINKELRIED, Diego

- 2003 “¿Los pobres extremos valoran los programas sociales en el Perú? Sobre la disposición de pago por programas de asistencia alimentaria”. En VASQUEZ, Enrique y Diego WINKELRIED (editores). *Buscando el bienestar de los pobres ¿cuán lejos estamos?* Lima: Universidad del Pacífico, Centro de investigación, p.103-104.

WORLD VISION INTERNATIONAL

- 2011 *Informe de Diagnóstico Fase II. PDA El Milagro*. Documento de trabajo. Trujillo.
- 2012a *Informe de evaluación del programa de desarrollo de Área El Milagro*. Trujillo. Ejecutado por INDES.
- 2012b Informe de línea de base del programa desarrollo de área El Milagro. Lima.

ZEGARRA, Eduardo

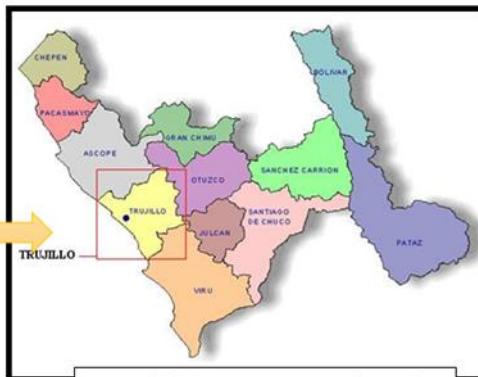
- 2010 “Seguridad alimentaria: Una propuesta de política para el próximo Gobierno”. En RODRIGUEZ, José y Mario TELLO. *Opciones de política económica en el Perú 2011-2015*. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico, pp.96-97.

## Anexos

### Anexo A: Mapas de ubicación del distrito de Huanchaco y centro poblado El Milagro



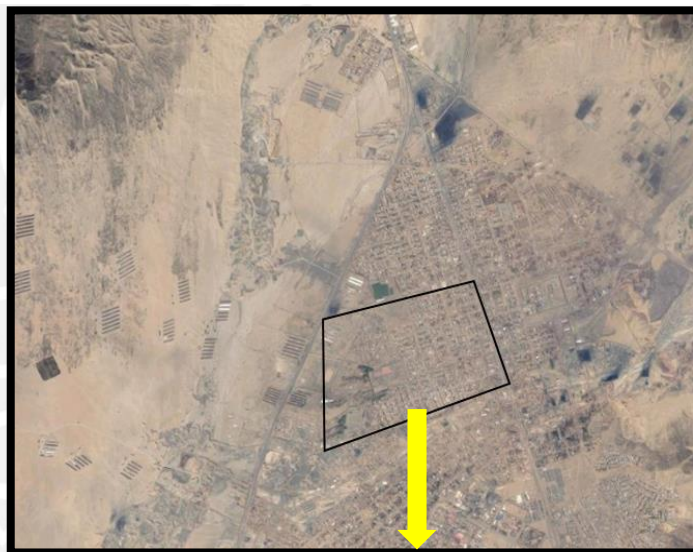
Mapa del Perú



Mapa del Departamento La Libertad



Mapa del Distrito de Huanchaco



Centro poblado El Milagro

Fuente: Carranza y Jiménez, s/f

## Anexo B: Matriz de lineamientos de las políticas nacionales



### MATRIZ DE LINEAMIENTOS 2017 - DECRETO SUPREMO N° 027-2007-PCM

Cód. Mat.	Política Nacional en Materia de	Cod. Obj.	Objetivo	Indicador del Supervisor	Meta	Lineamientos	Unidad Responsable	Ministerio Supervisor
8	AUMENTO DE CAPACIDADES SOCIALES	8.1	APOYAR LAS ESTRATEGIAS NACIONALES, REGIONALES Y LOCALES DE LUCHA CONTRA LA POBREZA Y SEGURIDAD ALIMENTARIA ASÍ COMO LOS PLANES NACIONALES SECTORIALES PARA SER ARTICULADOS CON LOS PLANES DE DESARROLLO COMUNITARIO, LOCAL Y REGIONAL.	NÚMERO DE ESPACIOS DE ARTICULACIÓN INTERSECTORIAL, INTERGUBERNAMENTAL, CON LA SOCIEDAD CIVIL Y EL SECTOR PRIVADO, QUE CONTRIBUYEN AL ALCANCE DE METAS PLANTEADAS EN LAS PRIORIDADES DE LA POLÍTICA SOCIAL.		GENERAR ESPACIOS DE ARTICULACIÓN INTERSECTORIAL, INTERGUBERNAMENTAL, CON LA SOCIEDAD CIVIL Y EL SECTOR PRIVADO COMO RESPUESTA A CIRCUNSTANCIAS DINÁMICAS, CON EL FIN DE MEJORAR LA CALIDAD DEL GASTO PÚBLICO.	DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICAS Y ESTRATEGIAS - MIDIS	MIDIS
8	AUMENTO DE CAPACIDADES SOCIALES	8.2	PROMOVER EL EJERCICIO DE LOS DERECHOS Y RESPONSABILIDADES CIUDADANAS CON RELACIÓN A LAS POLÍTICAS, PROGRAMAS Y SERVICIOS SOCIALES.	NÚMERO DE PERSONAS QUE PARTICIPAN EN PROCESOS DE FORMACIÓN CIUDADANA EN EL EJERCICIO Y LA EXIGIBILIDAD DE LOS DERECHOS.		FORTALECER Y DESARROLLAR PROCESOS DE FORMACIÓN CIUDADANA EN EL EJERCICIO Y LA EXIGIBILIDAD DE LOS DERECHOS, RESPONSABILIDADES CIUDADANAS Y MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN, CON PARTICULAR ÉNFASIS EN LOS USUARIOS DE LOS PROGRAMAS Y SERVICIOS SOCIALES.	DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICAS Y ESTRATEGIAS - MIDIS	MIDIS
8	AUMENTO DE CAPACIDADES SOCIALES	8.2	PROMOVER EL EJERCICIO DE LOS DERECHOS Y RESPONSABILIDADES CIUDADANAS CON RELACIÓN A LAS POLÍTICAS, PROGRAMAS Y SERVICIOS SOCIALES.	NÚMERO DE ESPACIOS DE CONTROL Y DEFENSORÍA SOCIAL QUE CONTRIBUYEN AL CUMPLIMIENTO DE LOS DERECHOS Y RESPONSABILIDADES		GENERAR ESPACIOS DE CONTROL Y DEFENSORÍA SOCIAL PARA EL CUMPLIMIENTO DE LOS DERECHOS Y RESPONSABILIDADES CIUDADANOS RELACIONADOS A LAS POLÍTICAS, PROGRAMAS Y SERVICIOS SOCIALES, ORIENTADOS A UNA DISTRIBUCIÓN EQUITATIVA DE LOS RECURSOS Y LOGRO DE LOS OBJETIVOS SECTORIALES Y LOCALES.	DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICAS Y ESTRATEGIAS - MIDIS	MIDIS
8	AUMENTO DE CAPACIDADES SOCIALES	8.2	PROMOVER EL EJERCICIO DE LOS DERECHOS Y RESPONSABILIDADES CIUDADANAS CON RELACIÓN A LAS POLÍTICAS, PROGRAMAS Y SERVICIOS SOCIALES.	NÚMERO DE NORMATIVAS QUE INCORPORAN LOS PRINCIPIOS TRANSVERSALES Y A LA POBLACIÓN VULNERABLE; COMO LA INTERCULTURALIDAD, GÉNERO,		FOMENTAR PRINCIPIOS TRANSVERSALES AL ACCIONAR ESTATAL CON LA INTERCULTURALIDAD, RESPETO A LOS DERECHOS HUMANOS Y A LA POBLACIÓN VULNERABLE, DISCAPACITADOS, ADULTOS MAYORES, NIÑAS Y NIÑOS Y ADOLESCENTES.	DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICAS Y ESTRATEGIAS - MIDIS	MIDIS
8	AUMENTO DE CAPACIDADES SOCIALES	8.3	DIFUNDIR EN TODAS SUS ACCIONES Y PROGRAMAS, LOS VALORES ÉTICOS DE CONVIVENCIA SOCIAL TALES COMO LA HONESTIDAD, LA TRANSPARENCIA, LA RESPONSABILIDAD, LA SOLIDARIDAD, EL RESPETO Y LA PUNTUALIDAD.	NÚMERO DE INSTRUMENTOS Y MECANISMOS ELABORADOS Y DIFUNDIDOS PARA LA GENERACIÓN DE CONOCIMIENTOS SOBRE LOS DERECHOS CIUDADANOS ASÍ COMO LA ÉTICA		ELABORAR Y DIFUNDIR INSTRUMENTOS Y MECANISMOS ELABORADOS Y DIFUNDIDOS PARA LA GENERACIÓN DE CONOCIMIENTOS SOBRE LOS DERECHOS CIUDADANOS, ASÍ COMO LA ÉTICA EN LA GESTIÓN PÚBLICA.	DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICAS Y ESTRATEGIAS - MIDIS	MIDIS
8	AUMENTO DE CAPACIDADES SOCIALES	8.3	DIFUNDIR EN TODAS SUS ACCIONES Y PROGRAMAS, LOS VALORES ÉTICOS DE CONVIVENCIA SOCIAL TALES COMO LA HONESTIDAD, LA TRANSPARENCIA, LA RESPONSABILIDAD, LA SOLIDARIDAD, EL RESPETO Y LA PUNTUALIDAD.	NÚMERO DE ESPACIOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DONDE SE PROMUEVEN VALORES ÉTICOS Y CULTURA DE PAZ.		FOMENTAR E IMPLEMENTAR EN LOS ESPACIOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA CON EQUIDAD PARA EL CUMPLIMIENTO DE LOS VALORES ÉTICOS Y CONVIVENCIA SOCIAL, BASADA EN EL RESPETO MUTUO Y LA CONVIVENCIA PACÍFICA.	DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICAS Y ESTRATEGIAS - MIDIS	MIDIS
8	AUMENTO DE CAPACIDADES SOCIALES	8.3	DIFUNDIR EN TODAS SUS ACCIONES Y PROGRAMAS, LOS VALORES ÉTICOS DE CONVIVENCIA SOCIAL TALES COMO LA HONESTIDAD, LA TRANSPARENCIA, LA RESPONSABILIDAD, LA SOLIDARIDAD, EL RESPETO Y LA PUNTUALIDAD.	NÚMERO DE CAPACITACIONES REALIZADAS PARA LA FORMULACIÓN Y REVISIÓN DEL CÓDIGO DE ÉTICA Y VALORES SOCIALES.		CAPACIDAD EN LA FORMULACIÓN Y REVISIÓN DEL CÓDIGO DE ÉTICA Y VALORES SOCIALES, LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN Y BUENA GOBERNANZA; Y SU APLICACIÓN EN LAS ACCIONES Y PROGRAMAS.	DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICAS Y ESTRATEGIAS - MIDIS	MIDIS
8	AUMENTO DE CAPACIDADES SOCIALES	8.3	DIFUNDIR EN TODAS SUS ACCIONES Y PROGRAMAS, LOS VALORES ÉTICOS DE CONVIVENCIA SOCIAL TALES COMO LA HONESTIDAD, LA TRANSPARENCIA, LA RESPONSABILIDAD, LA SOLIDARIDAD, EL RESPETO Y LA PUNTUALIDAD.	NÚMERO DE INSTANCIAS DE ORGANIZACIÓN SOCIAL QUE REALIZAN VIGILANCIA AL CUMPLIMIENTO DE LAS ACCIONES E INTERVENCIONES DE LOS PROGRAMAS, EN EL MARCO DEL		PROMOVER LA VIGILANCIA DEL CUMPLIMIENTO DEL CÓDIGO DE ÉTICA QUE PROMUEVA LOS VALORES SOCIALES EN LAS DIFERENTES INSTANCIAS DE ORGANIZACIÓN SOCIAL Y PARTICIPACIÓN SOCIAL.	DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICAS Y ESTRATEGIAS - MIDIS	MIDIS

Fuente: Presidencia del Consejo de Ministros, 2017

## Anexo C

### Cuadro N.º 1





#### Diferencias entre el ámbito central del distrito de Huanchaco y el centro poblado menor El Milagro

HUANCHACO CENTRAL	EL MILAGRO
<p>-Zona de gran atractivo turístico, de aire limpio y saludable.</p>	<p>-Zona donde se ubica el relleno sanitario de Trujillo, las pozas de oxidación, recicladoras, fábricas de carbón y más de 300 criaderos de chanchos y de aves. -Se ubica el centro penitenciario de hombres y de mujeres de Trujillo. -Ahí se encuentran los dos únicos burdeles legalizados de Trujillo.</p>
<p>-Una parte de la población es descendiente de los pobladores precolombinos de la zona de Chan, otros son personas de condición económica media alta que atraídas por el clima y el contexto se establecieron de manera permanente o en muchos casos hicieron casas de playa para pasar los veranos. Y, por último, están aquellos que por la corriente migratoria se establecieron como asentamientos humanos aledaños a la capital del distrito y que son los menos favorecidos.</p>	<p>-La población se instala en su totalidad como asentamiento humano por el creciente flujo migratorio que se dio en los años de 1960-1980.</p>
<p>-Actividades económicas relacionadas al sector turístico: hoteles de tres estrellas, restaurantes, venta de artesanías, entre otros. -Otras actividades: pesca y comercios menores.</p>	<p>-Actividades económicas relacionadas al reciclaje en el relleno sanitario o recicladores, extracción de materiales en las canteras, comerciantes menores, construcción y otros trabajos temporales e informales.</p>
<p>-Sus condiciones de salud son mejores debido al acceso a los productos del mar. -La mayor parte de sus viviendas cuentan con servicios de agua y desagüe. -La contaminación ambiental es escasa.</p>	<p>-Las condiciones de salud se ven empeoradas por el factor económico. -Hay carencia de servicios básicos en la mayor parte de su población. -Alto grado de contaminación ambiental.</p>
<p>-Presencia de espacios de recreación para los niños, niñas y adolescentes: parques infantiles, plazuelas, estadio, el mar propicia campeonatos de tabla, motos acuáticas, entre otros.</p>	<p>-Escasos e inapropiados espacios de participación para los niños, niñas y adolescentes. Solo se encuentran lozas deportivas o áreas de tierra destinados para lozas.</p>
<p>-Interés de autoridades regionales, provinciales y locales en la inversión para el desarrollo por ser zona turística.</p>	<p>-Descuido y olvido de las autoridades regionales, provinciales y distritales por ser un centro poblado alejado de su distrito, no solo geográficamente sino en cuanto a otros aspectos sociales y culturales. Y, por otro lado, a pesar de tener una población mayor a la de varios distritos, al no tener esta categoría está supeditado al Gobierno distrital.</p>

Fuente: World Vision International, 2011

## CUADRO N.º 2

### Clasificación de actores del centro poblado menor El Milagro, según tipo de actor al que pertenecen, 2011

Tipo de actor	Actores
 <b>Instituciones locales</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Programa Nacional Wawa Wasi</li> <li>2. Municipalidad del Centro Poblado Menor El Milagro</li> <li>3. Municipalidad Distrital de Huanchaco</li> <li>4. Centro de Salud Materno Infantil El Milagro</li> <li>5. Iglesia católica</li> <li>6. Iglesia evangélica</li> <li>7. Comisaría PNP El Milagro</li> <li>8. DEMUNA</li> <li>9. Instituciones educativas</li> <li>10. Centros de acopio de basura (empresas recicladoras)</li> <li>11. ONG Pro Niño</li> <li>12. ONG ACJ</li> <li>13. ONG World Vision International</li> <li>14. Proyecto Nueva Esperanza</li> </ol>
 <b>Organizaciones</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>15. Juntas vecinales</li> <li>16. Comedores populares</li> <li>17. Club de madres</li> <li>18. Asociación de Promotores de Salud</li> <li>19. Red de voluntarias por El Milagro</li> <li>20. Promotores de derechos humanos</li> <li>21. Comité de seguridad ciudadana</li> <li>22. Comité de progreso y desarrollo</li> <li>23. Asociación de adultos mayores</li> <li>24. Comité de gestión</li> <li>25. Asociación de recicladores de basura</li> </ol>
 <b>Población</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>26. Desempleados</li> <li>27. Delincuentes</li> <li>28. Población adolescente</li> </ol>
 <b>Grupos vulnerables</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>29. Niños en extrema pobreza</li> <li>30. Niños desnutridos</li> <li>31. Niños que trabajan en el reciclaje</li> <li>32. Niños especiales</li> <li>33. Niños drogadictos</li> <li>34. Padres adolescentes</li> <li>35. Pandilleros</li> </ol>

Fuente: World Vision International, 2011

### Cuadro N.º 3

#### Matriz de organizaciones sociales en el centro poblado menor El Milagro

SECTOR	CARGO	NOMBRE DE LA ORGANIZACIÓN	NOMBRES Y APELLIDOS	DIRECCIÓN
<b>I</b>	Presidenta	Comité de wawawasi Trabajando por los Niños	Consuelo León Centurión	Francisco Bolognesi Mz. 15 Lt. 15
	Presidenta	Club de madres Estrella de los Sauces	Justa Flores Paredes	Francisco Bolognesi Mz. 14 Lt. 02
	Presidente	Club deportivo San Lorenzo	Elmo Cabanillas Leiva	Francisco Bolognesi Mz. 14 Lt. 04
	Presidenta	Comedor popular Estrellita del Sauce	Consuelo León Centurión	Francisco Bolognesi Mz. 15 Lt. 15
	Presidenta	Club de madres San Juan Bautista	Elizabeth León Briceño	Av. San Martín Mz. 10 Lt. 02
<b>VII LA FLORIDA</b>	Presidenta	Comité de desarrollo y progreso	Casilda Facundo Neyra	Mz. B Lt. 02
	Presidenta	Vaso de leche Niño Jesús II	Lucía Esther Vigo Villanueva	Mz. B Lt. 31
<b>VILLA HERMOSA</b>	Presidenta	Comité de wawawasi Arcángel	Faustina Guerra Mercedes	Mz. A Lt. 27
	Presidenta	Club de madres Villa Hermosa	Anamelba Guerra Paredes	Mz. A Lt. 26
	Presidenta	Comedor popular Villa Hermosa	Anamelba Guerra Paredes	Mz. A Lt. 26
<b>VII LA MOLINA</b>	Presidenta	Club de madres La Molina	Magaly Hidalgo Medina	Mz. C Lt. 01
	Presidente	Comité de desarrollo y progreso	Pedro Cerna Álvarez	Mz. D Lt. 08
<b>VII HUERTOS</b>	Presidente	Comité de desarrollo y progreso	Esteban Correa Suárez	Mz. A Lt. 20
<b>VII PEDREGALES</b>	Presidente	Comité de desarrollo y progreso	Silos Paredes Escudero	-
	Teniente gobernadora	Gobernación	Arlení Reategui Cuespan	Mz. L Lt. 24

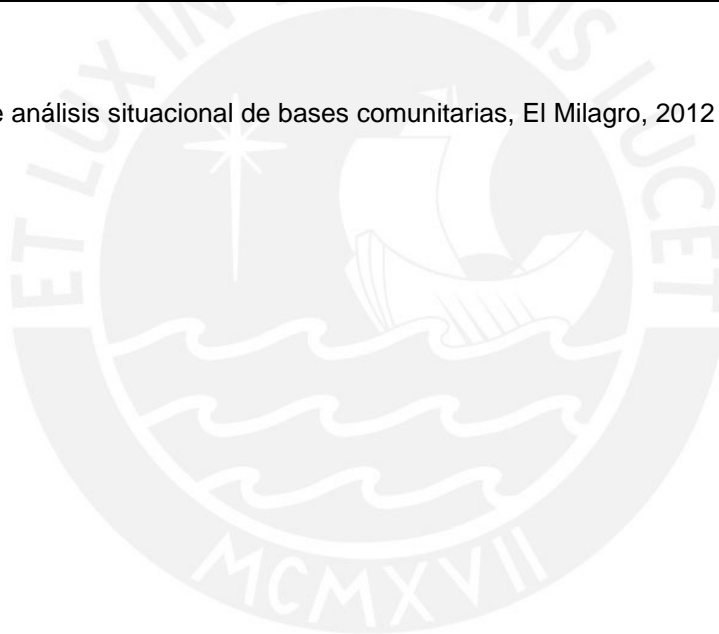


<b>VII LOS LIBERTADORES</b>	Presidenta	Club de madres Jehová es mi Pastor	Aydee González Carranza	Mz. 5 Lt. 01
<b>VI A</b>	Presidenta	Club de madres Virgen del Socorro	Rosa Nélida Rodríguez Artiaga	Mz. E Lt. 15
	Presidente	Comité de desarrollo y progreso	José Antonio Zapata Escalante	Mz. B Lt. 17
<b>VI D</b>	Presidenta	Club de madres La Molina	Lidia Valverde Contreras	Mz. O Lt. 15
	Presidenta	Comité de desarrollo y progreso	Silvia Cruzado Jaime	Mz. D Lt. 05
	Teniente gobernador	Gobernación	Silvia Cruzado Jaime	Mz. D Lt. 05
<b>VI C</b>	Presidenta	Comité de desarrollo y progreso	Estela Choquehuanca García	Mz. R Lt. 14
	Presidenta	Club de madres Pesebre de Belén	María Soledad Jaramillo Quiroga	Calle Ciro Alegría Mz. C Lt. 08 VIB
<b>VI B</b>	Coordinadora	Juntas vecinales	María Rogel Palma	Mz. L Lt. 21
	Teniente gobernador	Gobernación	Maritza Esperanza Cabeza de Jade	Pasaje E Mz. B Lt. 17
<b>Pueblo Joven</b>	Presidenta	Club de madres Santa Teresita	Juana Acuña de Paredes	Garcilazo de la Vega Mz. 15 Lt. 21
	Presidenta	Comedor popular Santa Teresita	Juana Acuña de Paredes	Garcilazo de la Vega Mz. 15 Lt. 21
<b>II</b>	Presidenta	Club de madres Santa Teresita	Juana Acuña de Paredes	Garcilazo de la vega Mz. 15 Lt. 21
	Presidenta	Club de madres Clementina Peralta de Acuña	Lourdes Tafur Santana	Mz. 02 Lt. 23
	Presidenta	Comedor popular Clementina Peralta de Acuña	Lourdes Tafur Santana	Mz. 02 Lt. 23
	Presidenta	Club de madres Víctor Raúl Haya de la Torre	Juana Rodríguez Carranza	Mz. 07 Lt. 27
	Presidenta	Club de madres Virgen del Rosario	Eufemia Vásquez Tarrillo	Mz. 10 Lt. 19
	Presidenta	Comedor popular Víctor Raúl Haya de la Torre	Juana Rodríguez Carranza	Mz. 07 Lt. 27

<b>IV</b>	Presidenta	Vaso de leche Sonrisas de la Mañana	Gladis Uriol de Tejeda	Mz. 04 Lt. 02
<b>IV LAS AMÉRICAS</b>	Presidente	Comité de desarrollo y progreso	Carlos Oliva Salazar	Mz. C Lt. 07
	Presidenta	Club de madres La Molina	María Elizabeth Risco Chum	Mz. C Lt. 06
<b>V A</b>	Presidenta	Comité de desarrollo y progreso	María Betzabe Atalaya Rodríguez	Mz. N Lt. 06
	Presidenta	Club de madres La Molina	Julia Palomino López	Mz. I Lt. 06
<b>IX</b>	Presidenta	Club de madres San Hilarión	Brisalda María Vidarte Bobadilla de Bravo	Mz. 18 Lt. 19
<b>III</b>	Presidenta	Club de madres Los Claveles	Dora Alfaro Vásquez	Mz. B Lt. 24
	Presidenta	Club de madres Zoila de la Torre de Haya	Beatriz Martel Robles	Mz. 42 Lt. 11
	Presidenta	Comedor Zoila Torres de la Torre de Haya	Beatriz Martel Robles	Mz. 42 Lt. 11
	Presidenta	Club de madres Niño Jesús	Humberta Pola Arana Paredes	Calle 28 de Julio Mz. 43 Lt. 09
	Presidenta	Club de madres Flor del Milagro	María del Pilar Benites Chero	Mz. 06 Lt. 28 Sector IX
<b>EL REPOSO</b>	Presidenta	Club de madres Cerro Campana	María Zavaleta Rodríguez	Mz. K Lt. 01
	Presidenta	Comedor popular Cerro Campana	María Zavaleta Rodríguez	Mz. K Lt. 01
	Presidente	Asociación de Vivienda El Reposo	Reinaldo Quiroz Mendoza	Mz. Q Lt. 01
<b>X</b>	Presidenta	Club de madres Primero de Mayo	Daysi Rodríguez Tucto	Mz. 8 Lt. 08 1 de Mayo
	Presidenta	Comedor popular Primero de Mayo	Daysi Rodríguez Tucto	Mz. 8 Lt. 08 1 de Mayo
	Presidente	Comité de desarrollo y progreso 1 de mayo	José Basilio Varas	Mz. 14 Lt. 01 1 de Mayo
	Presidente	Comité de desarrollo y progreso	Reinaldo Cerpa Sabolla	Mz. C Lt. 08 Parte Baja
	Presidente	Comité de electrificación	Miguel Jara García	Mz. C Lt. 03 Parte Baja

<b>VIII</b>	Presidenta	Club de madres Estrellita	María Margarita Miranda Arana	Av. Simón Bolívar Mz. 30 Lt. 02
	Presidenta	Comedor popular Estrellita	María Margarita Miranda Arana	Av. Simón Bolívar Mz. 30 Lt. 02
	Presidenta	Vaso de leche Estrellita	Amanda del Pilar Roldán Matos	Carlos Mariátegui Mz. 01 Lt. 05
<b>GIRASOLES</b>	Presidenta	Club de madres Estrellita	Olinda Briones Villacorta	Mz. H Lt. 07
	Presidenta	Comité de agua y desagüe	Olinda Briones Villacorta	Mz. H Lt. 07
<b>SANTA ROSA</b>	Presidente	Asociación de vivienda Santa Rosa	Eduan Risco Varas	Mz. 02 Lt. 21
	Presidente	Comité de electrificación	Marcos Olivares Loyola	Mz. 06 Lt. 10

Fuente: Informe de análisis situacional de bases comunitarias, El Milagro, 2012



## Anexo D: Variables e indicadores

VARIABLE	INDICADOR
<b>Percepción de las integrantes de las OSB sobre la presencia de los programas sociales que se implementaron</b>	Tipo de percepción de las integrantes de las OSB sobre la presencia de los programas sociales que se implementaron
<b>Satisfacción de las integrantes de las OSB respecto a los programas sociales implementados</b>	Nivel de satisfacción de las integrantes de las OSB respecto a los programas sociales implementados
<b>Asunción de compromisos y responsabilidades de las integrantes de las OSB para con los servicios sociales</b>	Nivel de compromiso y responsabilidad de las integrantes de las OSB sobre sus responsabilidades y compromisos para con los programas sociales implementados por el Estado
<b>Concepción de las integrantes de las organizaciones de base sobre su participación ciudadana en la gestión del programa social implementado</b>	Tipo de concepción de las integrantes de las organizaciones de base sobre su participación ciudadana en relación con la gestión del programa social implementado

## ANEXO E: Instrumentos de recolección

### Instrumento 1: Entrevista a las integrantes de las OSB: comedores populares, clubes de madres y comités de vaso de leche

#### Entrevista a las organizaciones sociales de base

##### CONSENTIMIENTO DEL ENTREVISTADO/A

Mi nombre es \_\_\_\_\_, y estoy entrevistando a las líderes de las organizaciones sociales de base como parte de un estudio de investigación sobre la participación ciudadana de las organizaciones en relación con los programas sociales que se han implementado aquí en la zona, que está realizando una estudiante de posgrado de la Universidad Pontificia Católica del Perú de Lima. Es por ello por lo que la información que nos brinde es importante y solo se requiere saber su opinión que será utilizada solamente para fines del estudio de investigación. ¿Tiene usted alguna duda?

¿Está de acuerdo con ser entrevistada (o)? **SÍ** **NO**

##### A. DATOS GENERALES

1.1 Fecha: \_\_\_\_\_ 1.2 Lugar: \_\_\_\_\_

1.3 Nombre del entrevistado/a:

\_\_\_\_\_

1.4 Género: F \_\_\_\_\_ M \_\_\_\_\_ 1.5 Edad: \_\_\_\_\_

1.6 Estado civil: \_\_\_\_\_

1.7 Organización a la que pertenece (leerle):

Club de madres       Comedor popular  
 Vaso de leche       Comité       Cuna más

1.8 Cargo: \_\_\_\_\_

##### B. GRADO DE SATISFACCIÓN

1. Cuando recién llegó el programa social a su zona, usted como muchos de los vecinos tenía expectativas sobre el programa. ¿Podría decirme qué expectativas tenía?

2. Y en la actualidad, ¿cómo describiría usted que son estas expectativas?  
¿Estas fueron satisfechas?
3. Si tuviera que darle una valoración sobre lo satisfecho(a) que usted se encuentra en relación con lo que desarrolló el programa social, ¿qué nivel de satisfacción ha sentido?
  - a. Alto nivel de satisfacción
  - b. Mediano nivel de satisfacción
  - c. Bajo nivel de satisfacción
  - d. Insatisfecho

Alto nivel de satisfacción	Es cuando las integrantes de las organizaciones sociales han sido satisfechas con el beneficio a las familias más vulnerables de su sector y también ha llenado sus intereses como personas y líderes de sus comunidades en cuanto a la implementación y ejecución del programa.
Mediano nivel de satisfacción	Es cuando las integrantes de las organizaciones sociales sienten que el programa social solo ha cumplido con el beneficio de las familias más vulnerables de su sector o barrio.
Bajo nivel de satisfacción	Es cuando las integrantes de las organizaciones sociales han sentido que el beneficio es solamente para las familias en la comunidad, pero que no son personas o familias vulnerables.
Insatisfecho (a)	No encuentra sentido al programa social. No hay beneficios, solo para algunos y es una pérdida de tiempo.

4. Si responde la alternativa **a)** se hará la siguiente pregunta: ¿En qué es lo que usted está satisfecho(a)?
5. Si responde la alternativa **d)** se hará la siguiente pregunta: ¿Qué es lo que a usted no le permitió sentirse satisfecho(a)?

### C. GRADO DE VALORACIÓN

1. ¿Cómo se enteró usted que el programa social del comedor popular/vaso de leche iba a ser implementado en su zona? (marcar opciones)
  - a. Me enteré porque nos llegó un oficio o invitación.
  - b. Me enteré porque el/la presidente(a) del comité de desarrollo nos comunicó.
  - c. Me enteré por los comentarios en el vaso de leche.
  - d. Me enteré porque citaron a una reunión a las representantes de las organizaciones de base y allí nos comunicaron.
2. También es frecuente que cuando un programa social se va a implementar en la zona, los representantes de este programa social se reúnan con las integrantes de las OSB para que les expliquen de qué se trata este programa social en esas reuniones. ¿Usted recuerda qué temas trataron sobre el programa social que se iba a implementar?

3. ¿Los/las representantes del programa social se dejaron entender sobre los objetivos de este programa que se iba a implementar? (Marcar una alternativa)

SÍ                      NO

Si contesta "SÍ", se preguntará: ¿Qué es lo que más le llamó la atención del objetivo?

Si contesta "NO", se preguntaría: ¿Por qué piensa usted que no se dejaron entender?

4. Si tuviera que darle un puntaje a los representantes del programa social sobre la forma como llegó dicho programa a su zona, ¿cuánto le daría del 0 al 10? (marcar una alternativa)
- a. (9-10) - Fueron cumplidos y nos invitaron formalmente para conocer sobre el programa social.
  - b. (6-8) - Nos invitaron, aunque no formalmente, pero nos explicaron cómo iban a ser el programa.
  - c. (3-5) - Solamente nos enteramos en una reunión algunas cosas sobre el programa, pero todo lo hicieron rápido.
  - d. (0-2) - Desde un inicio no estuvo claro cómo iba a ser este programa social que se iba a implementar.

#### **D. NIVEL DE COMPROMISO Y RESPONSABILIDAD**

1. ¿Qué idea tiene usted cuando le mencionan que, con la implementación de un programa o servicio social del Estado, usted también tendrá compromisos que cumplir con el programa?

2. ¿Los responsables de la implementación del programa/servicio social estatal les explicaron sobre las responsabilidades que tendrían? (Marcar una alternativa)

SÍ                      NO

Si contesta "NO", se preguntará: ¿Por qué creen ustedes que no lo hicieron?

Si contesta "SÍ", se preguntará preguntar: ¿Podrían mencionar cuáles son sus responsabilidades y compromisos con el programa social?

3. ¿Usted qué opina sobre la responsabilidad/el compromiso que deben de tener los usuarios o beneficiarios de los programas o servicios estatales implementados?

4. Si tuviera que darle una valoración sobre como usted desarrolló sus responsabilidades y compromisos con el programa social implementado, ¿qué nivel le daría? (marcar una alternativa)

a. Alto nivel de compromisos y responsabilidad

b. Mediano nivel de compromiso y responsabilidad

c. Bajo nivel de compromiso y responsabilidad

d. No asume compromisos ni responsabilidades.

Alto nivel de compromiso y responsabilidad	Es cuando las integrantes de las organizaciones sociales mencionan que se sienten con el deber de cumplir con el programa social, de siempre hacerlo funcionar para beneficio de los demás, sobre todo de los más necesitados.
Mediano nivel de compromiso y responsabilidad	Es cuando las integrantes de las organizaciones sociales mencionan que sienten que deben colaborar con los programas estatales, pero que el Estado debe apoyar más.
Bajo nivel de compromiso y responsabilidad	Es cuando las integrantes de las organizaciones sociales mencionan que es el deber del Estado apoyar a la gente con menores recursos y que si hay apoyo también las integrantes de las organizaciones sociales se pueden comprometer.
No asume compromiso y responsabilidad	Es cuando los integrantes de las organizaciones sociales mencionan que es la obligación del Estado de darles todo, pues ellos pagan impuestos y es el dinero de todos los peruanos.

¡Gracias por su colaboración!





## Instrumento 2

### Ficha de registro de grupos focales a integrantes organizaciones de base: comedores populares, clubes de madres y comités de vaso de leche

#### Ficha de registro de grupos focales

##### CONSENTIMIENTO DE PARTICIPANTES DEL GRUPO FOCAL

Mi nombre es \_\_\_\_\_ y estoy conversando con las líderes de organizaciones sociales de base como parte de un estudio de investigación sobre la participación ciudadana de las organizaciones en relación con los programas sociales que se han implementado aquí en la zona, que está realizando una estudiante de posgrado de la Universidad Pontificia Católica del Perú de Lima. Es por ello por lo que la información que nos brinde es importante, solo se requiere saber su opinión que será utilizada solamente para fines del estudio de investigación. ¿Tiene usted alguna duda?

¿Está de acuerdo en que la conversación sea grabada? (SÍ) (NO)

#### A. DATOS GENERALES

<b>TEMA:</b>	
<b>PÚBLICO CONVOCADO:</b>	Integrantes de clubes de madres, comedores populares, vasos de leche
<b>LUGAR:</b>	
<b>DISTRITO:</b>	Huanchaco
<b>PROVINCIA:</b>	Trujillo
<b>DEPARTAMENTO O REGIÓN:</b>	La Libertad
<b>FECHA</b>	
<b>MODERADORA:</b>	
<b>OBSERVADOR:</b>	
<b>HORA DE INICIO Y TÉRMINO</b>	

**B. FORMAS DE ENTENDIMIENTO DE LOS INTEGRANTES DE LAS OSB EN RELACIÓN CON LOS PROGRAMAS SOCIALES**

1. ¿Qué idea tienen ustedes cuando se menciona *programa social del Estado*?
2. ¿Por qué creen ustedes que vienen estos programas sociales?
3. ¿Por qué creen ustedes que vienen estos programas sociales?
4. En relación con lo que mencionan, ¿la gente toma en cuenta a estos programas sociales? ¿De qué manera?

**C. NIVEL DE PARTICIPACIÓN DE LAS INTEGRANTES DE LAS OSB EN RELACIÓN CON LOS PROGRAMAS SOCIALES**

1. Quisiera que me digan cómo se sienten ustedes cuando son tomados/as en cuenta para decidir algo en su organización.
2. ¿Ustedes consideran que sí les tomaron en cuenta, les invitaron a las reuniones para explicarles sobre el o los programas sociales?
3. ¿Cómo es la participación de la gente (integrantes de las organizaciones de base: clubes de madres, vaso de leche y comedor popular) en las reuniones?

**D. PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN RELACIÓN CON LA GESTIÓN DE LOS PROGRAMAS SOCIALES IMPLEMENTADOS POR EL ESTADO**

1. ¿Ustedes cómo creen que es más fácil salir adelante? ¿Solos u organizados/as? ¿Por qué?
2. Hay quienes dicen que las organizaciones sociales están acostumbradas a pedirle todo al Gobierno. ¿Qué opinan al respecto?
3. Seguramente ustedes habrán escuchado que las organizaciones de base deben ejercer una participación ciudadana en relación con los programas sociales. ¿Ustedes qué entienden por participación ciudadana?
4. Y ustedes como integrantes de su organización social de base (vaso de leche, comedor popular y clubes de madres) cómo percibe su participación ciudadana en relación con el programa social del cual se benefician?

¡Gracias por su colaboración!

### Instrumento 3

#### Entrevistas individuales dirigidas a las responsables de los programas sociales: vaso de leche y comedores populares

#### Entrevista a responsables/coordinadores del programa social (comedores populares)

##### CONSENTIMIENTO DEL ENTREVISTADO/A

Mi nombre es \_\_\_\_\_ y estoy entrevistando a la/el responsable de comedores populares como parte de un estudio de investigación sobre la participación ciudadana de las organizaciones sociales de base, en relación con los programas sociales implementados en el centro poblado El Milagro, distrito de Huanchaco que está realizando una estudiante de posgrado de la Universidad Pontificia Católica del Perú de Lima. Es por ello por lo que la información que nos brinde es importante y solo se requiere saber su opinión, que será utilizada solamente para fines del estudio de investigación.

¿Está de acuerdo con grabar la entrevista? **SÍ** **NO**

##### A. DATOS GENERALES

1.1 Fecha: \_\_\_\_\_

1.2 Lugar: \_\_\_\_\_

1.3 Nombre del entrevistado/a

\_\_\_\_\_

1.4 Género: F \_\_\_\_\_ M \_\_\_\_\_ 1.5 Cargo: \_\_\_\_\_

##### B. FORMA DE IMPLEMENTACIÓN

1. Cuando se va a implementar/reaperturar un nuevo comedor popular, ¿cómo el programa se relaciona con los futuros beneficiarios en sus zonas?
2. ¿Se han dado casos que los pobladores solicitan el Comedor que se implementen en su zona? ¿Cómo lo hacen ellos/ellas?
3. ¿Cuáles son las actividades principales que realiza el programa de comedores populares antes de que empiece a funcionar?
4. En el caso de que dijeran que se hacen reuniones con las futuras socias, se preguntará: ¿Qué temas importantes usted trata con ellos en relación con el programa de comedores populares?

##### C. RESPONSABILIDADES Y COMPROMISOS COMPARTIDOS

1. ¿Me podría mencionar qué responsabilidades o compromisos, ustedes (como programa) les hacen saber a las beneficiarias que tienen que cumplir con el programa?

2. Y a su criterio, ¿qué opina sobre el cumplimiento de estos compromisos de parte de las beneficiarias en relación con el programa social?
3. ¿Cómo cree usted que podría mejorar este cumplimiento de las responsabilidades de parte de las beneficiarias para con el programa de comedores populares?

#### **D. PARTICIPACIÓN CIUDADANA**

1. ¿Cómo ustedes han tratado el tema de la participación ciudadana con las beneficiarias de los comedores populares?

Si menciona que Sí ha trabajado el tema de participación ciudadana, se preguntará: A su consideración, ¿cómo –a partir de la mirada del programa social– se podría mejorar esta participación ciudadana de parte de las beneficiarias?

¡Gracias por su colaboración!



## Entrevista a los responsables/coordinadores del programa social (vaso de leche)

### CONSENTIMIENTO DEL ENTREVISTADO/A

Mi nombre es \_\_\_\_\_ y estoy entrevistando a la/el responsables de comedores populares como parte de un estudio de investigación sobre la participación ciudadana de las organizaciones sociales de base, en relación con los programas sociales implementados en el centro poblado El Milagro, distrito de Huanchaco que está realizando una estudiante de posgrado de la Universidad Pontificia Católica del Perú de Lima. Es por ello por lo que la información que nos brinde es importante y solo se requiere saber su opinión, que será utilizada solamente para fines del estudio de investigación.

¿Está de acuerdo para grabar la entrevista? Sí NO

### A. DATOS GENERALES

1.1 Fecha: \_\_\_\_\_

1.2 Lugar: \_\_\_\_\_

1.3 Nombre del Entrevistado/a

1.4 Género: F \_\_\_\_\_ M \_\_\_\_\_ 1.5 Cargo: \_\_\_\_\_

### B. FORMA DE IMPLEMENTACIÓN

1. Cuando se va a implementar/reaperturar un nuevo vaso de leche, ¿Cómo el programa se relaciona con los futuros beneficiarios en sus zonas?
2. ¿Se ha dado casos en que los pobladores solicitan que se implemente el vaso de leche en su zona? ¿Cómo lo hacen ellos/ellas?
3. ¿Cuáles son las actividades principales que realiza el programa de vaso de leche antes de que empiece a funcionar?
4. En el caso de que dijeran que se hacen reuniones con las futuras socias preguntar: ¿Qué temas importantes ustedes tratan con ellos en relación con el vaso de leche?

### C. RESPONSABILIDADES Y COMPROMISOS COMPARTIDOS

1. ¿Me podría mencionar qué responsabilidades o compromisos, ustedes (como programa) les hacen saber a las beneficiarias que tienen que cumplir con el programa?
2. A su criterio, ¿usted qué opina sobre el cumplimiento de estos compromisos de parte de las beneficiarias en relación con el programa vaso de leche?
3. ¿Cómo cree usted que podría mejorar este cumplimiento de las responsabilidades de parte de las beneficiarias para con el programa?

### D. PARTICIPACIÓN CIUDADANA

1. ¿Cómo ustedes han tratado el tema de la participación ciudadana con las beneficiarias de los vasos de leche?

2.

Si menciona que Sí ha trabajado el tema de participación ciudadana, se preguntará: A su consideración, ¿cómo –a partir de la mirada del programa social– se podría mejorar esta participación ciudadana de parte de las beneficiarias?

¡Gracias por su colaboración!























