

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

ESCUELA DE GOBIERNO



PONTIFICIA
UNIVERSIDAD
CATÓLICA
DEL PERÚ

“Luces y sombras en torno al Programa Articulado Nutricional. Analizando la política pública desde la relación Estado–Sociedad Civil en el Perú, durante el periodo 2000–2012”

Tesis para optar el grado de Magíster en Ciencias Políticas
con mención en Gestión pública y políticas públicas

AUTOR

Carlos Martín Arámbulo Quiroz

ASESOR

Javier AbugattásFatule

LIMA – PERÚ

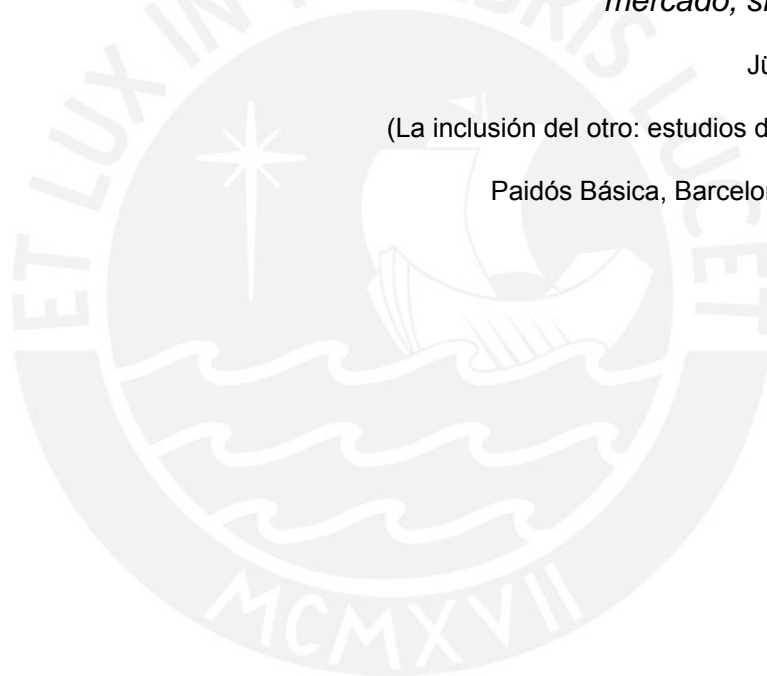
SEPTIEMBRE – 2013

*El paradigma de la política, concebida en el sentido de una
práctica de autodeterminación ciudadana, no es el
mercado, sino el diálogo.*

Jürgen Habermas

(La inclusión del otro: estudios de teoría política;

Paidós Básica, Barcelona; 1992, p.237)



*Para Renzo Matías, mi colaborador secreto
quien me ayudó a poner en práctica la teoría.*

*Para Sandra, mi compañera de mil batallas
quien siempre creyó en este proyecto
y nunca dudó en apoyarme.*

*Para mis padres Calín y Tachi,
esta investigación les pertenece
por su apoyo desmedido.*

AGRADECIMIENTOS

Quiero aprovechar estas líneas para agradecer a los colegas, amigas y amigos que han contribuido decisivamente en hacer que una curiosidad académica se convierta en una investigación, proceso que no ha sido fácil y que han estado ahí para ayudarme cuando más los necesitaba.

Un agradecimiento especial a Javier Abugattás quien desde la primera vez que le hablé de mi propuesta no dudó en ser mi asesor y contribuir con sus comentarios, cuestionamientos y propuestas a sacar adelante esta investigación.

A Rosa Alayza, quien me ha acompañado en todo este proceso de idas y vueltas. Agradezco principalmente su interés por leer los tantos borradores escritos de esta tesis y su inagotable energía para brindarme siempre sus comentarios y recomendaciones atinadas que han servido de base para organizar mis reflexiones.

A Carmen Lora, Ariela Luna, Nelly Huamaní, Maruja Boggio, Federico Arnillas, Félix Grández, Lena Arias, Walter Vílchez, Delia Haustein, Hugo Brousset y Wendy Albán por ayudarme a construir una visión sobre un proceso que inicialmente resultó complejo para mí. Las múltiples conversaciones con

cada uno de ellas/os me han servido para organizar la vasta, compleja y dispersa información con la que contaba al inicio.

A las organizaciones del Estado y de la Sociedad Civil que forman parte de la Comisión de Seguimiento Concertado al Programa Articulado Nutricional con quienes hemos discutido/analizado permanentemente las cifras estadísticas y presupuestales así como los procesos de gestión hasta llegar a recomendaciones concertadas. Especialmente quiero agradecer a los múltiples profesionales del Ministerio de Salud y los buenos equipos que lo conforman en la Dirección General de Salud de las Personas, Dirección de Atención Integral de la Salud, Dirección de Promoción de la Salud, Dirección General de Insumos, medicamentos y Drogas; CENAN; a la Dirección de Presupuesto Temático de la Dirección General de Presupuesto Público del Ministerio de Economía y Finanzas; al equipo que conforma el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF); Acción Contra el Hambre; Asociación Benéfica PRISMA; Care Perú; Programa Mundial de Alimentos; el Colegio de Nutricionistas del Perú; Visión Mundial; el proyecto Políticas en Salud de USAID. También quiero agradecer al Colectivo Anemia NO y a la Iniciativa Contra la Desnutrición Infantil.

Al sistema nacional y descentralizado de Mesas de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza que me ha permitido conocer de manera más cercana el proceso de relacionamiento entre el Estado y la Sociedad Civil en torno al Programa Articulado Nutricional. Especialmente quiero agradecer las facilidades brindadas por el equipo técnico nacional, la participación y el diálogo con los miembros del Comité Ejecutivo Nacional y de los Comités Ejecutivos Regionales de Amazonas, Ayacucho, Apurímac, Huánuco,

Huancavelica, La Libertad, Lambayeque, Lima Región, Loreto, Piura, San
Martín y Ucayali.



ÍNDICE

AGRADECIMIENTOS.....	4
ÍNDICE	6
GLOSARIO.....	10
INTRODUCCIÓN	12
a. Justificación y relevancia del estudio.....	17
b. Alcances teóricos y metodológicos	20
CAPÍTULO 1: ASPECTOS CONCEPTUALES PARA ANALIZAR LA RELACIÓN ESTADO – SOCIEDAD CIVIL.....	27
1.1. El ciclo de la política pública y la naturaleza de las organizaciones burocráticas.....	28
1.1.1. El ciclo de la política pública.....	29
1.1.1.1. La definición del problema y formación de la agenda	30
1.1.1.2. La formulación de la política pública.....	36
1.1.1.3. La implementación o gestión de la política pública	36
1.1.1.4. La evaluación	38
1.1.1.5. El análisis de la política pública	39
1.1.2. La naturaleza de las organizaciones burocráticas	41
1.1.3. La participación a partir de los enfoques de gestión pública	46
1.2. Sociedad Civil, Organizaciones de la sociedad civil y participación	50
1.2.1. Sociedad Civil, democracia y deliberación.....	51
1.2.2. La Sociedad Civil en América Latina	56

1.2.3. Las Organizaciones de la Sociedad Civil y la Participación en las políticas públicas	59
1.3. La relación Estado – Sociedad Civil en el marco de una gestión para resultados	63
1.3.1. La relación Estado – Sociedad	63
1.3.1.1. Los aportes de Garretón al Modelo Estado – Sociedad	63
1.3.1.2. Nuevas formas de relación Estado – Sociedad. Los aportes de Cunill	65
1.3.2. La relación Estado – Sociedad Civil en el marco de una gestión para resultados	68
1.3.2.1. La gestión para resultados como marco de relación entre Estado y la Sociedad Civil	69
1.3.2.2. El presupuesto basado en resultados	73
CAPÍTULO 2: AGENDACIÓN DE LA DESNUTRICIÓN CRÓNICA INFANTIL EN LA POLÍTICA PÚBLICA	77
2.1. La herencia de los años noventa y la transición democrática del 2000	78
2.2. La participación en el proceso de la formación de la agenda: Campaña nacional por la infancia	90
2.3. Elecciones 2006 y la ventana de oportunidad: La desnutrición crónica infantil en el centro del debate	100
2.3.1. De la propuesta a la incidencia: Los primeros pasos de la IDI	105
2.3.2. La “trampa” de la Ley de Equilibrio Financiero y los primeros pasos del seguimiento.....	108
2.3.3. Incidencia en la opinión pública	110
2.4. Del compromiso político a la política pública	111
2.4.1. El Presupuesto por Resultados y las Once Acciones prioritarias..	112

2.4.2. La reducción de la desnutrición crónica infantil en el marco de las Políticas de Obligatorio Cumplimiento	115
--	-----

CAPÍTULO 3: LA POLÍTICA PÚBLICA EN MOVIMIENTO. LA IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA PRESUPUESTAL ARTICULADO NUTRICIONAL DESDE LA RELACIÓN ESTADO – SOCIEDAD CIVIL.....117

3.1. La naturaleza del Programa Presupuestal Articulado Nutricional.....120

3.1.1. El contexto del diseño e implementación de la política pública.....	120
3.1.2. Actores y espacios alrededor de la política pública.....	132
3.1.3. La evolución en la asignación, modificación y ejecución presupuestal.....	140
3.1.3.1. Asignación presupuestal.....	141
3.1.3.2. Ejecución presupuestal	145
3.1.4. Los resultados del presupuesto: Análisis de la evolución de los indicadores del PAN	146

3.2. La relación entre Estado y Sociedad Civil en torno al Programa Articulado Nutricional159

3.2.1. La experiencia de Seguimiento Concertado al PAN desde la MCLCP.....	159
3.2.1.1. La constitución del Seguimiento Concertado al PAN (2008-2009).....	163
3.2.1.2. La especialización y consolidación de un seguimiento concertado en red (2010-2012)	168
3.2.1.3. Calidad del gasto desde la concertación y la participación social.....	174
3.2.1.4. Los resultados del seguimiento en la política pública. Una mirada al 2012	176
3.2.2. La IDI como espacio natural de ONGD y las agencias de cooperación internacional	178

3.2.3. El Colectivo Anemia NO. Una nueva forma de incidencia	182
--	-----

CAPÍTULO 4: EL PROGRAMA ARTICULADO NUTRICIONAL EN UN ESCENARIO DE CAMBIOS. ALGUNOS TEMAS PARA EL ANÁLISIS DE LA POLÍTICA PÚBLICA

186

4.1. Análisis de la política pública en su proceso de agendación e implementación.....

186

4.1.1. La desnutrición crónica infantil: una agenda institucional cristalizada.....	187
---	-----

4.1.2. Análisis de la política pública a través de implementación: la puesta en marcha del Programa Articulado Nutricional	190
--	-----

4.2. La reforma silenciosa del presupuesto por resultados en el Perú. La experiencia del Programa Articulado Nutricional

192

4.2.1. La discrecionalidad en la tecnoburocracia del MEF para implementar el presupuesto por resultados	193
---	-----

4.2.1.1. Las concepciones del presupuesto por resultados	195
--	-----

4.2.1.2. La (contra)reforma y su impacto en el diseño del programa	197
--	-----

4.2.1.3. Cambios en la estructura funcional programática 2009 y 2012.....	200
---	-----

4.2.2. Nudos burocráticos: la necesidad de la articulación como función pública.....	202
--	-----

4.2.2.1. Articulación al interior del sector.....	204
---	-----

4.2.2.2. Articulación entre niveles de gobierno	206
---	-----

4.2.2.3. Articulación entre sectores	209
--	-----

4.3. El Programa Articulado Nutricional en un contexto de cambios políticos

212

4.3.1. Cambio de gobierno: Compromisos y la agenda por la concertación.....	213
---	-----

4.3.2. La conducción del Programa Articulado Nutricional desde la tecnoburocracia: rediseño, participación de los gobiernos locales y tensiones.....	217
--	-----

4.4. Conclusiones

224

ANEXO 1.....	238
--------------	-----

ANEXO 2	239
---------------	-----

ANEXO 3.....	240
--------------	-----

BIBLIOGRAFÍA241



GLOSARIO

ADRA	Agencia Adventista para el Desarrollo y Recursos Asistenciales
ANC	Asociación Nacional de Centros de Investigación, Promoción Social y Desarrollo
CDN	Convención de los Derechos del Niño
CIAS	Comisión Interministerial de Asuntos Sociales
CONADES	Conferencia Nacional sobre Desarrollo Social
DCI	Desnutrición Crónica Infantil
DGPP	Dirección General de Presupuesto Público
ENDES	Encuesta Demográfica y de Salud Familiar
ENSA	Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria
ERSA	Estrategia Regional de Seguridad Alimentaria
FOROSALUD	Foro de la Sociedad Civil en Salud
GR	Gobernanza Responsiva
IDI	Iniciativa contra la Desnutrición Infantil
INEI	Instituto Nacional de Estadística e Informática
LOGR	Ley Orgánica de Gobiernos Regionales
LOM	Ley Orgánica de Municipalidades

MCLCP	Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MIDIS	Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social
MINSA	Ministerio de Salud
MIMDES	Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social
MIPV	Ministerio de la Mujer y de Poblaciones Vulnerables
NGP	Nueva Gestión Pública
NNUU	Naciones Unidas
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
ONGD	Organización No Gubernamental para el Desarrollo
OSC	Organizaciones de la Sociedad Civil
PAN	Programa Presupuestal Articulado Nutricional
PCM	Presidencia del Consejo de Ministros
PDDC	Planes Departamentales de Desarrollo Concertado
PIP	Proyectos de Inversión Pública
PMA	Programa Mundial de Alimentos
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

INTRODUCCIÓN

En el Perú la desnutrición crónica infantil ha sido y sigue siendo un problema social que ha restringido a muchas generaciones la posibilidad de desarrollar plenamente sus capacidades. Según el informe de la Encuesta Demográfica y de Salud Familiar (ENDES) para el año 2000 se reportaba que uno de cada cuatro niños y niñas menores de cinco años padecía de desnutrición crónica (25.4%). Para el 2012 la ENDES reporta que se ha reducido casi a la mitad (13.5%) la prevalencia de la desnutrición crónica. ¿Qué ha pasado a lo largo de todo este periodo? ¿Cómo explicar estos resultados? ¿El Estado ha puesto en marcha políticas y programas sociales más agresivos para revertir esa situación? ¿Qué roles han tenido el Estado y la Sociedad Civil a lo largo de este proceso? ¿Se han generado puentes articuladores y mecanismos de colaboración entre ambos?

A partir de estas primeras interrogantes queremos definir con mayor precisión el campo teórico y metodológico en el que se va a abordar la presente Tesis de Maestría. En ese sentido queremos tomar como experiencia de caso el proceso de agendación e implementación del Programa Presupuestal Articulado Nutricional (PAN) y en ese marco preguntarnos ¿En

qué medida la relación Estado – Sociedad Civil potencia la acción gubernamental de manera tal que se plasme en resultados de mejora de la calidad de vida de las personas?

El PAN como programa presupuestal no es de larga data en el Perú. Su diseño se empezó a gestar en el 2007 y la puesta en marcha se dio al año siguiente, constituyendo la primera experiencia a través del cual se empezaba a operar el presupuesto basado en resultados generando resistencias al interior de la administración pública a la vez que expectativas.

Tomando como referencia el Programa Presupuestal Articulado Nutricional, la tesis analizará dos momentos claves en torno de la política pública, en la cual el periodo 2007-2008 puede ser considerado como el año *visagra* que permite distinguir analíticamente dos procesos claves: el proceso de agendación del tema de la desnutrición crónica en la política pública y la implementación de la política pública plasmada en el PAN. Es a partir de estos dos procesos que nos interesa dar cuenta de la relación entre el Estado y la Sociedad Civil, en la cual cada uno de estos actores va perfilando su accionar y definiendo sus roles en los procesos planteados. Esto supone en la práctica la afirmación de sus identidades y una cultura política específica, donde se producen mecanismos de cooperación, a la vez que se da también un cierto tipo tensión que fortalece las relaciones interinstitucionales.

En este marco, el espíritu de la tesis se centra en dar a conocer la experiencia peruana que se produce sobre un problema social (la desnutrición crónica infantil) que ha denotado el interés de líderes sociales, autoridades

políticas, decisores, organizaciones sociales, ONGD, agencias de cooperación y el entramado de organizaciones públicas vinculadas al tema.

La manera como se desarrollará esta reflexión se organiza sobre la base de una introducción donde se precisa la justificación y relevancia del estudio, así como los alcances teóricos y metodológicos. Es a partir de esta delimitación que organizo la tesis en cuatro capítulos.

En el primer capítulo se presentarán los aspectos conceptuales en torno a la relación Estado – Sociedad Civil. Para tal efecto hemos diferenciado analíticamente el estudio en tres momentos. En primer lugar, analizaremos a las organizaciones burocráticas y la naturaleza de las políticas públicas, reconociendo las lógicas de poder que se construyen al interior de la administración pública, definiendo a la vez el problema público y reconociendo el ciclo de las políticas públicas tales como la formación de la agenda y la implementación de la política pública. En segundo lugar, presentamos una reflexión sobre la complejidad de la sociedad civil que destacará los conceptos de participación y representación. Es sobre la base de estos dos elementos primigenios que integramos el campo conceptual presentando las referencias teóricas sobre los modelos de relacionamiento entre el Estado y la Sociedad Civil, en el marco de la gestión por resultados.

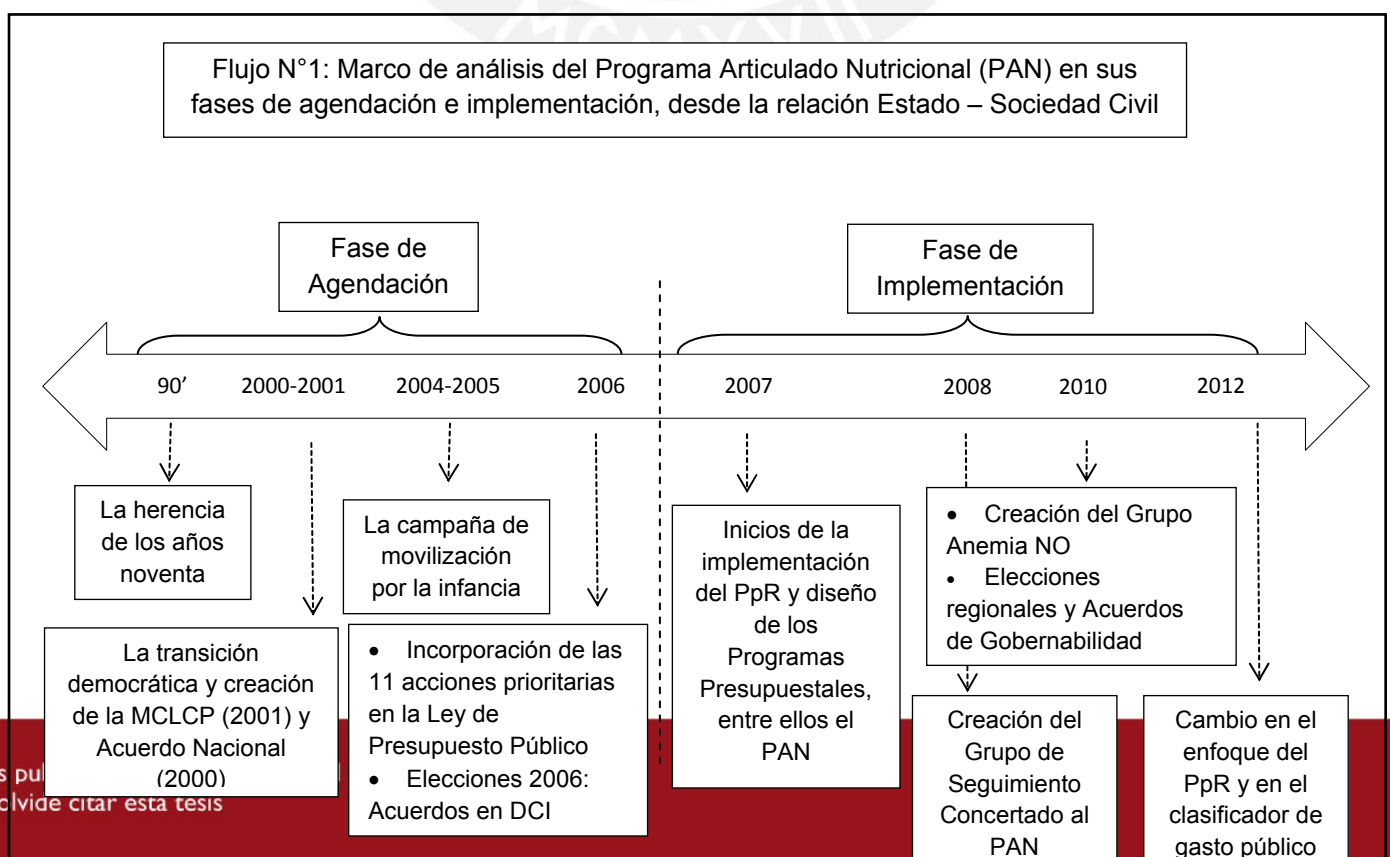
El segundo capítulo analiza el contexto sociopolítico de los inicios del nuevo milenio, explorando la herencia dejada de los años noventas con un Estado desprestigiado por la corrupción y el autoritarismo, así como una sociedad civil afectada por este proceso aunque activa en su tejido social. No obstante la crisis política heredada, los puentes articuladores entre el Estado y

la Sociedad Civil encontraron mejores condiciones políticas e institucionales en el marco del gobierno de transición (2000) que sirvió de base para activar los mecanismos de participación ciudadana. Es así que sobre esa base se generan las condiciones institucionales y de reapertura de los canales de participación que se ven plasmadas en la articulación y movilización de un conjunto de organizaciones civiles y sociales que progresivamente fueron levantando agendas en la esfera pública (derechos humanos, reparaciones, infancia, etc.). En el caso particular de la infancia, este tema fue posicionando un conjunto de movilizaciones que cobraron fuerza y notoriedad en la campaña nacional y descentralizada que se llevó a cabo entre el 2004 y el 2005 para visibilizar la atención a la infancia e incidir en el presupuesto público. Las elecciones del 2006 (nacional y sub nacionales) significó también la ventana de oportunidad política donde se firmaron Acuerdos de Gobernabilidad para agendar la importancia de reducir la desnutrición crónica infantil (DCI). Fruto de este proceso movilizador se definirá en la Ley de Presupuesto Público del 2006 la atención a las once acciones prioritarias a la infancia. Se constituye así un proceso acumulativo en el cual se agenda la lucha contra la DCI en la política pública.

En el tercer capítulo explora un nuevo tipo de relacionamiento entre el Estado y la Sociedad Civil a partir de la implementación del Programa Articulado Nutricional (PAN). En principio se hace un análisis en torno a la formulación del programa revisando sus indicadores, el diseño del programa y el modelo causal. También se hace una exploración en torno a la asignación de recursos destinados al PAN y, sobre la base de estas dos referencias, se constata el carácter de la política pública como tal. A partir de esta reflexión se

analiza la relación entre el Estado y la Sociedad Civil desencadenada a partir de la implementación del PAN. Será la Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza (MCLCP) espacio de diálogo interinstitucional sobre el cual ambos actores confluyen para realizar un seguimiento concertado a todo el ciclo de la política pública (diseño, planificación, ejecución y evaluación). Este análisis se complementará con los aportes diferenciados de instancias como la Iniciativa contra la Desnutrición Infantil (IDI) y el Colectivo Anemia NO que han estado vinculados al PAN.

El cuarto capítulo aborda una reflexión sobre el presupuesto por resultados en el Perú a propósito de la implementación del Programa Articulado Nutricional, ubicando el análisis desde los aspectos estructurales de la reforma y el manejo discrecional de recursos y toma de decisiones de algunas entidades del Estado. El análisis del Programa Articulado Nutricional se ubica en el proceso mismo del cambio de gobierno a nivel nacional (2011), generando algunos ajustes en el funcionamiento de la política pública, a la vez que un probable tipo de relacionamiento entre el Estado y la Sociedad Civil.



El Flujo N°1 brinda una perspectiva sobre el conjunto de los temas que abordaría la investigación en relación a la línea de tiempo correspondiente al periodo 2000 – 2012.

a. Justificación y relevancia del estudio

Esta investigación es relevante por dos razones. En primer lugar nos interesa profundizar en la problemática de la desnutrición crónica y las consecuencias en el crecimiento y desarrollo del niño y en el desarrollo social de un país. En segundo lugar, este estudio es relevante porque aporta con evidencias a la relación que se da entre el Estado y la Sociedad Civil en torno a la agendación e implementación del PAN que, como política pública, se convierte en la excusa para analizar la relación que se da entre estos actores en un contexto que atraviesa la transición democrática (2000), la movilización de la sociedad civil para posicionar la infancia como prioridad (2004-2005) y la reforma del Estado con la puesta en marcha del presupuesto por resultados (2007 en adelante).

La desnutrición crónica infantil es un problema social que puede convertirse en una de las principales amenazas a los países en vías de desarrollo en la medida que sus secuelas postergan generaciones de acceder a un íntegro desarrollo humano. Un país que presente altos niveles de desnutrición crónica infantil se condena generacionalmente al subdesarrollo, reproduce generacionalmente su pobreza. Según UNICEF, en Latinoamérica

se reportan prevalencias de hasta un 70% en el ámbito rural, considerando las diferentes mediciones realizadas a través de estudios transversales¹. En los países de América Latina se constata que la desnutrición crónica es el principal problema de salud pública, con prevalencias no menores al 20% en los segmentos de población rural. Asimismo, se observan también zonas periurbanas con prevalencias que oscilan entre el 30% y 50%, y similares valores de prevalencia se reportan en las poblaciones migrantes e indígenas.

Según el censo nacional 2007 del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), en el Perú habitan 2'724,620 de niños y niñas menores de cinco años que representan aproximadamente el 10% de la población nacional. La densidad de la población infantil supone una respuesta inmediata, oportuna y eficaz a través de las políticas públicas que centren a la infancia como eje de la acción gubernamental.

Tomando como referencia la estadística producida por la Encuesta Demográfica y de Salud Familiar (ENDES), en el año 2000 la prevalencia de la desnutrición crónica infantil era del 25.4%, cifra que no se ha movido significativamente pues en el 2007 se registró un 22.6%. Este último dato ha constituido la línea de base para la puesta en marcha del Programa Articulado Nutricional, un programa presupuestal que se enmarca en el proceso de reforma del Estado peruano orientado hacia una gestión y un presupuesto por resultados. Actualmente, las últimas cifras que ha reportado la ENDES en el 2013 señala que el Perú ha mostrado evidencias de progreso, reduciéndose del 22.6% en el 2007 al 13.5% en el 2013, según el patrón de referencia NCHS. Considerando el patrón de referencia de la Organización Mundial de la

¹ Ministerio de Economía y Finanzas; *Programa Articulado de Nutrición*; Lima; p.3; 2008.

Salud (OMS) y que además es el patrón de referencia oficial del Estado peruano, se reportó para este mismo periodo de tiempo que en el 2007 la prevalencia de niños y niñas con desnutrición crónica era del 28.5% y para el 2012 se ha reducido al 18.1%. No obstante las tendencias estadísticas a la baja, todavía se reproducen brechas al interior de los departamentos, siendo preocupante el rostro rural, andino y amazónico de la desnutrición crónica infantil en el Perú.

Sobre la base de esta problemática infantil la tesis busca abordar la relación que se ha construido entre el Estado y la Sociedad Civil. En ese sentido, la relevancia de la tesis se basa en desarrollar un análisis desde la ciencia política que rescata las características propias de la experiencia peruana, considerando su contexto histórico y sociopolítico en el que se inscribe la política pública como es el PAN.

Un aspecto de fondo y bastante relevante para la investigación radica en el aspecto institucional y con ello las diversas racionalidades, objetivos plurales y relaciones de poder que se plasman en las relaciones formales e informales, a través de relaciones de tensión/cooperación entre organizaciones burocráticas y las organizaciones de la sociedad civil. Esta lógica institucional, menos visible que los aspectos estadísticos ya mencionados, expresa de igual forma la voluntad política del Estado y la sociedad que se llegan a materializar en políticas, priorizando uno o más actores dentro del gran tejido social e institucional.

La importancia de esta investigación también radica en la perspectiva como se analiza la política pública que no es vista hacia adentro (su diseño, su

ejecución y evaluación), sino en relación dinámica con su entorno y su tiempo, donde los actores (públicos y privados) están circunscritos en un campo mayor de intereses y de correlaciones de fuerza.

Es en este marco que se intenta generar un puente articulador entre los resultados alcanzados hasta el momento con esta política a nivel de mejoras en la calidad de vida y también al interior del aparato público que supone conocer el trasfondo institucional y su andamiaje complejo.

b. Alcances teóricos y metodológicos

Problema de investigación

Se va a analizar dos elementos claves que corresponden al ciclo de la política pública: el proceso de agendación y la implementación del Programa Articulado Nutricional. Si bien el ciclo de las políticas públicas se esquematiza priorizando el orden lógico al cronológico, en ambos momentos se configura un tipo de relación específica entre el Estado y sociedad civil, así como un tipo de organización –con posibles intereses, tensiones y correlaciones de poder- al interior de los aparatos público y privado.

Tomando en cuenta los elementos ya señalados, la tesis busca hacer dialogar los enfoques teóricos sobre las políticas públicas en un terreno de relación entre Estado y Sociedad Civil para analizar la agendación y puesta en marcha del PAN. Como se ha mencionado líneas arriba, este programa es la excusa para investigar los elementos convergentes (y no convergentes) que contribuyen a mostrar resultados.

Así pues, el objetivo central de la tesis consiste en realizar un análisis político institucional del Programa Articulado Nutricional en su fase de agendación(2000-2007) y puesta en marcha de la política pública (2008-2012).

Para desarrollar esta línea de análisis la pregunta matriz que se ha formulado, y que la tesis va a responder a lo largo de la investigación, es la siguiente: ¿Qué tipo de relación se construye entre el Estado y la sociedad civil alrededor de la puesta en marcha del Programa Articulado Nutricional, considerando la fase de agendación (2000-2007) y la implementación (2008-2012)? De esta pregunta matricial se desprenden un conjunto de alcances complementarios para potenciar las dimensiones de análisis en las dos fases del ciclo de la política ya mencionado: ¿En qué contexto sociopolítico se organizó la sociedad civil para incidir en el proceso de agendación del PAN? ¿Qué mecanismos de movilización progresiva se desarrollaron para levantar la importancia de la lucha contra la desnutrición infantil? Ya en la siguiente fase de implementación del PAN se formulan las siguientes preguntas: ¿De qué tipo de diseño de política estamos hablando y cuál es el tejido político institucional que lo sostiene? Tomando en cuenta los arreglos organizativos e institucionales podemos indagar ¿en qué medida la puesta en marcha del Programa Articulado Nutricional (en el periodo 2008-2012) visibiliza un cambio institucional en el funcionamiento regular de los organismos públicos competentes? Asimismo, ¿En qué medida la puesta en marcha del PAN supone un nuevo tipo de relación entre las organizaciones involucradas que representan al Estado y la sociedad civil? ¿Cuáles son los espacios reconocidos por el Estado y la Sociedad Civil para tratar el tema de la lucha contra la desnutrición crónica infantil y cuál es el rol que han cumplido en este

proceso? ¿Cuáles son los componentes que hay que reforzar en esta relación Estado-Sociedad Civil para potenciar la política pública, anteponiendo el interés superior del niño y la niña?

Desde una mirada más evaluativa podemos preguntarnos ¿Qué resultados concretos se evidencian en cuanto a la articulación interinstitucional de los actores que participan en esta política y en qué medida contribuyen a la mejora de la calidad de vida de los niños y niñas? Finalmente, una pregunta centrada en la real dimensión de la Política Pública busca indagar ¿en qué medida se puede considerar al Programa Articulado Nutricional como política pública en el Perú?

En este marco, la tesis intenta identificar las principales características de la política pública a fin de generar un debate en tres flancos. En primer, aproximarnos a la relación entre el Estado y sociedad civil que sirve de marco para entender el proceso de agendación del PAN; en segundo lugar, desentrañar los tejidos institucionales de la política pública; en tercer lugar, problematizar sobre el estatus de la política pública y cómo se la concibe en el Perú, entendida como la expresión de un proceso relacional y dinámico. El PAN es, en ese sentido, la excusa para reflexionar teórica pero también políticamente sobre el rol que Estado y la Sociedad Civil deben tener en relación a una política pública prioritaria que enfrenta un agudo problema social de la infancia.

Hipótesis

La hipótesis nuclear que busca desarrollar la tesis se centra en la idea que los vínculos en los que se basa la relación Estado – Sociedad han cambiado social, económica y políticamente en los albores del nuevo milenio, a

propósito del gobierno transitorio del 2000 y la recuperación de la democracia hasta el 2012. En este proceso lo que probablemente más ha cambiado son la orientación de los actores y sus estrategias diferenciadas, cuyas racionalidades se enmarcan en la lógica de la gestión por resultados. Si bien el Estado peruano ha incorporado en su discurso y políticas el modelo de gestión por resultados, en la práctica todavía subsisten formas de organización burocráticas (en su sentido duro, peyorativo) y correlaciones de poder que restringen su real funcionamiento. Desde el lado de la Sociedad Civil y, gracias al apoyo de las agencias de cooperación internacional, se ha inyectado un shock de inversiones que ha cambiado la lógica de los proyectos de desarrollo en el que los temas predominantes se centran en la asistencia técnica y la gobernabilidad, significando un giro en la lógica de intervención de los proyectos que tenían una lógica de asistencia.

Para profundizar en la investigación se formulan tres hipótesis de trabajo que servirán de ruta crítica para el análisis sobre el proceso de agendación, la implementación y su importancia en los mecanismos de articulación, así como la relación entre Estado y sociedad civil en los espacios de concertación para incidir en la política pública:

1. Se sostiene que el proceso de agendación del Programa Articulado Nutricional pasa por un proceso sistémico e institucional de movilización social y política, expresando un entramado político complejo y de tensión natural entre los actores de Estado y Sociedad Civil con racionalidades específicas, en el que convergen espacios, intereses institucionales y actores. Se trata de un proceso de maduración de comprender la lógica de las políticas sociales, ubicar la atención a la

infancia como prioridad medular de la acción gubernamental y, sobre esa base, posicionar el tema de desnutrición crónica.

2. En segundo lugar, queremos señalar que la implementación del Programa Articulado Nutricional le imprime un rasgo particular a la política pública en la medida que se genera una relación de cooperación y corresponsabilidad entre las organizaciones del Estado y la Sociedad Civil, a través de espacios mixtos de concertación, donde ambos actores contribuyen en un mejor funcionamiento y gestión de la política pública.
3. Sostenemos que la implementación del presupuesto por resultados en el Perú, visto desde la experiencia del Programa Articulado Nutricional, se trata de una reforma silenciosa enfrentada, por un lado, a barreras estructurales al interior de la administración pública como la desarticulación, la discrecionalidad del MEF en la conducción de la reforma; y por otro lado, el contexto de un cambio de gobierno que instaura sus propias reformas, consolidando lo avanzado en política social aunque en el proceso se develan tensiones creadas entre los sectores competentes.

Estos planteamientos tienen por finalidad poner al centro el debate que gira en torno a la política pública y la gestión pública desde un nivel teórico, y también brindar elementos para la reflexión sobre cómo se viene pensando y haciendo la política pública en el Perú.

Diseño metodológico

En este estudio vamos a desarrollar cada una de las tres hipótesis planteadas articulando los aspectos cualitativos y cuantitativos, de manera tal que se cuente con herramientas que permita cubrir la complejidad de las aristas que se producen en un proceso relacional y dinámico entre Estado y Sociedad Civil en torno a la política pública.

En ese sentido, desde lo cualitativo se organizará la información a partir de dos ejes. En primer lugar y desde una dimensión teórica se pasará revista a la literatura escrita sobre gestión por resultados, gestión pública y políticas públicas, así como la relación aspectos conceptuales vinculados a la participación ciudadana. En segundo lugar, se hará una exhaustiva revisión a los documentos de trabajo, leyes, directivas y/o lineamientos de política pública referidos a la desnutrición crónica infantil que ha producido el Estado peruano. En tercer lugar, se hará un análisis más a profundidad sobre la naturaleza de los actores involucrados a partir de entrevistas a especialistas en el tema y tomadores de decisión.

Desde el aspecto cuantitativo indagaremos sobre dos tipos de información. En primer lugar se analizará la data estadística producida por la ENDES en relación a los indicadores vinculados a la desnutrición crónica infantil, identificando las brechas, inequidades y potencialidades de los indicadores de resultado final, resultado intermedio y resultado inmediato. En segundo lugar, analizaremos la información presupuestal que procesa el Ministerio de Economía y Finanzas en su portal de la Consulta Amigable. Esta

información será clave para analizar la evolución de la asignación presupuestal destinada al Programa Articulado Nutricional.

Sobre esta base se va a realizar una investigación de carácter narrativo-analítico, describiendo los procesos sociohistóricos para la agendación e implementación de la política pública, a la vez que haciendo un análisis en cada uno de los procesos.



CAPÍTULO 1: ASPECTOS CONCEPTUALES PARA ANALIZAR LA RELACIÓN ESTADO – SOCIEDAD CIVIL

El propósito de este capítulo consiste en delimitar los conceptos básicos sobre los cuales desarrollaremos el análisis que centra al Programa Articulado Nutricional. La idea es generar un análisis más comprensivo sobre el marco en el que se desarrolla la relación Estado – sociedad civil en un proceso de puesta en marcha de la política pública. En ese sentido, definiremos cuatro conceptos básicos: Organizaciones burocráticas, política pública, sociedad civil y la relación Estado – sociedad civil en el marco de la gestión por resultados.

Los estudios que se han escrito sobre política pública exigen en principio conocer la naturaleza de la administración pública y la organización burocrática que la estructura para en un segundo momento profundizar en sus enfoques centrales.

En ese sentido, en primer lugar analizaremos el ciclo de la política pública a partir de los elementos teóricos brindados por Salazar quien define los momentos específicos de su estructuración. Análisis que será complementado con Aguilar, Wayne Parsons quienes contribuyen al análisis desde una lectura política a los procesos. En un segundo momento analizamos la naturaleza de las organizaciones burocráticas donde autores como Arellano y Ramió incorporan el poder como concepto en el análisis de las

organizaciones burocráticas que difieren del funcionamiento de las organizaciones privadas. El valor del análisis del poder tiene un peso relevante.

En segundo lugar desarrollamos las bases teóricas de lo que se entiende por sociedad civil, reconociendo la complejidad de las discusiones teóricas propuestas por Cohen y Arato y brindando un soporte que sirva de base para comprender mejor el caso latinoamericano con los valiosos aportes de Garretón. Es sobre este marco que nos aproximamos al análisis de las organizaciones de la sociedad civil y el rol de la participación.

En tercer lugar, nos servirá de mucho analizar la relación Estado – Sociedad Civil en el marco de una gestión por resultados. El solo hecho de aproximarnos a los conceptos a partir de un relacionamiento nos brinda la oportunidad de identificar los criterios claves para construir analíticamente los campos de acción en los que se genera este nivel de relacionamiento, así como los actores que forman parte del proceso.

Creemos importante que es más relevante partir de esquemas teóricos flexibles que nos permitan la oportunidad de la deliberación antes que el propio encasillamiento operacional de los conceptos.

1.1. El ciclo de la política pública y la naturaleza de las organizaciones burocráticas

Nos interesa desarrollar los principales alcances que se han propuesto alrededor de la política pública como concepto y práctica. En ese marco, recogemos los aportes teóricos de Lahera, Stein, Salazar, Aguilar y Kindomg para profundizar en la reflexión sobre las etapas de la política pública. Sobre

esta primera reflexión complementamos el análisis con los aportes de Aguilar, Ramió y Arellano para destacar el valor de la política y sus implicancias al interior del entramado de la administración pública, donde la racionalidad en torno al poder es un elemento clave de análisis. Finalmente, integramos a este análisis el carácter de la participación que se ha venido trabajando desde los distintos enfoques de la gestión pública.

1.1.1. El ciclo de la Política Pública

Los estudios realizados sobre las políticas públicas coinciden en considerar que la política puede ser vista como un proceso que se desenvuelve por etapas que implica la participación de actores, intereses específicos y correlaciones de poder en pugna. Asimismo, las políticas públicas constituyen respuestas específicas del Estado para resolver asuntos públicos. En cualquier sociedad siempre existen una serie de problemas a resolver y el Estado pondrá en agenda aquellos que son prioritarios en función de la acción gubernamental, y producto ya sea de la incidencia o la presión social que emerge en la etapa de agendación de la política pública (Salazar, 1999).

Las políticas públicas (policies) se diferencian de la política (politics) en la medida que esta última está referida a un concepto mucho más amplio, relativo al poder en general. Las políticas públicas se desarrollan en una serie de etapas que conforman un ciclo. Autores como Stein, Salazar y Wayne Parsons coinciden en cuatro etapas fundamentales a tomar en cuenta: agendación, diseño, gestión y evaluación. Estas etapas no son lineales y no se dan siempre de manera causal y consecutiva (Lahera, 2004). Estas etapas

suponen más un orden lógico que cronológico, que nos sirve analíticamente para diferenciar un momento específico de otro, pero que en la realidad muchas veces se superponen en eventos sucesivos y muchas veces es difícil separarlos (Aguilar 2007: 15).

Para efectos del presentar ordenada y esquemáticamente las etapas que conforman el ciclo de la política pública tomaremos como marco de referencia los aportes de Salazar, Kingdom, Aguilar, Parsons y Lahera, a fin de presentar una propuesta teórica más robusta de los procesos que supone la política pública. En ese marco, proponemos cinco etapas que conforman el ciclo de la política pública.

1.1.1.1. La definición del problema y formación de la agenda

Tiene lugar cuando un problema pasa a ser prioritario por el Estado, es decir, cuando pasa a ser un problema socialmente considerado. Ahora, como bien señala Lahera (2004) no todos los problemas entran en la agenda pues el entorno social y político influye directamente en esta primera etapa, ocurriendo muchas veces que en el proceso se pierdan elementos y se incorporen otros en el paso que va de la discusión pública a la política pública, y de éste a la agenda.

Como afirma Wayne Parsons, la definición del problema es parte del problema: se pueden establecer acuerdos generales respecto a un tema, sin embargo la formulación del problema puede variar en función a una serie de factores contextuales, de percepción o de ubicación del actor con respecto al problema en particular. Por lo tanto para entender un problema social,

debemos entender cómo es que llegó a definirse como tal, es decir cómo pasan a ser problemas de política pública².

Una vez definido el problema el siguiente paso es la incorporación del mismo en la agenda pública. Este aspecto no es frecuentemente incorporado en los análisis de política pública, sin embargo es de suma importancia en la medida que nos permite entender los procesos de incidencia y presión política y social que permitieron abordar el tema. Carlos Salazar plantea siete preguntas básicas para analizar este aspecto: a) cual es el asunto, b) si representa un enfoque nuevo (por ejemplo el tema de la articulación como estrategia fundamental para el éxito de la política), c) como afecta el problema al Estado, d) como hacer operativo el problema, e) que tan efectivo ha sido el desarrollo del asunto, f) si el problema es nacional o local, y h) si tiene relación con varios niveles de gobierno³.

La construcción de la agenda, como lo desarrolla Kingdon, supone la hegemonía o dominio de un tema sobre otros que desde el enfoque de “corrientes de políticas públicas es posible plantear la discusión. Así, este autor plantea que para que se abra una **ventana de oportunidad** es necesario que confluyan tres corrientes: la corriente de problemas, es decir la aparición de un tema relevante en una coyuntura determinada; la corriente de políticas públicas, es decir los especialistas de un área determinada que generan una propuesta de política; y la corriente de la política, es decir los cambios o espacios favorables que se establecen en el entorno político institucional donde se toman las decisiones⁴. En este marco, **la ventana de oportunidad**

² Parsons, Wayne. Políticas Públicas: Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de las políticas públicas; México D.F. FLACSO; 815p; 2007

³ Salazar Vargas, Carlos. Políticas Públicas y Think Thank; Bogotá: Konrad Adenauer; 2008

⁴ Kingdon, John. Agendas, alternatives, and public policies.. Nueva York, NY: Longman; 253 p.

representa la ocasión para impulsar un cambio y permanece abierta por un tiempo muy corto. Es en este espacio que el problema es colocado en la agenda política.

Ahora bien, la formación de la agenda de gobierno expresa en sí misma la vitalidad de la vida pública y el sistema político de una sociedad que, a través de la negociación, el diálogo y la concertación entre los actores sociales y grupos de interés se define la acción gubernamental y las prioridades específicas a ponerse en marcha por el aparato público.

Podemos decir también que el proceso de formación de la agenda deja ver quiénes son los que efectivamente definen y justifican los problemas públicos, cuáles grupos y organizaciones tienen efectivamente la fuerza de transubstanciar cuestiones sociales en públicas y en prioridades de gobierno, cuáles organismos y decisores gubernamentales están siempre prontos a actuar frente a las demandas de determinados grupos, cuál es el firmamento ideológico que otorga valor y propiedad de asunto público a cuáles cuestiones. Revela, en suma, cuál es la estructura de poder que domina efectivamente la hechura de una política (Aguilar, 2007: 27).

De igual modo, visto desde una perspectiva estrictamente política esta fase es una de las más importantes pues en ella se define lo concerniente a la elección de los asuntos públicos, las prioridades y los recursos asignados a dichas acciones. Siguiendo a Aguilar podemos decir que el proceso de elaboración de la agenda es el momento en que el gobierno decide si intervendrá o no sobre un determinado asunto, en el que delibera y decide intervenir o bien decide no intervenir, aplazar su intervención. Se trata entonces de la decisión que compromete o no a actuar al gobierno y, en consecuencia, a

poner o no en marcha toda su maquinaria de información, análisis, concertación, legislación, movilización, operación. Es la crucial decisión de decisiones como bien lo señala Aguilar⁵. La acción o la no acción sobre un problema público es en sí misma una manifestación política del Estado sobre un problema público en la medida que es el fruto de un análisis al interior de la administración pública en la que se evalúan el conjunto de demandas sociales y prioridades en ella estructuradas. En ese sentido, conviene señalar que si bien pueden existir un conjunto de problemas que aquejan a la sociedad, un conjunto de ellos son visibilizados y catalogados como problemas públicos, y de estos solo algunos incorporados a la agenda de gobierno.

A la luz de estos primeros elementos de análisis, podemos decir que hay un conjunto de definiciones en torno al concepto de agenda que se interesan más en el proceso de su elaboración y conformación a través del cual es posible identificar a los actores en pugna y los intereses político institucionales que se ponen en juego. Centrar el análisis en una perspectiva de procesos permite ampliar el panorama reflexivo sobre este fenómeno rompiendo la mirada inercial y cronológica, y centrando el debate en la dinámica que le imprime la política al proceso de agendación. Esto nos permite mirar el sistema político en su conjunto y abrir el análisis hacia el entorno social de donde emergen las tensiones, conflictos o necesidades con independencia del gobierno o, incluso, en coordinación estrecha con él. Hay, como diría Aguilar, una agenda de los ciudadanos, del estado o del sistema político, que puede preceder y determinar la agenda del gobierno o ser inducida por las preocupaciones y prioridades gubernamentales, que puede empatar con la del

⁵ Aguilar, Luis; La hechura de las políticas públicas; México D.F.; Porrúa; p.28; 2007.

gobierno o diferir de ella en mayor o menor grado. Los nexos o las inconexiones entre las dos grandes agendas son propios de la dinámica de las relaciones entre sociedad y estado⁶. Complementariamente a esta mirada, Elder y Cobb señalan que esta multiplicidad de agendas que se desarrollan en paralelo en el sistema político “expresa la dinámica de la sociedad y la cohesión de su sociedad civil en el que se entrecruzan un conjunto de actores, los cuales vienen y van, determinando el tiempo que dedican al proyecto a la luz de los otros asuntos que deben y quieren atender” (Aguilar: 2007, 82).

Ahora bien, una forma esquemática propuesta por Elder y Cobb nos permite organizar las agendas de gobierno en dos tipos específicos. Por un lado, se encuentra la agenda “sistémica”, “pública”, “constitucional”; de otro lado tenemos la “institucional”, “formal” o “gubernamental”. Aguilar, siguiendo a estos dos notables autores, señala que la agenda sistémica “está integrada por todas las cuestiones (...) de una comunidad política perciben comúnmente como merecedoras de la atención pública y como asuntos que caen dentro de la jurisdicción legítima de la autoridad gubernamental existente. Toda comunidad política, local, estatal y nacional, tiene su propia agenda sistémica”. El segundo tipo de agenda es la institucional, gubernamental o formal, la cual puede ser definida como “el conjunto de asuntos explícitamente aceptados para consideración seria y activa por parte de los encargados de tomar las decisiones. Por lo tanto, cualquier conjunto de asuntos aceptados por cualquier organismo gubernamental en el nivel local, estatal o nacional, constituirá una agenda institucional” (Cobb y Elder, 1986:115-116; Cobb y Ross, 1976: 126. Citados en Aguilar 2007: 31-32).

⁶ Aguilar, Luis; La hechura de las políticas públicas; México D.F.; Porrúa; p.31; 2007.

Aguilar profundiza en el análisis de los dos tipos de agenda. Por un lado, la agenda sistémica “tenderá a integrarse con cuestiones abstractas, generales, globales, que grandes números de población comparten precisamente por su formulación genérica (la “contaminación”, la “pobreza extrema”, la “seguridad nacional”) y que suelen ser indicaciones más que definiciones de áreas de problemas a atender. En cambio, la agenda institucional de las organizaciones y dependencias gubernamentales tiende a ser más específica, concreta y acotada, indicando y definiendo problemas precisos (el “sida”, el “analfabetismo”, el “narcotráfico”)” (Aguilar 2007: 33).

Ahora bien, esta diferenciación analítica es teóricamente relevante en la medida que nos permite conocer el alcance y comportamientos específicos de cada una de las agendas. Por un lado la “agenda sistémica” apunta a los asuntos y problemas que logran expandirse hasta obtener visibilidad y un consenso general en el sistema político; por otro lado, la “agenda institucional” busca saber cómo determinados asuntos y problemas, independientemente de si han despertado o no el reconocimiento e interés de la comunidad política, logran obtener la atención de políticos y funcionarios, y logran ser aceptados como objetos de su intervención. Como señala Aguilar⁷, en la primera de las agendas interesa saber cómo a partir de un interés específico de un grupo de interés se transforma luego en la “generalización de los intereses”. Mientras que la segunda cuestión se orienta a saber cuál es el proceso decisional por el cual el gobierno determina la estructuración de su agenda, cómo decide que tal o cual asunto (público o no) deba ser incorporado a su agenda; en mucho,

⁷ Op cit. pp.33-34.

como veremos, tiene que ver con “la definición de los problemas” y “las oportunidades de elección”.

1.1.1.2. La formulación de la política pública

En términos de Salazar la formulación se produce cuando el problema que ha entrado en agenda comienza a ser tratado por agentes políticos capaces de generar acciones concretas que se orienten a él. Formular es sistematizar, escoger herramientas, determinar cuáles son preferibles, cómo serán utilizadas, qué efectos se busca lograr, qué costos –políticos, económicos, sociales, etc.- tendrá la aplicación de la política y detectar mecanismos causales.

Esta es la etapa donde mayor atención le brindan las organizaciones públicas en el sentido que la acción gubernamental se debería sostener sobre la base de evidencias. Por otro lado, la Sociedad Civil se mantiene alerta y en constante interacción para que los aspectos que consideran relevantes atender sean recogidos por el estado y se incorporen en la política pública.

Es la fase donde se cristalizan las correlaciones de poder y los procesos de negociación de los actores, plasmados en política pública. Lahera alerta una variante adicional a este proceso que tiene que ver con el aspecto financiero, condición básica para que la política funcione. No incorporar los recursos públicos necesarios atenta contra la política misma, convirtiéndola en una declaración y no en una intervención del Estado.

1.1.1.3. La implementación o gestión de la política pública

Esta etapa ha sido poco valorada por los analistas de políticas públicas bajo el entendido que una política pública bien diseñada no tendría por qué modificarse una vez que se pone en marcha (Salazar, 1999). No obstante, la propia implementación desnuda racionalidades, intereses que se contraponen en el proceso mismo por los múltiples actores, a pesar que la política pública tenga en sí misma un fin social.

La etapa de implementación ha capturado recientemente el interés de las ciencias políticas en la medida que brinda elementos de análisis sobre problemas públicos inherentes a la naturaleza de la política pública misma.

Una primera definición básica y operacional sobre lo que supone la implementación de la política pública la encontramos en Aguilar (2007) quien citando a Van Metter y Van Horn señalan que la implementación de las políticas públicas abarca aquellas acciones efectuadas por individuos (o grupos) públicos y privados, con miras a la realización de objetivos previamente decididos. A estas acciones pertenecen tanto los esfuerzos momentáneos por traducir las decisiones en propuestas operativas, como los esfuerzos prolongados para realizar los cambios, grandes y pequeños, ordenados por las decisiones políticas. A esta definición básica, los autores le añaden una nueva dimensión en la medida que ofrece un punto de vista diferente sobre la manera en que el sistema logra, o no, convertir los grandes objetivos generales de las políticas en servicios públicos concretos y significativos.

Salazar pone énfasis a los procesos de gestión de la política pública mediante un análisis transversal a los *sistemas políticos* que sirven de base para el establecimiento de la propuesta (a partir de la lectura de las condiciones institucionales y la diagramación de los diferentes actores), y de los *sistemas*

administrativos (es decir, la relación de procedimientos y plataformas administrativas, logísticas y presupuestales que posibilitan la puesta en marcha de los procesos). Debido a la naturaleza de cada uno de estos aspectos, el análisis de las condiciones en el **sistema político** estará ligado con mayor énfasis en la serie de procesos que conforman lo que hemos denominado la “política” de desnutrición crónica; mientras que para el caso de los **sistemas administrativos**, nuestra mirada virará hacia la estrategia que posibilita la puesta en marcha de la política: el Programa Presupuestal Articulado Nutricional.

1.1.1.4. La evaluación

En esta etapa se pone en perspectiva los resultados generados por el programa. Comprende, como señala Salazar, la especificación de criterios de juicio, la medición de sus datos, su análisis y la medición de recomendaciones. La evaluación supone el proceso a través del cual se constatan los alcances que la política pública ha generado a partir de su propia formulación, identificando los logros, avances y dificultades. A este proceso técnico se suma una variante política que bien lo señala Lahera y tiene que ver con la intencionalidad de la evaluación que por razones partidarias o gubernamentales se antepone los intereses políticos en este proceso, realizando una evaluación ad hoc o parcial para resultar conforme a una opción elegida de antemano. O, todavía, pueden evaluarse políticas de menor trascendencia, en vez de las más importantes y complejas.

Es importante señalar que muchas veces tiende a confundirse la evaluación de una política con el análisis de la misma, en la medida que ambas están estrechamente relacionadas, pero conviene hacer aquí una distinción: la evaluación de las políticas públicas busca comparar un determinado proceso o unos resultados específicos con los propósitos u objetivos que fueron establecidos en el origen. En ese sentido, evaluar significa confrontar la validez de los procesos y resultados programados con los que se lograron al final.

La función más importante de la evaluación es proporcionar información acerca del desempeño de las políticas públicas: “qué se hizo”. En este sentido debe permitir detectar las discrepancias entre el desempeño real de las políticas y el esperado en torno a su contribución al alivio de los problemas públicos. Se trata de un ejercicio más descriptivo que busca mostrar lo que sucedió e involucra necesariamente una visión retrospectiva.

1.1.1.5. El análisis de la política pública

Es considerado como un proceso sistémico que comprende las etapas anteriormente mencionadas, que van desde la agendación del problema público hasta la evaluación de los resultados de la misma, teniendo claro que el abordaje por etapas ayuda a ordenar el análisis pero que en la realidad éstas se pueden superponer.

A partir de la evaluación el análisis busca explicar por qué se dieron esos resultados y cómo se lograron. Siguiendo a Carlos Salazar podemos decir que no hay que perder de vista que la evaluación es un paso fundamental para luego proceder al análisis, en la medida que provee de información clave para

el mismo. Se trata de dos caras de una misma moneda: "...el estudio de las opciones políticamente factibles en materia de acción gubernamental y el estudio de los procesos y de las estructuras para la consecución de estas opciones" (Salazar, 1999). Este autor nos propone tres sistemas a tomar en cuenta para el análisis de toda política pública:

- El **sistema social**, en la medida que la política constituye una respuesta del Estado a los problemas, demandas y necesidades de una población específica, en este caso los niños y niñas menores de cinco años.
- - El **sistema político**, dado que es en este ámbito en el que se toman las decisiones y por tanto interesa conocer cuáles han sido los factores que permitieron la puesta en agenda del problema central que dio origen a la política.
- - El **sistema administrativo**, en la medida que es donde finalmente se ejecutan y ponen en marcha las soluciones que tendrán un impacto en el grupo beneficiario de la política.

Estos sistemas interactúan entre sí y permiten realizar un análisis global de la política pública. Permite mirar los aspectos estratégicos, los factores políticos y la gestión de la política pública como un todo orgánico y unitario, superando los análisis fragmentados. En esta misma línea de análisis coincide el enfoque de la Nueva Gestión Pública que estudia la política pública desde una mirada integral y articuladora.

Carlos Salazar plantea la existencia de dos corrientes en el análisis de las políticas públicas: aquella que pone énfasis en la formulación, es decir en

aquellos procesos de toma de decisiones, y otra que pone énfasis en la ejecución, es decir toda la etapa de gestión de la política pública. En este caso interesa analizar ambas cosas, es decir tanto “lo que el Estado dice, como aquello que hace”: El análisis de la política de desnutrición crónica infantil buscará incorporar tanto el proceso de toma de decisiones, como la gestión de la misma a través de la puesta en marcha de instrumentos que buscan operativizar la política, tomando como base la evaluación de los medios y resultados obtenidos, desde la relación Estado Sociedad.

1.1.2. La naturaleza de las Organizaciones Burocráticas

El análisis de las organizaciones burocráticas supone como precondition considerar su componente político donde el poder juega un rol importante en las etapas que conforman el ciclo de la política pública. De igual forma es preciso considerar su naturaleza organizacional propiamente dicha donde confluyen protocolos, jerarquías, estructuras y procesos establecidos formal e incluso legalmente. Así pues, la política pública se instala sobre la base de este andamiaje complejo en el cual es clave el equilibrio entre las correlaciones del poder y lo organizacional.

Para Arellano⁸, las organizaciones públicas “son un constructo social de la modernidad donde las acciones de los actores y grupos adquieren sentido; donde los recursos se movilizan y se aplican; donde las reglas, leyes y normas operan en la práctica; donde los marcos de interacción y de regulación dan

⁸ Arellano, David. Gestión estratégica del sector público. Del pensamiento estratégico al cambio institucional. México D.F. Fondo de Cultura Económica; p.13; 2006.

sentido y cierto nivel de certidumbre para la interpretación de las personas; donde la sociedad se relaciona con sus representantes e instituciones”.

El enfoque centrado en las organizaciones complementa el análisis institucional en la medida que rompe con el supuesto tradicional de entender a las organizaciones como un constructo mecanicista a la que solo es posible asimilar un ente racional básico con conciencia y propósitos definidos. Un aporte sustantivo que plantea Arellano tiene que ver con la idea del sustrato humano como base del andamiaje organizativo que permite aceptar la existencia de un conjunto de movimientos organizacionales a través de sus actores específicos que buscan espacios de libertad y se enfrentan a la ambigüedad, esquematizándose un escenario de tensión natural entre el peso de lo individual y lo institucional.

Dejar de lado este sustento implicaría quitarle materialidad y ese espíritu colectivo que caracteriza en esencia a las organizaciones. En este marco, son las organizaciones burocráticas o gubernamentales las que se inscriben en procesos múltiples que responde a una lógica no lineal y a diversos intereses. Es bajo esta lógica de articulación continua que las organizaciones burocráticas van constituyendo un contexto propio a partir de las redes inter-organizacionales particulares, valores, símbolos, normas y actores que generan sentido y la interpretación de la acción. Es por ello que Arellano alerta sobre la función primigenia de toda entidad pública que cumple un conjunto de funciones en relación a acuerdos que se adoptan para legitimar su acción y darle continuidad a su existencia a través de un soporte legal, social, político, económico e institucional.

Para comprender la propia lógica de las organizaciones gubernamentales, Arellano nos señala tres características esenciales:

- Las organizaciones burocráticas forman parte del gobierno como una serie de estructuras organizacionales diferenciadas en medio de sociedades cada vez más complejas y plurales, y no como organizaciones que se adhieren de manera lineal a la lógica monolítica del gobierno. En tanto son organizaciones duales forman parte de una red, un tejido organizacional mayor de la cual depende y se encuentra en permanente relación, muy a pesar del conflicto o tensión natural que de ella se derive.
- Las organizaciones gubernamentales son duales porque necesariamente deben de ser comprendidas más allá de la lógica legal, normativa o política. Estos son factores importantes, pero no se puede alejar del análisis el hecho de que existen actores que están inmersos en una dinámica organizacional. Por ello, recomienda Arellano, deben analizarse las organizaciones gubernamentales como determinadas tanto formal como legalmente en cuanto a sus objetivos, como organizaciones que, una vez construidos, adquieren una lógica propia, enfrentándose a su propio contexto y complejidad, desarrollando capacidades específicas.
- Una tercera característica radica en la idea de que forman parte de una red. En el momento de la génesis de las organizaciones, además de tener una base formal-legal, se originan dentro de una estructura de organizaciones gubernamentales ya existentes con la cual tienen relaciones, una parte de ellas responde a los mandatos expresos de las

normas y leyes que la sostienen y legitiman, otras tantas emergen de la propia dinámica gubernamental que emerge de la propia gestión. Esto implica que las relaciones entre las organizaciones no sólo tienen como marco la ley, sino también el conjunto de acciones informales que se generan de manera natural en el aparato gubernamental.

Por su parte, Ramió (2002) considera que la imagen de la organización como un sistema político parte de la diversidad de actores organizativos, así como de la pluralidad de intereses y objetivos y de la distribución del poder entre las distintas unidades e individuos de la organización.

En ese sentido, las organizaciones son realidades plurales; son agregados de personas, conceptos, intereses y objetivos. Una organización abarca muchas racionalidades, y la racionalidad está siempre basada en un interés y cambia de acuerdo con la perspectiva desde la que se mira. Podemos afirmar que desde esta perspectiva la racionalidad es siempre política. De esta manera se abandona la idea de la organización unitaria que tenía tan solo un objetivo o una pluralidad de objetivos compatibles entre sí, en la que solo una instancia (la directiva) poseía el poder y en la que todos los actores invertían sus energías en la consecución de unos objetivos claros y definidos.

El enfoque político de la teoría de la organización considera, en cambio, las organizaciones como realidades complejas, las cuales persiguen una pluralidad de objetivos distintos y muchas veces incompatibles entre sí. Integradas por una variedad de actores (unidades, grupos e individuos) que poseen sus propias expectativas e intereses que no suelen corresponderse con los objetivos generales y unitarios de la organización. Cada actor posee una

cierta capacidad para llevar a cabo sus propias ideas u objetivos, capacidad que está en función de su posición, relación y conocimientos dentro de la organización. Es decir, está en función de su cuota de poder. El poder es el concepto básico de esta perspectiva de análisis organizativo.

Las organizaciones burocráticas son las que definen los límites de la política pública y para ello es clave identificar las instituciones relevantes en el análisis de la política pública. Según Wayne Parsons existen tres factores determinantes en la configuración institucional a tomar en cuenta: la burocracia gubernamental, los medios de comunicación y la comunidad de políticas públicas. La **burocracia gubernamental**, en la medida que goza de autonomía para la toma de decisiones. Los **medios de comunicación** en tanto constituyen un espacio fundamental en la política a través del cual la información fluye y se canaliza dinámicamente tanto al interior del Estado y su entramado complejo, como en la propia sociedad. Las **comunidades de políticas públicas**, en tanto representan grupos con grandes recursos para incidir en la agenda pública, o para brindar apoyo a las políticas públicas. Como bien señala Parsons, dichos grupos están concentrados en temas o aspectos más concretos (a diferencia de las redes que abarcan aspectos más amplios ligados a mayor controversia política).

En este modelo teórico también introduciremos el componente gerencial que brinda elementos para el análisis de las organizaciones burocráticas. De ese modo, podemos decir que como producto de la implementación de la política pública -a través de las organizaciones burocráticas- éstas inciden en la forma estructural que las organizaciones adoptan. Como señala Cortázar⁹, la

⁹ Cortázar, Juan Carlos; Una mirada estratégica y gerencial de la implementación de los programas sociales; Nueva York; INDES; p.38; 2006.

fluidez y eficiencia de la implementación depende en buena medida de que la estructura de la organización o red de organizaciones que lo ejecutan sea adecuada a sus peculiaridades. Cortázar, citando a Martínez Nogueira, presenta dos criterios que resultan útiles para conocer mejor la implementación de las políticas públicas: la programabilidad de las actividades y el grado de interacción con el usuario. El primero remite al proceso de programación rutinaria, repetitiva y predecible de las actividades, mientras el segundo criterio guarda relación con la experiencia del servicio, en la medida que suponga mayor o menor cooperación activa del usuario.

1.1.3. La participación a partir de los enfoques de gestión pública

Los hallazgos de Weber darían pie a la formalización del modelo o enfoque burocrático-administrativo en la gestión pública, enfoque que encierra determinadas características: administración de recursos bajo el cumplimiento de normas estrictas, actividades orientadas a la obtención de recursos para la consecución de productos concretos, formalización de procedimientos y funciones adscritas, etc. Frente este modelo “duro” de gestión, autores como Barzelay (2000) y Hood (1991) desarrollaron una crítica a los postulados del enfoque burocrático, lo que daría pie a la formalización de la denominada *Nueva Gestión Pública* (NGP). Bajo este modelo se busca dar un giro hacia procesos administrativos y de gestión, más eficientes.

El cambio hacia la NGP se basaría en una traslación del Estado racional burocrático weberiano, hacia un modelo más vinculado a la gerencia privada, asociado a la exigencia de resultados por parte del usuario al gestor/gerente

público. Algunas de las principales variaciones que trae consigo el nuevo paradigma pasan por el establecimiento de limitaciones fiscales para el crecimiento del sector público, una búsqueda más intensiva de formas efectivas para la implementación de políticas públicas, cambios tecnológicos, contrataciones externas y por rendimiento, entre otras (Ormond y Loffler, 1999). Bajo este nuevo escenario, el gerente público adquiere un mayor poder y discrecionalidad dado que, en tanto no existen modelos predeterminados para el establecimiento de las reformas, debe escoger dentro del paquete de medidas que la NGP trae consigo¹⁰.

Sin embargo, algunas críticas surgieron al nuevo modelo. Ormond y Loffler señalan que los ajustes propuestos por el enfoque de la NGP implican un cambio en la mirada de la gestión de lo público, ya que el Estado adopta una visión en la que pierde su función primordial en la búsqueda del bien común. El aparato estatal ubica su accionar como garante del valor económico, buscando con ello la consecución de altos rendimientos. Precisamente, la nueva orientación hacia el valor económico pone en entredicho la finalidad y principios éticos del Estado, ya que éste adopta una orientación privada -vinculada al mercado- de asegurar el bienestar individual.

Baena (2008) de otra parte, encontrará dificultades adicionales que atacan el lado más institucional del modelo, al referir que el viraje hacia una mirada más empresarial requiere, de vuelta, una capacidad de acción y organización importante de los receptores (los clientes o ciudadanos) que permita una organización sólida a nivel institucional. Por ello, el Estado bajo el enfoque de la NGP requerirá interlocutores estables para este modelo.

¹⁰ Ormond y Loffler. Nueva gerencia pública: ¿Qué tomar y qué dejar? En: Revista del CLAD Reforma y Democracia Número 13; p.2; Febrero de 1999.

El modelo de la NGP responde a una mirada de alta eficiencia, vinculando un manejo gerencial de los asuntos públicos con una liberalización de bienes y servicios antes provistos de manera inmediata por el aparato estatal. Pan Suk Kim (2007) advierte de modo tangencial las contradicciones encontradas por Baena (op. cit.) y Ormond y Loffler (op. cit.), y propone la existencia de un falso dilema entre la NGP y el modelo burocrático weberiano. Para el autor, el enfoque de la NGP debió ser destituido rápidamente por un modelo que asegurase el control de las deficiencias del sistema a partir de mecanismos de interpelación, participación y transparencia: el de la Gobernanza Responsiva (GR).

El modelo de la GR surge como un enfoque que intenta ajustar y resarcir algunos desaciertos que ha tenido la NGP en países con una institucionalidad débil. De esta forma, la GR aparece buscando un equilibrio dentro del modelo administrativo-económico de la NGP; por ello su énfasis apuntará al fortalecimiento político-institucional de los actores no estatales, impulsando los mecanismos de rendición de cuentas, vigilancia y participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones. El cliente pasa a ser visto como ciudadano, un interlocutor válido que sopesa las debilidades institucionales del Estado y con el cual éste comparte y redistribuye las funciones que le competen.

Es bajo este enfoque que la participación de la ciudadanía surge como parte de un paquete de medidas que conforman una particular respuesta frente a la implementación de la NGP en contextos institucionales débiles. Este modelo será finalmente adoptado como una propuesta complementaria o que en muchos casos toma el lugar de la NGP como modelo de gestión sobre el

que se sostienen las funciones del Estado. De todas formas, es importante notar el origen del cual se desprende la participación como elemento fundamental del enfoque de la GR, ya que ello nos permitirá vincular el surgimiento de medidas que la respalden, junto a otras acciones de política pública -y condiciones institucionales- promovidas por el Estado.

El siguiente cuadro ilustra de manera comparativa los tres enfoques sugeridos y analizados por Pan Suk Kim (2007), y que siguen la línea argumentativa desarrollada aquí. Como parte del último se desprende la aparición de los mecanismos de participación como soporte de una acción estatal vinculada al reconocimiento del ciudadano como interlocutor directo, y que asegura una intervención supeditada al ejercicio de la transparencia, la gobernabilidad y los mecanismos de rendición de cuentas:

Cuadro N° 1.1: Tres enfoques de la administración pública

Categorías	Administración Pública (enfoque burocrático)	Gerencia Pública – NGP	Gobernanza Responsiva
Relación ciudadano-Estado	Obediencia	Demanda de derechos	Empoderamiento
Rendición de cuentas de altos funcionarios	Políticos	Clientes	Ciudadanos y stakeholders
Principios rectores	Obediencia a las reglas	Eficiencia y resultados	<i>Rendición de cuentas, transparencia y participación</i>
Criterios de éxito	Rendimiento	Resultado	Proceso
Atributo clave	Imparcialidad	Profesionalismo	Responsividad
Tipo de interacción	Coerción	Delegación	Colaboración

Cuadro N° 1.1: Tres enfoques de la administración pública

Categorías	Administración Pública (enfoque burocrático)	Gerencia Pública – NGP	Gobernanza Responsiva
Naturaleza del Estado	Unitario	Desagregado	Plural y pluralista
Foco	Sistema político	Manejo interorganizacional	Gobernanza interorganizacional
Raíces teóricas	Ciencia política y política pública	Teoría de la elección racional/pública y estudios de administración	Sociología organizacional y teoría de redes

Fuente: Pan Suk Kim (2007), adaptado del *World Sector Report 2005* y Osborne

En esta lógica, la **participación política** es un modo de ejercer y fomentar el fortalecimiento institucional al cual se refiere el enfoque de la Gobernanza Responsiva. Bajo este modelo se busca integrar a la ciudadanía en la toma de decisiones y -fundamentalmente- abrir los espacios políticos para que sean accesibles a segmentos poblacionales que en base a estas debilidades institucionales, se ven sub-representados en la gestión de lo público (las poblaciones indígenas, las mujeres y los niños y niñas para el caso peruano).

1.2. Sociedad Civil, Organizaciones de la Sociedad Civil y Participación

Se ha escrito mucho sobre la sociedad civil y el rol que desempeña en el mundo social, aunque en varias ocasiones, ya sea por cuestiones operacionales –limitantes- o escasa rigurosidad se ha contribuido a reducir la potencialidad que engloba el concepto como tal.

Sindicatos, organizaciones eclesíásticas, grupos barriales, movimientos sociales, organizaciones no gubernamentales, entre otros pueden ser concebidas como expresión de la sociedad civil hoy en día desde la teoría política y social. No obstante, podemos constatar que este término ha pasado por todo un proceso de reflexión teórica y política que nos ha permitido contar con una mirada más integral del concepto.

Una primera idea que nos interesa subrayar es la presencia construida por la sociedad civil y su contribución al sistema político en la medida que el ciudadano, en su condición individual o articulada en grupos y/o organizaciones, se interesa / participa en los asuntos públicos. Esta noción rompe un paradigma a través del cual el Estado concebía como inherentes y propios los asuntos públicos, monopolizando el ordenamiento político y social. Con este accionar se va reconfigurando a la vez el sistema democrático que, para fines de este estudio, nos interesa reflexionar sobre el significado de la democracia representativa y la democracia participativa, especialmente en el caso de América Latina.

La segunda idea que desarrollaremos en este apartado tiene que ver con la idea de la sociedad civil en acción, en el sentido que son las organizaciones de la sociedad civil (OSC) las que se expresan a través de su participación en el espacio público y asumen un rol clave frente a la construcción de políticas públicas.

1.2.1. Sociedad civil, democracia y deliberación

Hay una estrecha relación entre la sociedad civil y la democracia desde el momento mismo que la primera pasa a formar parte activa de los asuntos públicos, aunque esto ha significado un proceso gradual y acumulativo de correlaciones de fuerzas con el Estado al interior del sistema político. Al momento de analizar la historia política, Alayza¹¹ constata que las sociedades modernas adoptaron los sistemas electorales como una forma de alternancia para promover el cambio de autoridades y, como experiencia política y social, significó un gran avance para la sociedad en la medida que el poder soberano pertenecía al pueblo. Esta experiencia fue vital, pero presentó sus límites conforme las sociedades iban creciendo hasta devenir en lo que hoy se llama sociedad de masas que relativizó la participación a través del voto popular. Paralelamente a este proceso se fueron formando grupos de ciudadanos a nivel local para encargarse de los asuntos públicos que, de manera voluntaria y libre, ejercen un poder soberano en la vida social. Como bien señala Alayza¹², es con el correr del tiempo que “tanto los sectores de la sociedad como las propias autoridades del Estado reconocen la legitimidad de estas intervenciones ciudadanas que llamamos sociedad civil”.

De igual forma, los autores Cohen y Arato (2000) han sistematizado el debate entre los representantes de la democracia de élite (democracia representativa) con los representantes de la democracia participativa que expresa el proceso de tensión a través del cual la sociedad se ha venido enfrentando para tratar los asuntos públicos.

Por un lado, el modelo elitista o democracia representativa concibe un sistema político en el que el poder configura una distancia entre gobernantes y

¹¹ Alayza, Rosa. Perú: Sociedad civil a prueba. En: *Páginas*; Vol.28; N°180; Abril; pp.6-7; 2003.

¹² Op.cit. p.7.

governados en el contexto de las sociedades modernas. Este modelo brinda una explicación operativa y empíricamente descriptiva de las prácticas de los estados cuya forma de organización política se considera democrática, mientras se respete un conjunto nuclear de derechos civiles y se realicen regularmente elecciones competitivas. No existe en este modelo la pretensión de que los votantes asuman un rol más activo definiendo una agenda política propia. Este modelo de democracia se concibe en base a los procesos de negociación, competencia, acceso y responsabilidad que se provienen del mercado donde los procesos electorales regulan la relación entre las demandas sociales y la oferta de los partidos políticos. La noción de ciudadanía existe en tanto cual la sociedad participa de los procesos electorales y se expresa el modelo de democracia que afirma la idea del voto secreto, los derechos civiles, la alternancia, las elecciones periódicas, y la competencia entre los partidos son centrales para toda concepción moderna de la democracia.

Al analizar el contexto de la gran urbe moderna, Alayza¹³ señala que la incursión de la vida pública es voluntaria y no necesariamente es vista como un espacio de realización humana. A ello se suma el argumento de la corriente liberal que vincula la realización humana al interior de la esfera privada. Bajo esta lógica, el Estado -a través de la democracia representativa- se encarga de solucionar los problemas políticos, mientras el ciudadano puede vivir a su libre albedrío en la esfera privada.

En la otra orilla argumentativa se plantea un modelo de democracia en el que la participación activa potencia la relación entre el gobernante y la

¹³ Alayza, Rosa; Democracia y sociedad: participación y representación. En: *Páginas* Vol.30; N°195; Octubre; p.32; 2005.

sociedad, fortaleciendo los liderazgos políticos tanto como la ciudadanía. En este sentido, enfatizan Cohen y Arato, la democracia participativa permitirá a todos los ciudadanos –y no solo a las élites- construir una cultura política democrática. En la práctica, este modelo de democracia participativa se sostiene sobre la base de la tolerancia a la diversidad, la moderación de fundamentalismos y egoísmos, así como tener predisposición para llegar a compromisos. Se podría decir que la democracia participativa es una apuesta por superar la diferenciación, donde los espacios públicos y la deliberación son la base de la participación.

La democracia participativa, como señala Alayza (2005, pp.34) “se basa en el derecho y en el deber ciudadano de participar en la vida pública, partiendo de la premisa de que la vida pública no es monopolio de la acción del Estado, sino que responde a la acción en su conjunto; de allí la libertad y responsabilidad ciudadana de participar en ella”. La participación potencia y fortalece el sistema democrático en la medida que se introducen formas de pensar y actuar sobre los asuntos públicos, demandas que interpelan a la vez que contribuyen en visibilizar aspectos que el Estado no las incorpora dentro de sus prioridades. En esta línea de análisis Alayza¹⁴, citando a Habermas, recoge la noción de “espacio público” entendida como “el ámbito entre el Estado y la sociedad, en el cual los ciudadanos ventilan y discuten temas de interés público, buscando crear corrientes de opinión para influir en la toma de decisión de las autoridades”.

¹⁴ Op. Cit. P.35.

Es en esta línea de análisis que Habermas¹⁵ establece los puentes articuladores entre los conceptos de ciudadanía, democracia y sociedad civil donde el diálogo es el paradigma de la política y establece una correlación entre el “poder comunicativo (que, en forma de opiniones mayoritarias formadas discursivamente, surge de la comunicación política) y el poder administrativo (del que dispone el aparato estatal)”.

La principal arma de la sociedad, señala Habermas, es el medio deliberativo caracterizado por la cooperación social, mientras que el poder administrativo se expresa a partir de los programas políticos y dentro de los límites de las leyes que surgen del proceso democrático. La democracia participativa, a través de política deliberativa, permite canalizar las demandas sociales ya sea a través de los mecanismos y procedimientos formales institucionalizados (las cámaras parlamentarias, por ejemplo) o a través de los medios informales constituida a través de las redes del espacio público político. Habermas reconoce la importancia social de la deliberación como forma de expresión de la política y señala que la sociedad civil, en tanto base de una esfera pública autónoma, se diferencia tanto del sistema económico de acción como de la administración pública. Se demarcan, desde el punto de vista analítico, las fronteras de la sociedad civil.

Con la teoría discursiva Habermas plantea que entran en juego los procedimientos y los presupuestos comunicativos de la “formación democrática de la opinión y de la voluntad que operan como las más importantes esclusas para la racionalización discursiva de las decisiones de un gobierno y de una administración sujetos al derecho y a la ley” (Ibid, p.244). El discurso y la

¹⁵ Habermas, Jürgen; La inclusión del otro. Estudios de teoría política. Barcelona; Paidós Ibérica; p.237; 1996

deliberación organizadas en estructuras comunicativas operan en el espacio de la opinión pública, pero influenciando el sistema político que es el espacio privilegiado para la toma de decisiones colectivamente vinculantes. Esta lectura planteada por Habermas recoge los múltiples factores de la política deliberativa que influyen en el sistema político, ya sea por los mecanismos formales e institucionalizados como también a través de los mecanismos informales a través de las redes del espacio público político. Es a partir de esta reflexión teórica que podemos resaltar la importancia y el valor que le agrega la deliberación para potenciar el sistema democrático y el sistema político, dotándolo de un conjunto de recursos sociales y políticos que emergen del mundo social, sin necesariamente depender de la intervención política y administrativa del Estado.

1.2.2. La sociedad civil en América Latina

Ahora bien, como se ha visto en esta investigación las primeras aproximaciones en torno a la sociedad civil emergen de la experiencia europea y norteamericana como respuesta a los procesos sociales y políticos. En el primer caso constatamos la irrupción de la modernidad caracterizada en Europa occidental donde se develan los enfrentamientos entre los poderes despóticos y los estados emergentes, o la crisis del Estado de bienestar, por ejemplo. En el segundo, podemos recordar los debates entre liberales y republicanos en torno a los asuntos públicos y el rol que la sociedad ha jugado en ese proceso. Sin embargo, siendo conscientes de estos marcos de

referencia, nos interesa hacer una reflexión en torno a la sociedad civil en el caso de América Latina a partir de su proceso histórico, político y social.

Siguiendo a Garretón se identifican las limitaciones para pensar la sociedad civil en la medida que ésta representa un tejido asociativo de contrapeso al Estado, particularmente por la manera como se ha organizado nuestra sociedad basada en el principio simbólico de una nación a través de la política, ya sea movilizadora o participativa. Es sobre la base de estas principales características que este autor esboza una aproximación relacional de sociedad civil que no se constituye como contrapeso al Estado desde fuera o desde abajo, se trata más bien una estructura conformada por aquellos actores sociales con algún nivel de organización o masas movilizadas en torno a algún eje político, personal o institucional. La sociedad civil será conformada entonces por el pueblo, las clases, o los movimientos sociales, y ellos se estructuran en torno a un principio político que puede ser conflictivo o de integración. De igual forma, Garretón¹⁶ propone como ruta de análisis hacer referencia al concepto de matriz sociopolítica que alude a la interrelación entre Estado, sistemas de representación y base socioeconómica y cultural, mediados por el régimen político, que, a su vez es el componente institucional entre Estado y sociedad destinado a resolver los problemas de gobierno, relaciones entre individuos y Estado e institucionalización de conflictos y demandas sociales. De esta manera, la matriz sociopolítica latinoamericana particular predominó desde el colapso de la matriz oligárquica (primera mitad del siglo veinte, aproximadamente) hasta el advenimiento de las dictaduras y

¹⁶ Garretón, Manuel Antonio; *Sociedad civil y ciudadanía en la problemática latinoamericana actual*; En: *Ciudadanía, sociedad civil y participación política*. Buenos Aires; Niño y Dávila Editores; 2006.

regímenes militares (sesentas / setentas), de los procesos de reformas estructurales de tipo neo liberal y de las dinámicas de la nueva globalización.

Con el transcurrir del tiempo ni los autoritarismos ni los gobiernos democráticos que les siguieron pudieron reconstruir una matriz legitimada, consensuada, capaz de dar cuenta tanto del nuevo modelo económico como de la articulación entre Estado y actores sociales con sus diversas orientaciones culturales. Cada proceso socio histórico irá definiendo una matriz sociopolítica específica que caracteriza la relación Estado – Sociedad.

En los albores de finales del siglo veinte, marcada por la ausencia de proyectos populares transformadores, la caída de las ideologías, el individualismo y la amenaza de un creciente dualismo social, De Piero¹⁷ constata que este contexto de cambios produce una nueva visión de la sociedad civil que fue comprendida como un espacio ya no de democratización y portadora de agendas transformacionales como lo fue en los ochentas, sino como un espacio de contención del conflicto social y de protección para aquellas víctimas que han quedado excluidas del nuevo modelo de recomposición política, económica y social. Así, frente al alejamiento del Estado en cuanto provisión de bienes y servicios, se generan instancias de ayuda y apoyo desde las organizaciones de la sociedad civil quienes serán percibidas como transparentes, eficientes y cercanas a la población, en contraposición al aparato estatal.

Este marco de referencia sirvió para conocer a fondo los procesos sociopolíticos del siglo veinte pero, si seguimos a Garretón y el modelo analítico que propone sobre la matriz sociopolítica, reconoceremos sus límites. La

¹⁷ De Piero, Sergio; Organizaciones de la Sociedad Civil; Buenos Aires; Editorial Paidós SAICF; p.39; 2005.

sociedad civil para este autor tiene un peso fundamental desde la lógica de la democracia representativa, aunque no reconoce el valor de la democracia participativa y el peso gravitante de la deliberación para construir ciudadanía. Sí coincidimos con él en la necesidad de repensar la sociedad civil desde el contexto latinoamericano, desde su historia y proceso específico aunque en la base del análisis es clave incorporar la importancia de la deliberación.

1.2.3. Las organizaciones de la sociedad civil y la participación en las políticas públicas

Definir las organizaciones de la sociedad civil supone aproximaciones parciales que nos dan cuenta de los procesos y desarrollo específicos que se han logrado impulsar a lo largo del tiempo y en un espacio determinado. Al igual que el concepto de sociedad civil, este también tiene consigo su propia complejidad ideológica, política, institucional. Su complejidad se expresa también en las varias denominaciones que se han formulado para catalogar a las organizaciones de sociedad civil tales como tercer sector, organizaciones no gubernamentales, sin fines lucrativos, etc. cada una de ellas supone un contexto sociohistórico del cual son pensadas, estructuradas en el mundo social.

De Piero¹⁸ señala que una de las primeras nominaciones utilizadas fue la de Organizaciones no Gubernamentales (ONG), que nació a raíz de la invitación recibida por algunas organizaciones sociales por parte de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en la década de 1960 a fin de

¹⁸ Op. Cit. pp. 41-42.

presenciar su participación como invitadas a una reunión de Estados. Se utilizó así el término organizaciones sin fines de lucro para que en tanto categoría jurídica permita diferenciarse en el Código Civil de las organizaciones empresariales. Como señala este autor, los términos se van multiplicando pero estos se pueden agrupar en dos categorías: el tercer sector y las organizaciones de promoción y desarrollo. Las *organizaciones del tercer sector* representan a las organizaciones que trabajan en la asistencia directa, acotadas a lo social y con un discurso conservador; mientras que las *organizaciones de promoción y desarrollo que surgen en los años sesentas* alientan la participación social desde la base y el compromiso político con los movimientos populares.

Sobre esta base, De Piero propone las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) como categoría conceptual para referirse a aquellas organizaciones distintas a los organismos públicos, los partidos políticos y los sindicatos, así como organizaciones empresariales que responden a la lógica capitalista. En ese marco, la idea nuclear se centra en comprender la naturaleza de las organizaciones de la sociedad civil marcada por la heterogeneidad, que no es necesariamente un espacio de refugio ético ni el depositante del sentido de solidaridad en los tiempos presentes, por definición o por esencia. Se trata de organizaciones sociales que buscan intervenir en la construcción de la agenda pública desde distintas dimensiones y con varias herramientas.

Por un lado habrá organizaciones de la sociedad civil que trabajan en torno del agravamiento de la cuestión social y la transformación de la estructura social mediante la atención directa o la promoción de personas en situación de exclusión. Por otro lado, otras buscan generar mecanismos de control sobre el

aparato estatal y sus agencias, promoviendo nuevas formas de participación política, movimientos de reclamos vecinales, defensa de identidades y otras múltiples agendas que movilizan una red vasta y global de organizaciones.

Ahora bien, también nos interesa generar los puentes articuladores entre las Organizaciones de Sociedad Civil con la participación en la medida que la primera brinda un soporte orgánico y articulador para el ejercicio de la segunda y que en el proceso mismo supone aproximaciones diferenciadas a lo público y a lo privado.

En ese sentido, primero nos interesa brindar una primera aproximación a la participación como concepto sociopolítico. La participación ha sido estudiada ampliamente en relación a un conjunto de procesos democratizadores, de movimientos sociales, entre otros. Patricia Andrade¹⁹, siguiendo a Latapí, identifica el valor central de la participación que se aprecia no solo en la medida que logre el impacto deseado, sino también en la calidad del proceso seguido como vehículo de democratización. En ese sentido, participar es requisito esencial para que exista la democracia como sistema político.

Una preocupación que Andrade señala se centra dos aspectos claves: ¿Para qué se participa? y ¿Por qué se participa? La primera pregunta tiene un carácter instrumental identificando la finalidad de la acción y/o movilización de recursos, mientras que la segunda apunta más al valor esencial de la participación y el carácter de la misma. La primera ruta de análisis se centra en el interés propiamente estatal que ve en la participación un medio, un instrumento a partir del cual encuentra socios estratégicos y corresponsables en la mejora de los servicios públicos y en la solución de los problemas que

¹⁹ Andrade, Patricia; Participación e incidencia de la sociedad civil en las políticas educativas: el caso peruano; Buenos Aires; Foro Latinoamericano de Políticas Educativas; pp. 12-13; 2007.

están en juego. Una entrada analítica de esta naturaleza implicará que se evalúe la participación por la eficacia o incluso la eficiencia del funcionamiento del servicio público. De otro lado, la segunda ruta de análisis profundiza en el valor de la participación, su razón en sí misma. La participación, entonces, es un derecho que tiene un valor intrínseco en lo que a afirmación de la ciudadanía, democratización y sentido de justicia se refiere, en la medida que explica una condición en la que todos tienen la oportunidad de formar parte en la deliberación de los problemas y en la búsqueda de respuestas para satisfacer demandas y ejercer derechos.

Recogiendo la definición que brinda Lauro²⁰, la participación es entendida como una relación dialogante entre las partes, que implica una construcción común a partir de los intereses y posiciones de cada actor que interviene en la posición de participar. Por ello, si bien reconocemos la información como un derecho primordial de todos los miembros de una sociedad, lo que consideremos como paso básico de la participación es la comunicación que implica un grado de intercambio en la que el interlocutor no asume un rol pasivo de receptor.

Para fines de nuestro estudio nos interesa desarrollar la idea de la participación desde su relación con la sociedad civil y su vinculación con la política pública. Lauro, citando a Angulo, rescata dos ideas claves en esta línea de análisis: En primer lugar, se entiende la participación como la capacidad y el derecho de la sociedad civil de intervenir en las decisiones de los temas públicos –en los ámbitos locales, departamentales y nacionales–, haciendo uso y/o trascendiendo el marco legal que ofrecen las actuales leyes. Una segunda

²⁰ Lauro, Ana María; Sociedad civil y participación en políticas públicas: El caso de la estrategia nacional de seguridad alimentaria; Huancavelica; CARE PERU; p.29; 2006.

idea, que se deriva de la anterior, apunta a entender la participación como una oportunidad para construir e implementar políticas públicas de consenso, para lo cual se requiere una ciudadanía activa dispuesta a corresponsabilizarse.

1.3. La relación Estado – Sociedad Civil en el marco de una gestión para resultados

El objetivo de este tercer sub capítulo busca presentar la relación Estado – Sociedad y sobre esa base hacer un análisis más específico entre el Estado y la Sociedad Civil sobre la base de una gestión para resultados que plasma la discusión en una esfera donde las políticas públicas adquieren un rol protagónico y dinámico en la medida que pasa por ese proceso dialógico donde a su vez se incorporan factores político - institucionales.

1.3.1. La relación Estado – Sociedad

Siguiendo la línea de análisis que se ha desarrollado hasta el momento nos interesa plantear dos modelos contruidos para la aproximación de la relación Estado – Sociedad y para ello tomaremos como referencia los aportes de Garretón y de Cunill.

1.3.1.1. Los aportes de Garretón al modelo Estado – Sociedad

Iniciaremos con una primera aproximación teórica considerando el esquema relacional propuesto por Garretón quien propone tres modelos: Modelo politicista, el modelo de relación Estado – Sociedad desde la sociedad y el modelo tecnocrático de mercado.

Al primer modelo se le conoce como *modelo politicista* en la medida que la sociedad se reconstruye desde la política y en ella se identifican al menos dos variantes:

- La primera es la hipermovilización política entendida como una especie de democracia continua impulsada o promovida por ciertas formas de caudillismo o autoritarismo, ahí donde se han destruido las organizaciones políticas de mediación. El caso paradigmático es el venezolano que se confunde con un cierto tipo de populismo que, a diferencia de otras experiencias, ésta se centraba en refundar la polis movilizándolo a los grupos sociales que históricamente habían quedado excluidos. El sujeto de este proceso, señala Garretón, es el pueblo movilizándolo, y sus riesgos y costos más altos tienen que ver con el problema de la polarización de la sociedad y su dificultad de institucionalización más allá del liderazgo personal.
- La segunda variante es el modelo partidista cuyos casos de referencia son el chileno y el uruguayo, que consiste en la reconstrucción de la sociedad a través del sistema de partidos. El sujeto de este modelo son los partidos pero también una invocación a la ciudadanía que no se expresa en ellos. La principal dificultad radica aquí en canalizar y expresar demandas sociales que en sociedades complejas no pasan siempre por la política como ocurría en otras épocas.

El segundo modelo intenta reconstruir las *relaciones entre Estado y sociedad desde la sociedad* y tiene dos variantes:

- La primera variante es la étnica y se centra en el movimiento de Chiapas y adquiere importancia en Ecuador y Bolivia. Se trata pues de construir un nosotros de la identidad étnica con el conjunto de la nación y por ello se aspira a refundar el país. Es la construcción de un “nosotros” sobre la base de un rechazo a la noción cívica que se impuso secularmente.
- La segunda variante es la que se expresa en las proposiciones de los Foros Sociales y en los llamados a la sociedad civil, sobre todo en su dimensión movimientista aunque con un fuerte peso de las Organizaciones No Gubernamentales, como único sujeto frente a los poderes fácticos de la globalización. Garretón alerta la gran limitación de este modelo en tanto es difícil su implementación institucional y política quedando situada en un horizonte utópico.

El tercer modelo es el *tecnocrático de mercado*, promovido por el Banco Mundial y se ha movido en una crítica constante al rol del Estado en la provisión de bienes y servicios, proponiendo su drástica reducción con el fin de promover el mercado como asignadora de recursos a la vez que organizadora de la sociedad. Define un rol del Estado destinado a promover políticas focalizadas que complementen el mercado como agente.

1.3.1.2. Nuevas formas de relación Estado – Sociedad. Los aportes de Cunill

En la actualidad los cambios que se suscitan en la política, la sociedad y el mercado redefine la relación entre el Estado y la Sociedad Civil que trae consigo un sustrato ideológico así como intereses institucionales. Cunill²¹ plantea que el giro de este nuevo proceso de relacionamiento está marcado por dos aspectos centrales: En primer lugar, se percibe la conciencia de que los resultados en desarrollo exigen de la corresponsabilidad entre Estado y la sociedad; en segundo lugar, la emergencia, como una necesidad compartida para la ampliación del espacio público, de un activo control directo de la ciudadanía sobre los asuntos públicos.

Sobre esta base Cunill propone tres modelos que, aunque simplificados, nos dan cuenta de la relación Estado – Sociedad que ha imperado en las últimas décadas en América Latina, que tienen como propósito la búsqueda de mayor igualdad en los procesos de formación de las políticas, privilegiando valores específicos. Se proponen a continuación los tres modelos de análisis: Neocorporativismo, Pluralismo integrativo y Ampliación del espacio público.

- *El modelo neocorporativo*: Permite asociaciones secundarias en torno a la formulación de las políticas públicas en la medida que contribuye a la igualdad política al posibilitar la representación de intereses que tienen escasa influencia en ellas y que por esa razón pueden contrabalancear el poder político y tornarlo más responsable. Este modelo asume a su vez la precondition que la interpenetración Estado – Sociedad debe contribuir a aumentar la eficiencia de las políticas públicas, en particular las económicas. Ahora bien, no se trata de una asociación Estado – sociedad de carácter libre, espontáneo pues en la base operan intereses

²¹ Cunill, Nuria; Sinergias entre el Estado y la sociedad civil en el marco de una gestión pública para resultados en el desarrollo; Banco Interamericano de Desarrollo; Washington; 2010.

por monopolizar la representación y ejercer cierto constreñimiento jerárquico en las bases, a fin de controlar demandas y apoyo al aparato estatal. Este modelo recorta el espacio de la sociedad debido al carácter instrumental de la relación en la medida que es relevante la participación de sujetos con poder de representación y articulación de actores.

Cunill señala que este modelo corresponde a la década de 1950 y 1960 cuando las funciones del Estado en la promoción del desarrollo se concentraban en la producción directa y en la protección de un mercado relativamente marginal. Por otro lado, las relaciones entre el Estado, la estructura partidaria, la sociedad civil y el mercado tendían a caracterizarse por la fusión o eliminación de alguno de sus elementos, al punto que la frontera entre ellos desaparecía.

- *El modelo del pluralismo integrativo:* Comparte las características del modelo anterior con la diferencia que se amplía el campo a la provisión de servicios públicos, abriéndose un campo de acción en el que la sociedad resulta interpelada por el Estado, en especial las Organizaciones No Gubernamentales (ONG), en la medida que adoptan la función de proveedoras de bienes y servicios en diversos temas como salud, educación. Este modelo adquiere posicionamiento en la década de los años ochenta cuando se produce un replanteamiento en la relación Estado – Sociedad a favor del mercado. Basta recordar la reducción drástica de las funciones y de la estructura del Estado, y luego, una ola de reformas de carácter privado que buscaba introducirse al interior del aparato público. Es sobre la base de este marco que se abren canales de terciarización de bienes y servicios que recaen en la

responsabilidad del tercer sector que aparece como un socio estratégico del Estado.

- *El modelo de ampliación del espacio público:* En este caso la sociedad civil no persigue estrictamente la colaboración con el Estado, sino que se ubica dentro del rol de la crítica y control al Estado. Ahora bien, este tercer modelo es el que menos asideros históricos tiene en América Latina pues no ha sido trabajado a profundidad por las corrientes teóricas pero es el que en potencia tiene posibilidades de expansión por la propia redefinición en la relación Estado- Sociedad donde se recupera en el Estado la visión de promotor del desarrollo.

1.3.2. La relación Estado – Sociedad Civil en el marco de una gestión para resultados

La incorporación del enfoque de la gestión por resultados en la administración pública ha resignificado el valor de la gestión pública, dotándola de un potencial e instrumentos modernos que posibilitan un mejor manejo de los recursos públicos. No obstante, este proceso no ha sido mecánico ni automático sino que ha pasado por un conjunto de procesos acumulativos en el cual los Estados han venido desarrollando su experiencia. En ese marco, nos interesa desarrollar la noción de la gestión por resultados y, en particular, un componente estratégico que es el presupuesto por resultados, desde la relación Estado - Sociedad Civil. En los acápite siguientes desarrollaremos cada uno de estos dos elementos.

1.3.2.1. La gestión para resultados como marco de relación entre Estado y la Sociedad Civil

La gestión para resultados es la expresión de un proceso de reformas que se ponen en marcha en los países de América Latina como parte del ajuste estructural, provocado básicamente por (i) el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones, imperante desde los años cincuenta, que impulsó el desarrollo de la capacidad industrial de los países mediante la intervención estatal y (ii) la crisis de la deuda externa que impactó gravemente la economía de la región (García López y García Moreno; 2010). No obstante, su impronta viene desde la década de los setentas cuando los países desarrollados de occidente adoptan las propuestas de la Nueva Gestión Pública que incorpora una perspectiva gerencial en la administración del Estado.

Es difícil encasillar la NGP a una sola definición teórica, pues desde muchos flancos se han venido desarrollando reformas administrativas al interior del Estado y cada experiencia ha suscitado una reflexión específica. No obstante, Aguilar recoge una definición genérica propuesta por Ch Pollit y G. Bouckaert (2000) en el cual la reforma administrativa o la NGP “consiste en cambios deliberados en las estructuras y procesos de las organizaciones del sector público con el objetivo de que funcione mejor”. Se pone así el énfasis en una reforma de carácter integral que apuntala a las estructuras y los procesos de las organizaciones públicas. A partir de estos aportes la propuesta teórica de Aguilar señala que la NGP es “el cambio de las normas, las estructuras organizacionales y los patrones directivos y operativos del gobierno, que por

sus propósitos, modos o resultados se orienta hacia formas posburocráticas de organización, dirección y operación, con el fin de elevar la eficiencia, la calidad y la responsabilidad de la acción pública”²².

Siguiendo esta línea de análisis, en la práctica la reforma ha introducido cambios de carácter sistémico en las formas de gestión financiera, estratégica y de calidad que por su propósito o su instrumental o sus resultados han dado origen a formas alternativas de organización, dirección y operación que se distancian en mayor o menor grado de las formas administrativas consagradas de los gobiernos durante los siglos XIX y buena parte del siglo XX que entre sus características podemos identificar aquellas que son centralizadas, jerarquizadas, de extensa división del trabajo, funcionales de acuerdo con reglas y procedimientos, por lo que pueden ser consideradas como post burocráticas, en tanto alteran la distribución tradicional del poder, redefinen la división tradicional (fragmentada o funcional) del trabajo público, cambian los incentivos de actores y muy probablemente redefinen la idea de la administración pública con nuevos valores administrativos en el servicio público.

Países como Australia, Nueva Zelanda, Reino Unido han sido los pioneros en incorporar este modelo al interior de la administración pública, bajo el contexto de crisis fiscal y financiera donde se requería ajustar el gasto público y mantener el desarrollo ya alcanzado. En el caso de los países en vías de desarrollo el objetivo es alcanzar un nivel de desarrollo mayor, por lo que se habla de *Gestión para Resultados en el Desarrollo (GpRD)*.

²² Luis Aguilar; Gobernanza y gestión pública; FCE; México; p.146; 2006

Como señalan García y García (2010; 6), el enfoque de GpRD recoge características específicas del sector público, como los procedimientos del régimen democrático para la toma de decisiones, la rendición de cuentas y el interés público como centro de atención de la gestión. En el corazón de este debate se incorpora el término de valor público, entendido como los cambios – observables y susceptibles de medición- que el Estado realiza como respuesta a las necesidades o demandas sociales establecidas mediante un proceso de legitimación democrática y, por tanto, con sentido para la ciudadanía. Esos cambios también son concebidos como resultados que el Estado busca lograr en la calidad de vida de la sociedad. Es así que en los últimos quince años los países que forman parte de la OCDE han comenzado a incluir la noción de resultados en el presupuesto como forma de perfeccionar la toma de decisiones. Se pasa de un debate centrado en el gasto público a uno que prioriza los resultados que se busca lograr en la calidad de vida de las personas.

Ahora bien, la Mesa Redonda de Resultados realizada el 2004 define la GpRD como la *estrategia de gestión centrada en el desempeño del desarrollo y en la mejora sostenible en los resultados del país. Proporciona a su vez un marco coherente para la eficacia del desarrollo en la cual la información del desempeño se usa para mejorar la toma de decisiones, e incluye herramientas prácticas como la planificación estratégica, la programación y la ejecución presupuestaria, la gestión de programas y proyectos, la gestión de riesgos, y el monitoreo y la evaluación de resultados* (García López, 2010, 104).

Es clave destacar que la conceptualización que se presenta aquí sobre la GpRD se basa en un modelo abierto, pensada para los países en vías de

desarrollo, que se *construye* en relación con su entorno político, económico y social, y en el que las organizaciones de la administración pública y de la sociedad civil interactúan a fin de instalar gradual y progresivamente las reformas que contribuyan al logro de resultados y mejoras de la calidad de vida de la población. No queremos proponer aquí un modelo único pues, a juzgar de la experiencia de los países que lo han implementado es posible identificar más de un modelo puesto a prueba en la administración pública.

Sobre esta base de desarrollo nos interesa destacar los canales a través del cual se generan las condiciones para la incorporación de la sociedad civil en el proceso de reforma de la gestión pública marcada por la gestión por resultados. Un aspecto crucial se centra en la Declaración de París en el 2005 donde se reconoce la necesidad de aumentar la eficacia puesto que de esta manera se incrementará el impacto de la ayuda para reducir la pobreza y la desigualdad, acelerar el crecimiento y agilizar el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

En ese sentido y como señala Addys Then Marte²³, la GpRD se torna un tema clave por sus actuaciones en los temas del desarrollo y la reducción de la pobreza. Además las organizaciones de la sociedad civil también llevan en su agenda roles como el monitoreo y la evaluación que se implementan con fondos públicos o como receptoras de recursos de la ayuda al desarrollo. Como se señala en la Declaración de París, la “mutua responsabilidad” alude a la idea de ampliar la responsabilidad y la transparencia en la utilización de los recursos del desarrollo, y supone en la práctica que se la incluya como un tema de

²³ Then Marte, Addys; Hacia una GpRD en el ámbito de las organizaciones de la sociedad civil; En: *Gestión pública para resultados en el desarrollo: Corresponsabilidad del Estado y la Sociedad Civil*; BID; Washington DC; p.99; 2010.

trabajo al interior de las organizaciones en la medida en que son objeto de reclamos de rendición de cuentas.

Siguiendo la línea que plantea Then Marte, una de las dificultades para pensar la rendición de cuentas desde la lógica de las organizaciones de la sociedad civil tiene que ver con el destinatario que supone en principio a quiénes deben rendir cuentas y en qué medida (al gobierno, a las cooperantes, a la población a la que sirven o a su personal y voluntarios). Asimismo, el informe del proyecto iberoamericano *Ver a través*, citado por Then Marte, plantea modalidades o diferentes vías a través de las cuales estas organizaciones pueden plasmar la rendición de cuentas: (i) sistemas de información e informes públicos, (ii) evaluaciones y mediciones de desempeño, (iii) mecanismos participativos y consultivos, (iv) autorregulación, (v) certificación y (vi) mecanismos de auditoría social.

Lo importante es que se concibe la rendición de cuentas como un proceso articulador con los planes nacionales y sectoriales, a la vez que permite vincularse con los compromisos internacionales como son los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

1.3.2.2. El presupuesto basado en resultados

El presupuesto por resultados (PpR) o el presupuesto basado en resultados (PBR) es un componente específico dentro de la gestión para resultados y surge en América Latina con la intención de darle mayor eficiencia y efectividad en la asignación de recursos públicos, y opera bajo la lógica de

escasez. Como señalan García y García²⁴ el PpR es un conjunto de procesos e instrumentos capaces de integrar sistemáticamente el análisis sobre los resultados de la gestión pública al proceso de la asignación de los recursos.

Como bien señalan estos autores, las políticas sociales buscan generar un cambio de la situación actual y en particular mejorar la calidad de vida de sus habitantes. Es, en virtud a este propósito que la implementación del PpR es clave para dotar de eficiencia la acción gubernamental.

Cabe destacar que en la lógica del PpR la noción de resultados no se centra solo en el cambio que genera en la calidad de vida de las personas, sino también su importancia radica en los aportes colaterales que este proceso dota a toda la generación de valor público.

La implementación del PpR requiere como señala Marcel²⁵ los siguientes elementos:

- a) La información comprehensiva sobre los resultados de las acciones financiadas con el presupuesto mediante un sistema de seguimiento y evaluación.
- b) Procedimientos explícitos debidamente formalizados sobre la manera en que la información será analizada y considerada en el proceso de formulación del presupuesto.
- c) Estructura de incentivos complementaria al sistema presupuestario que motive a las instituciones públicas a alcanzar mejores resultados.

²⁴ García, Roberto y García, Mauricio; La gestión para resultados en el desarrollo. Avances y desafíos en América Latina y El Caribe. Oficina de Relaciones Externas del Banco Interamericano de Desarrollo; Washington; p.37; 2010.

²⁵ Marcel, Mario; Plan de acción: Modelo de fortalecimiento del sistema de presupuesto basado en resultados en la administración pública federal de México. (Documento mimeografiado de marzo del 2007).

- d) Normas sobre administración financiera que permitan la flexibilidad necesaria para que las dependencias utilicen con eficiencia sus recursos para el logro de resultados.

Esto supone en la práctica contar con un sólido sistema de indicadores que reporte los productos (bienes y servicios que brinda la política/programa), así como los resultados plasmados en la población.

Cuadro N°1.2: Presupuesto tradicional y presupuesto por resultados

El **presupuesto tradicional** asigna recursos a un organismo para gastarlo en ciertos insumos. El presupuesto tradicional informa sobre qué insumos utilizan los organismos públicos y cuánto gastan en insumos los organismos públicos. El control presupuestario tradicional vigila que los actos sean legales y que el gasto se encuentre dentro de los límites autorizados.

Insumos → Productos

El **presupuesto por resultados** otorga recursos a los organismos para que los gasten en insumos con el fin de generar cierto volumen de productos previstos. Esos productos, a su vez, generarán ciertos resultados en la sociedad. El presupuesto por resultados brinda información adicional sobre qué se produce en los organismos públicos, quién produce los bienes públicos, cuántos bienes se producen, qué resultados se planea lograr con esos bienes y cuánto cuesta lograr dichos resultados.

Insumos → Productos → Resultados

Fuente: Tavares y Berretta (2006), citado por García y García (2010)

Como bien señala García López y García Moreno (2010, 39-40) implementar el presupuesto por resultados requiere de algunas condiciones previas básicas en el proceso de gestión del presupuesto. El autor propone tres condiciones:

- **Elaborar el presupuesto en base a políticas:** El proceso presupuestario debe considerar los resultados establecidos por el gobierno mediante el ejercicio de planificación estratégica y que constan

en un documento oficial, como un plan nacional o los planes sectoriales.

De aquí se desprende la necesidad imperiosa de articular plan y presupuesto.

- **Contar con una perspectiva presupuestaria de mediano plazo:** El PpR funciona mejor si se cuenta con un horizonte de la política fiscal que trascienda el presupuesto anual mediante la proyección de los ingresos y de los gastos para un periodo de tres años o más. El instrumento que se utiliza con bastante frecuencia para este proceso es el Marco Fiscal de Mediano Plazo.
- **Contar con reglas que fomenten la estabilidad fiscal:** Estas reglas fijan los límites que, expresados en forma cuantitativa o cualitativa, se imponen a ciertas variables que se desea controlar como lo son el endeudamiento, el déficit fiscal o el gasto público. Estas leyes por lo general se las conoce como *Leyes de responsabilidad fiscal*.

Un componente más complejo de medir aunque de vital relevancia para la profundización del PpR en la gestión pública es la cultura organizacional que fomente el uso transparente de los recursos públicos y que el proceso presupuestario se realice de manera sólida.

CAPÍTULO 2: AGENDACIÓN DE LA DESNUTRICIÓN CRÓNICA INFANTIL EN LA POLÍTICA PÚBLICA

Para entender el proceso de agendación de la desnutrición crónica como problema social que logra incorporarse en el marco de prioridades de políticas, es preciso ubicarla dentro del contexto sociopolítico en el que se inscribe. Se trata pues de una suma de procesos movilizadores desde la sociedad, por un lado, y de reformas en la arquitectura del Estado, por otro, que lo ilustran mejor.

Reconocemos la importancia que juegan en este marco la combinación de procesos, actores y espacios que nos permiten elaborar una organización analítica de la información. En ese sentido, nos interesa hacer un recorrido al periodo que va desde el 2000 hasta el 2007, poniendo especial énfasis en cuatro hitos que para efectos de la investigación son relevantes: la transición democrática, la campaña nacional por la infancia, el proceso electoral del 2006 y el proceso a través del cual el compromiso político se traduce en política pública.

Este análisis, que privilegia estos hitos, permite dar a conocer el proceso de maduración recorrido en la relación Estado-Sociedad Civil para incorporar el tema de la infancia en un primer momento, y luego el tema de la desnutrición crónica como prioridad de gobierno. Como se verá más adelante, se trata de un proceso complejo de tensión natural entre las organizaciones del Estado y de la

Sociedad Civil que en conjunto han construido el proceso hasta llegar a un consenso básico plasmado en política pública hacia el 2007.

Siempre es una tensión ubicar los cortes temporales de análisis y en ella se juegan múltiples factores que le imprimen cada cual su peso y densidad político-institucional. Mirar el proceso desde mediados de los ochenta o incluso desde inicios de los noventa hubiese brindado mayores elementos para un análisis de tendencias y de largo plazo. No obstante, en esta ocasión sentaremos las bases y la información sistematizada para presentar el proceso que viene desde finales de los años noventa hasta el 2007 con la implementación del Presupuesto por Resultados y de los Programas Presupuestales Estratégicos de atención a la infancia, entre ellos el Programa Articulado Nutricional.

Consideramos de gran utilidad entender el proceso de agendación que ha supuesto la implementación del Programa Articulado Nutricional a partir de los cambios y continuidades que se han venido configurando en la relación Estado y sociedad durante el periodo 2000-2007 en la que se generan los mecanismos de reapertura a la participación ciudadana y se inicia un reactivamiento de la sociedad civil que se había debilitado con la autocracia fujimorista en la década de los noventa.

2.1. La herencia de los años noventa y la transición democrática del 2000

Nos interesa situar el análisis de la relación Estado – Sociedad Civil, reconociendo los cambios y continuidades que se han desarrollado desde la

década de los años noventa y que recorre hasta el 2007 que es el momento clave donde se cristaliza el proceso de agendación de la política pública. En ese sentido, los aportes de Habermas, Alayza y Garretón nos servirán de especial importancia.

La década de los noventa significó para el Perú la instalación de un nuevo régimen neoliberal que, usando los mecanismos democráticos devino en autocracia. Como señalan Panfichi y Coronel (2009; xx) en esta década se fue reemplazando progresivamente el modelo Estado-céntrico por un modelo mercado-céntrico, e implementando una política del miedo que desincentivó la participación social. Las políticas de ajuste estructural, a diferencia de los demás países de América Latina en las que también se implementó, fue aplicada en el Perú de manera vertical y drástica sin encontrar un interlocutor visible capaz de generar un equilibrio de correlaciones de poder en la definición de las políticas macroeconómicas.

Los conocidos defensores de los derechos sociales estaban ya debilitados por el largo periodo de recesión económica y de violencia política y, aunque no guardaron silencio, la protesta tuvo poco impacto en la esfera pública y social (Henríquez, 2004, p.2). Panfichi y Coronel (2009: 106) citan a Jo Marie Burt para explicar la política del miedo que consistió en criminalizar la protesta y poner la etiqueta de “terrorista” a la oposición incómoda. La captura de los principales líderes del PCP-SL y del Movimiento Revolucionario Túpac Amaru contribuyó a que la mayoría de la población en el Perú apoyara esta forma de gobierno autoritario. Se trató de una forma de renuncia a las libertades y a la participación política por un cierto tipo de estabilidad social, política y también económica.

Una posibilidad es mirar el proceso de la sociedad civil a partir del 5 de abril de 1992, donde el gobierno elegido gozaba del respaldo de varios sectores sociales en la medida que Fujimori representaba una propuesta alternativa al ajuste estructural. El golpe del 5 de abril representa un giro de 180 grados en el discurso y accionar del gobierno donde se pasa de la posición del no-shock al shock, dentro de un contexto social de relativa legitimidad. La captura de Abimael Guzmán en septiembre de 1992 y la esperanza de una paz social facilitaron las condiciones para que la sociedad no se movilizara ni protestara en las calles. Este tipo de sociedad civil, movilizaba más por los procesos electorales caracterizaba la debilidad de la democracia representativa en la medida que el ejercicio ciudadano se fue minando con el tiempo.

En paralelo y al interior del Estado, se concibe una manera específica en torno a la formulación de las políticas sociales pensada desde una lógica de asistencia social, donde la respuesta del Estado privilegió la creación del Fondo de Compensación para resistir a los ajustes económicos que un sector de la población ha sufrido. Este modelo de intervención no mira a la población en relación a sus derechos sociales y civiles, sino que los estandariza y organiza una acción gubernamental uniforme. El gobierno de Fujimori logró convencer a la población que la pobreza era algo natural de la sociedad y que ésta sólo podía salir a través del ajuste estructural. Durante esta década las políticas sociales fueron concebidas como compensación y el Estado no tenía interés alguno en dialogar con las organizaciones de la sociedad civil. Las organizaciones sociales estaban golpeadas y los comedores, vasos de leche comenzaban a ser cooptados por el gobierno de Fujimori. En el campo también ocurre este proceso a través de las grandes obras de infraestructura que el

gobierno fujimorista ponía en marcha. En efecto, las reformas neoliberales y la implantación de una política social marcado por el clientelismo generó las condiciones para que se instale en el poder un cierto tipo de gobierno autoritario y populista.

Este tipo de vínculo entre el Estado y la sociedad va minando los mecanismos de participación ciudadana, sembrando el miedo y deslegitimando todo intento opositor a los intereses de gobierno. Minados, pero aún existentes y debilitados, los canales de participación se presentaban en la escena social con dos características específicas: su dispersión y desarticulación, atomizándose así toda posibilidad de cohesión social que caracterizó la participación de décadas pasadas (Henríquez: 2004, Panfichi: 2005).

Durante la segunda mitad de los noventa se empieza a gestar procesos de participación y concertación a través de: la Acción Ciudadana de Lucha Contra la Pobreza que era un grupo de Organizaciones No Gubernamentales para el Desarrollo (ONGD) y organizaciones de la sociedad civil, la Agenda Perú que se constituía más como un espacio de debate de carácter académico en torno al modelo neoliberal, y la Asociación Nacional de Centros de Investigación, Promoción Social y Desarrollo (ANC) que se constituía en el espacio a través del cual participaban redes de ONGD. Se crea un tipo de convergencia de profesionales que provenían de sectores progresistas que trabajan los temas de desarrollo que logran posicionarse en las ONGD internacionales y las ONGD que operaban en el país bajo una lógica más corporativa. De ahí proviene su fuerte arraigo con los temas propuestos en eventos internacionales como la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo en el Cairo (1994), la Cumbre por el Desarrollo Social de

Copenhague (1995). Estos eventos sirven para discutir el modelo de desarrollo desde el enfoque de derechos económicos, políticos y sociales.

Conforme avanzaba la década de los años noventa se iba consolidando en el poder la autocracia fujimorista que llevaba consigo denuncias por violación a los derechos humanos, escándalos de corrupción, violación a la libertad de expresión e intromisión en el manejo de la información, entre otros. Por un lado, se iba configurando un escenario que apuntaba a una tercera elección en el gobierno con una maquinaria estatal ya desgastada; y por otro, la insatisfacción de las clases medias cansada frente a los vicios del poder. El interés de apostar por el retorno de la democracia fue la semilla que a finales de la década de los noventa contribuyó a cimentar nuevas formas de participación en la sociedad. Como bien señala Alayza, el poder político estatal se concentró en una cúpula de gobierno que quebró internamente las bases institucionales de la democracia y sus organizaciones que las representan, con el propósito de reproducir ilegalmente su permanencia en el poder. Esta insatisfacción fue generando una movilización que fue acumulando capital social en protesta frente a la autocracia fujimorista. Las movilizaciones estudiantiles y de grupos organizados de clase media que se generaron (entre 1997 y 1998) a favor de los defenestrados magistrados del Tribunal Constitucional, se expresó en la protesta frente al régimen, recogiendo las banderas institucionales de la democracia.

Esta nueva forma de expresión de la sociedad civil, movilizadora y participacionista, que inicia en 1997 y sucedieron al 2000, enarbolaron múltiples agendas relacionados a los derechos sociales y los derechos humanos (expresados en las víctimas de la violencia política), a través de un

conjunto de grupos estudiantiles y organizaciones sociales de base, organizaciones de iglesias, ONGD de derechos humanos y desarrollo social.

Desde la visión externa de las agencias de cooperación internacional que acompañaban el proceso predominaban los cuestionamientos frente a las cifras oficiales de reducción de la pobreza en el Perú, a la vez que existía la preocupación por la escasa importancia que se le daba a aspectos como la rendición de cuentas o la transparencia. La preocupación por el régimen autoritario y la corrupción instalada al interior del Estado se evidenciaba a partir de los estudios realizados por el Banco Mundial sobre FONCODES²⁶. No obstante, a finales en los noventas ya se venían implementando los Préstamos Programáticos, como parte de las políticas de ajuste estructural en el Estado peruano que centraba la atención en dos aspectos medulares: Ajustar el presupuesto público en materia de política social y fortalecer el portal de transparencia.

Es así que entre 1999 y el 2000 el titular del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), Carlos Bologna, presenta el portal del Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF) como un primer esfuerzo del Estado peruano por transparentar la información pública, aunque en realidad la presión venía desde el Banco Mundial para hacer público los préstamos que se venían realizando al Estado peruano y, además, para poner en marcha en el 2000 dos acciones claves: el Sistema de Vigilancia Social y las Tarjetas de Reporte, que entraba en la lógica de potenciar los mecanismos de transparencia del Estado a partir de instrumentos que potenciaban la labor de vigilancia de la sociedad civil. En paralelo están las elaboraciones de los Planes Estratégicos

²⁶Banco Mundial; Poverty and social development in Perú, 1994-1997; Washington D.C.; 70p.; 1999.

Institucionales (PEI) y los Planes Sectoriales que apuntaban a un primer ejercicio de articulación de plan y presupuesto.

En julio del 2000 se promulga la Aprobación del Código de los Niño y Adolescentes, mediante Ley N° 27337. A través del código el Estado Peruano cumple con el compromiso de establecer el marco legal y la práctica institucional adecuada para el cumplimiento de los derechos de los niños, en el marco de la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN), tratado internacional de las Naciones Unidas adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas (NNUU) en noviembre de 1989 y ratificado por el Perú en 1990.

Ese mismo año se realiza la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas donde se definen ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) que los países miembros de las Naciones Unidas acordaron lograr para el año 2015, siendo el Perú uno de ellos. Es en el primer objetivo donde se plantea la erradicación de la pobreza extrema y el hambre, en el que existe una meta y dos indicadores vinculados a la reducción de la desnutrición infantil. De igual forma, el objetivo cuatro referido a la salud infantil se asocia con el tema de la desnutrición crónica infantil.

La caída del autoritarismo con la presentación de los “vladivideos” a la opinión pública (en el 2000) significó un proceso complejo de articulación y cohesión social en la que se movilizó la sociedad rechazando la continuidad del gobierno. Como señalan Panfichi y Coronel, los trabajadores con experiencia sindical, las clases medias profesionales, la gran red de ONGD (prioritariamente aquellas ligadas a los derechos humanos) que se habían ido

formando en los noventa, sumado a ellos los movimientos regionales y/o los jóvenes universitarios fueron actores centrales en la lucha contra la dictadura.

Habiendo renunciado Fujimori a través del fax, Valentín Paniagua asume la Presidencia de la República de manera transitoria el 29 de noviembre del 2000, con el propósito de generar las condiciones para un próximo proceso electoral democrático y transparente.

Pérez de Cuéllar, en calidad de primer ministro del gobierno transitorio, tenía que presentar su discurso al Congreso de la República sobre las principales prioridades y acciones que el gobierno de transición iba a llevar a cabo hasta convocar a elecciones. La exposición se realizó el 11 de diciembre del 2000 y se expone la necesidad de cambiar el enfoque de lucha contra la pobreza que tenía que ser abordado desde un enfoque integral. Es ahí donde aparece la idea de la creación de la Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza (MCLCP) en términos de espacio de articulación Estado – Sociedad Civil, que luego se crearía formalmente el 18 de enero del 2001, mediante decreto supremo (DS 001-2001-PROMUDEH).

La preocupación que se abría en el gobierno de transición se centraba en quién presidiría la MCLCP pues podía generar un sesgo partidario o político no previsto. Se quería transmitir el mensaje de neutralidad desde el gobierno transitorio y en virtud a ello se eligió al padre Gastón Garatea como presidente. Con Paniagua se crean dos iniciativas adicionales: la Comisión de la Verdad y la Iniciativa Nacional contra la Corrupción (que se convirtió en un espacio más de análisis que de acción).

En este contexto, la sociedad civil pasa por un proceso de recomposición y reactivación en la escena social, cuyo único elemento

movilizador que unía a sus diferentes sectores tenía como propósito la afirmación por la democracia. Es en este marco que podemos vislumbrar el cambio que significa pasar de la democracia representativa a una democracia participativa, en el cual la sociedad civil como tal asume un rol de movilización y deliberación que busca el retorno de la democracia y la afirmación de los derechos sociales y los derechos humanos, donde la deliberación y el diálogo que promovían las banderas democráticas se expresaban en las plazas, en las marchas y movilizaciones, en foros, plataformas sociales y espacios de diálogo. Este proceso de múltiples y emergentes manifestaciones a favor de la democracia en los inicios del nuevo milenio en el Perú se fue institucionalizando con el gobierno transitorio de Valentín Paniagua. La creación de la MCLCP significaba el respaldo y compromiso del gobierno transitorio por garantizar la democracia en el país, donde se reconocía el valor de la sociedad civil como un interlocutor y actor social relevante para este objetivo común.

Nos interesa destacar en este proceso el rol que jugó la MCLCP en relación al retorno de la democracia. Había, en aquel entonces, un tiempo político que tenía una dinámica bastante intensa que iba más a prisa que el tiempo de la propia gestión pública. En los primeros meses de creada la MCLCP es importante resaltar el fuerte empuje que se le imprimió con el respaldo político del más alto nivel de gobierno. La propuesta de Garatea, en tanto presidente de la MCLCP, consistía en ampliar en el más breve plazo posible su horizonte y radio de acción en el territorio nacional con la finalidad de echar raíces y fortalecer el tejido social y la democracia. Las próximas elecciones se tenían que convocar en el más breve plazo y frente a un eventual

cambio de gobierno se tenía que generar las condiciones para que ese espacio mixto entre Estado y Sociedad Civil se mantenga vigente.

Durante los primeros meses de creada la Mesa se puso especial énfasis en formular los lineamientos programáticos de política social que se expresa en la Carta Social (2001). La idea sustancial de este documento parte de la premisa que la política social ordena y define la política económica y por ello la presencia y participación de los ministerios de carácter social como el Ministerio de Educación, Ministerio de Salud eran claves en el proceso de elaboración, aunque igualmente estratégico era que el Ministerio de Economía y Finanzas participe en el espacio de concertación.

Ahora bien, es importante registrar las tensiones inter-institucionales que se generan con la creación de la Mesa. La arquitectura de funcionamiento de la MCLCP descansa sobre el Comité Ejecutivo Nacional (CEN) que la conformaban organizaciones del Estado y la Sociedad Civil²⁷. En efecto, por el Estado participaban la Presidencia del Consejo de Ministros, el MEF, la Defensoría del Pueblo, el Ministerio de Salud, el Ministerio de Educación, el Ministerio de la Mujer y otros ministerios vinculados al tema social y la lucha contra la pobreza. También participan las organizaciones de la sociedad civil que tenían representación nacional como la Confederación Nacional de Instituciones Nacionales Empresariales (CONFIEP), la Confederación General de Trabajadores del Perú (CGTP), la Asociación Nacional de Centros de Investigación, Promoción Social y Desarrollo (ANC)²⁸, el Conferencia Nacional

²⁷Por el Estado participaban el MEF, la Defensoría y los ministerios vinculados al tema social y las organizaciones de la sociedad civil que tenían representación nacional (CONFIEP, CGTP, Asamblea Nacional de Centros, CONADES), organizaciones religiosas y agencias de cooperación. Los partidos políticos no participaban.

²⁸ Es un espacio de convergencia y articulación de ONGD peruanas que realizan trabajo de promoción del desarrollo y alivio a la pobreza en diversas regiones del país. Entre sus

sobre Desarrollo Social (CONADES)²⁹, organizaciones religiosas y agencias de cooperación. Los partidos políticos no participaban.

En los primeros meses de fundada la MCLCP se vive un escenario de tensión entre la Defensoría y las organizaciones de la sociedad civil que participaban en el espacio de concertación. La discusión giraba en torno a un apoyo del Banco Mundial para operativizar un sistema de vigilancia y consideraban que la responsabilidad debiera caer en la Defensoría, argumento que fue debatido por considerar que esta labor les concernía exclusivamente a la sociedad civil. Más allá de ello, lo que se evidencia es el esfuerzo por reconocer los límites funcionales y los roles que se configuran entre uno y otro campo de acción.

Con la llegada de Alejandro Toledo como Presidente de la República (desde el 28 de julio del 2001) y un nuevo proceso electoral en los gobiernos subnacionales para el 2002, se materializan las señales de afirmar el compromiso con la democracia y la descentralización.

El 22 de julio del 2002 se crea el Foro del Acuerdo Nacional³⁰ que tiene una naturaleza institucional tripartita a través de los representantes de los partidos políticos, representantes del gobierno y representantes de la sociedad civil. En ese año se diseñaron concertadamente entre sus miembros las 31 políticas de Estado que a su vez fueron agrupadas en cuatro objetivos:

asociados se encuentran organizaciones complejas con trabajo en diferentes regiones del país, con gran volumen de personal y recursos financieros y no financieros para el desarrollo de sus actividades, así como las llamadas "ONGs pequeñas", donde equipos locales con mucha entrega y compromiso, y muy pocos recursos, desarrollan acciones en beneficio de su comunidad. Los afiliados a la ANC tienen en común su preocupación por el desarrollo del país dentro de un enfoque integral (Fuente: <http://www.anc.org.pe>)

²⁹ La CONADES se convirtió en el 2000 en una plataforma mixta integrada por gremios laborales como la CGTP y la CUT, gremios campesinos como CCP y CNA, por movimientos de mujeres y organizaciones de "sobrevivencia" como los comedores populares y del vaso de leche; organizaciones ambientalistas, juveniles y de infancia.

³⁰ Su creación fue ratificada el 17 de octubre del 2002, mediante Decreto Supremo N°105-2002-PCM.

- Las políticas de Estado del Foro de Gobernabilidad pasaron al objetivo Democracia y Estado de Derecho.
- Las políticas de Estado del Foro de Equidad Social y Justicia Social pasaron al objetivo Equidad y Justicia Social.
- Las políticas de Estado del Foro de Competitividad pasaron al objetivo Competitividad del País.
- Las políticas de Estado del Foro de Institucionalidad y Ética Pública pasaron al objetivo Estado Eficiente, Transparente y Descentralizado.

Desde el gobierno se dio una renovación en el diseño de las políticas sociales³¹ en educación, seguridad alimentaria, salud y seguridad ciudadana, en el contexto de un movimiento que reclamaba el pago de la deuda social. A la vez, se inició una democratización de la institucionalidad del Estado iniciándose el proceso de descentralización política en las estructuras estatales y la apertura a una mayor transparencia y rendición de cuentas. Este movimiento hacia una mayor transparencia impulsó la aplicación de las nuevas tecnologías de la información hacia el seguimiento público y la rendición de cuentas.

En ese mismo año se publica el Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia – PNAIA (2002-2010), documento que tiene carácter de Ley y es el marco de las acciones, programas y estrategias que deberán asumir y ejecutar los diferentes sectores e instituciones del Estado y la Sociedad Civil,

³¹La decimoquinta política del Acuerdo Nacional llamada “Promoción de la seguridad alimentaria y nutrición” establece como prioridad que la población disponga y acceda a alimentos suficientes y de calidad.

para lograr el cumplimiento de los derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes peruanos³².

Para el caso de la desnutrición crónica infantil, el PNAIA contempla en la etapa de vida de 0-5 años, en su objetivo 1: *asegurar una vida sana para niños y niñas de 0 a 5 años, el derecho a la salud y nutrición*. Para ello en sus resultados esperados al 2010, se contempla que todos los niños y niñas menores de dos años accedan a la lactancia materna y alimentación complementaria óptima, señalando que el 25% de niños y niñas menores de 5 años padecen de desnutrición crónica (áreas urbanas 13% y áreas rurales 40%). En su meta dos³³ para el año 2010 espera: reducir en 20% la desnutrición crónica en niños menores de 3 años, en todo el país; en la meta 3 se señala que el 80% de niños y niñas menores de 1 año recibirá lactancia materna exclusiva hasta el sexto mes de edad y en la meta 4 se formula que el 80% de los niños y niñas menores de 2 años habrá mejorado sus prácticas de nutrición infantil.

2.2. La participación en el proceso de la formación de la agenda: Campaña nacional por la infancia

La participación y la movilización de las organizaciones de la sociedad civil que posicionaron el tema de la atención a la infancia significó un proceso

³² Fuente: MIMDES

³³De acuerdo al PNAIA, los responsables directos del cumplimiento de estas metas son: el MINSa, MINEDU, Consorcios Educativos, MCLCP y PROMUDEH. Las instituciones de apoyo: UNFPA, UNICEF, Cooperación Internacional, Medios de Comunicación Masivos. ONG nacionales e internacionales, Iglesias, sector privado, organizaciones cívicas y comunitarias, familias peruanas.

gradual en el que se va incorporando el tema en los espacios de la MCLCP y el Acuerdo Nacional como los principales espacios de diálogo y encuentro entre las organizaciones de Estado, la Sociedad Civil, los partidos y las fuerzas políticas.

Los primeros años del gobierno de Alejandro Toledo estuvo marcado por un conjunto de reformas de carácter descentralista y de formulación de políticas sociales. Se crea en ese marco la “Carta de política social” (diciembre del 2001), documento que tiene como enfoque erradicar la pobreza a partir de programas de asistencia social, esgrimiendo en el gobierno una manera específica de concebir las políticas sociales. Se trató de un documento construido desde y para el Estado, divorciado de sus procesos previos como la Carta Social formulada en el espacio de la MCLCP ese mismo año y cuyo enfoque de concebir la pobreza se construía sobre la base de políticas universales.

Entre los años 2002 y el 2003 el gobierno de Toledo puso en marcha un conjunto de reformas descentralistas que cambiarían la arquitectura del Estado, así como también las dinámicas políticas y sociales en los departamentos y provincias. La creación de la Ley de Modernización de la gestión del Estado (enero 2002), la Ley de bases de descentralización (julio 2002), la Ley orgánica de gobiernos regionales (noviembre 2002) y la Ley orgánica de Municipalidades (mayo 2003) expresan la magnitud de la reforma que se ponía en marcha al interior del Estado peruano, transfiriendo funciones en un primer momento y luego presupuesto a los niveles sub nacionales de gobierno.

En el 2004 se publica el Plan Nacional para la Superación de la Pobreza 2004-2006 (DS-064-2004-PCM), documento que incorpora el enfoque de

desarrollo humano integral y le brinda una visión más integral para la lucha contra la pobreza que va más allá de la sola asistencia social.

En este mismo proceso los temas de agenda propuestos en el espacio de la MCLCP se centraban en apoyar y profundizar el proceso de descentralización, contribuyendo en la formulación de los Planes de Desarrollo Concertado departamentales y en los procesos pilotos del Presupuesto Participativo en nueve regiones del país durante el 2003, experiencia desarrollada en el país incluso antes de promulgada la norma. En concordancia con Mariana Llona (2004) podemos decir que los resultados fueron muy importantes pues se logró monitorear los inconvenientes y las posibilidades que este mecanismo ofrecía para la gestión del presupuesto público. Pero sobre todo se logró ver de manera clara *“cómo metodologías inclusivas en el proceso de toma de decisiones pueden fortalecer plenamente la relación Estado-Sociedad, propiciando la generación de nuevos compromisos sociales”*³⁴. Para ese entonces ya se habían realizado las primeras elecciones para los Gobiernos Regionales en el 2002, ingresando al escenario político nuevas autoridades y tomadores de decisión. Se trataba pues de un contexto político marcado por un proceso electoral reciente a nivel regional y local donde las autoridades elegidas tenían que organizar sus prioridades de gobierno.

En las regiones la participación de los Gobiernos Regionales y Locales en los espacios de concertación se vio estimulada por la asistencia brindada para los procesos de presupuesto participativo y la necesidad de formular los Planes Departamentales de Desarrollo Concertado. Siguiendo a Llona se constata que los candidatos-alcaldes tuvieron una presencia poco activa en el

³⁴ Reglamento de la Ley N° 28056 – Ley Marco del Presupuesto Participativo.

proceso inicial y se integrarán en la etapa final llevando bajo el brazo una cartera de proyectos que les permitiría continuar en la carrera eleccionaria.

De este modo, los Planes de Desarrollo Concertados que las MCLCP habían empezado a elaborar pudieron contar con la inclusión del presupuesto que sería hecho de modo participativo. En este proceso se destaca la legitimidad que le imprime un proceso de concertación que involucra los múltiples actores sociales y políticos. Es así que de los 22 departamentos que presentaron su Plan de Desarrollo Departamental Concertado (PDDC), sólo 9 regiones calificaron para la experiencia piloto de presupuesto participativo. Como señala Llona (2004), estas nueve experiencias demostraron madurez democrática y de concertación al acompañar a su PDDC las firmas de todos los actores. Este número sobrepasó las expectativas del MEF que había considerado en primera instancia que sólo se llevaría a cabo en 3 regiones. La calificación no fue en función de la calidad o consistencia técnica del Plan sino por la capacidad de concertación demostrada, capital simbólico y político que tenía un mayor peso en la toma de decisiones a nivel regional y local.

Sobre la base de este proceso impulsado y promovido con reformas descentralistas a nivel nacional y el proceso movilizador a nivel regional y local en torno a los Planes Departamentales de Desarrollo Concertado y el Presupuesto Participativo, se fueron generando las condiciones institucionales, políticas y sociales para incorporar el tema de infancia en las políticas públicas. Desde el gobierno transitorio de Paniagua hasta las reformas descentralistas del gobierno de Toledo transcurrieron corrientes de organizaciones de la sociedad civil promovidas a través de la Asamblea Nacional de Centros de Investigación, Promoción Social y Desarrollo (ANC) y la Conferencia Nacional

sobre Desarrollo Social (CONADES), así como agencias de cooperación como SavetheChildren y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) que fueron posicionando el tema de infancia en el espacio de la MCLCP, a través de su Comité Ejecutivo Nacional (CEN).

Como señalan los representantes del CEN, el tema de infancia ingresa a la agenda del CEN entre el 2003 y el 2004 en el marco del Encuentro Nacional de mesas. Se puede decir que se llegó muy naturalmente al tema de infancia desde el enfoque de Desarrollo Humano, a la vez que se tenía como soporte lo avanzado desde el Presupuesto Participativo y los Planes Departamentales de Desarrollo Concertado que permite que se articule el trabajo con el MEF.

En este proceso el equipo técnico de la Mesa, en coordinación con las organizaciones del Estado y la sociedad civil que participaban en el CEN (principalmente el MEF, la ANC y CONADES), publican ocho guías relacionadas al planeamiento concertado, el presupuesto público, participación ciudadana, transferencia de programas sociales y el presupuesto participativo. También se destaca la discusión sobre la calidad del gasto público que cobró un nivel de organicidad y articulación a través de la MCLCP con un fuerte apoyo de la ANC. En este espacio de diálogo se integran estudios sobre el Presupuesto Público y se constatan las grandes brechas e inequidades en cuanto a la cobertura y calidad de los servicios públicos universales, detectándose a su vez la alta centralización en la ejecución del presupuesto público como lo constata Boggio (2011).

Los espacios de la MCLCP y del Acuerdo Nacional, empiezan a tratar el tema de cómo garantizar algunas actividades prioritarias tomando en cuenta la necesaria responsabilidad fiscal. A inicios del año 2004 el Acuerdo Nacional

emite una “Declaración a Favor de la Infancia”, en la que se priorizan medidas de corto plazo relativas al registro de identidad, nutrición del niño, educación, salud, atención al binomio madre-niño, adecuación y mejora de los servicios de salud y educación en las zonas rurales, planteando la necesidad de asegurar los recursos fiscales para estas medidas, así como el incremento selectivo en la asignación presupuestal hacia ellas.

La ANC logró posicionar el tema de la infancia al interior del espacio de la MCLCP, proponiendo impulsar la campaña “En el presupuesto público, los niños y las niñas primero”. La idea de esta iniciativa consistía en incorporar en el centro de la política pública la atención a la infancia y que esta prioridad se exprese tanto en el presupuesto del gobierno nacional como también en los gobiernos regionales y locales.

Se forma un grupo de trabajo conformado por organizaciones conformadas por CARITAS, UNICEF y CENAN, sobre la cual se empieza a trabajar las intervenciones más efectivas en los temas de infancia. A esta confluencia de organizaciones también se suma la confluencia de profesionales reconocidos y destacados en los temas de infancia, nutrición y educación. Una de las principales iniciativas del grupo fue identificar las acciones gubernamentales vinculadas a la atención a la infancia en el presupuesto público, reconociendo también sus códigos al interior de la estructura funcional programática.

Es a inicios del año 2005 que se impulsa la campaña nacional “En el presupuesto público: Las niñas y los niños primero”, promovido por la ANC, articulando una base social para la prioridad de inversión en la infancia y promoviendo la participación de las niñas, niños y adolescentes en los

presupuesto participativos, así como la priorización de proyectos que contribuyan a mejorar su calidad de vida. Es sobre la base de la red de mesas regionales y locales que la campaña logra un alcance nacional.

Ahora bien, en el marco de la campaña nacional por la infancia es clave destacar cuatro aspectos: sus propósitos, los actores y los espacios en los que participan, las propuestas que alcanzaron al gobierno y los resultados de esa incidencia.

Cuadro N°2.1: Los propósitos de la Campaña nacional “En el presupuesto público: Las niñas y los niños primero”

- **Propósito superior:** Garantizar los derechos de las niñas, niños y adolescentes (NNA).
- **Propósito mediato:** Ampliar los recursos y la eficacia y eficiencia de la acción pública para garantizar servicios universales prioritarios para NNA.
- **Propósitos inmediatos:** Incluir en la agenda pública la prioridad en la infancia para la asignación de recursos.

Fuente: Federico Arnillas.
Elaboración propia

Los actores que participan en esta iniciativa se conforma por una red de sociedad civil articulada en la ANC y la CONADES, así como los partidos y fuerzas políticas. Desde el Estado se logró contar con un fuerte apoyo de los funcionarios del Ministerio de Economía y Finanzas del más alto nivel. Por otro lado, los espacios en los que se interrelacionan estas múltiples y complejas organizaciones se identifican dos niveles. A nivel nacional se reconocen los espacios de la Mesa de Concertación y el Acuerdo Nacional como los espacios de encuentro entre Estado y sociedad en su sentido amplio de comprensión. Adicionalmente se trabajó en el Congreso de la República, espacio privilegiado para la incidencia política en las leyes de presupuesto público.

A nivel regional y local se reconocen los procesos de presupuesto participativo como una instancia clave donde se incorporó la relación entre la atención a la infancia y el presupuesto público. También se sumaban los espacios de las Mesas de Concertación, los equipos técnicos del Presupuesto Participativo y los Consejos de Coordinación del Presupuesto Participativo. El tejido social y político que se iba construyendo alrededor de la infancia le dio potencia, legitimidad social y reconocimiento entre las autoridades nacionales y regionales.

Cuadro N°2.2: Propuestas y medidas de la Campaña nacional “En el presupuesto público: Las niñas y los niños primero”

Propuestas:

Cumplir con los mandatos establecidos y reconocidos por el Estado peruano:

- La Constitución Política del Estado.
- Los compromisos internacionales suscritos por el país a favor de la infancia
- El Plan Nacional de Acción por la Infancia (que tiene fuerza de Ley).
- Las políticas de Estado del Acuerdo Nacional, así como los diversos acuerdos suscritos en el marco del Foro del Acuerdo Nacional a favor de la Infancia

Medidas

1. Considerar de manera expresa en la Ley de Presupuesto Público 2006 y como objetivo nacional de primera prioridad la atención a las niñas y los niños, en especial de las zonas rurales del país, a fin de garantizar sus derechos y evitar la pérdida irrecuperable de capacidades humanas y la reproducción de la pobreza
2. Establecer como metas nacionales de cumplimiento obligatorio para el 2006: el registro oportuno de todos los nacidos vivos en zonas rurales, la inmunización de la población, el control periódico de la calidad de agua de consumo humano, agua potable y servicios higiénicos operativos en todos los centros educativos, reducir en 30% la brecha de partos no institucionales en zonas rurales, mejorar en 50% los logros en comprensión lectora y matemática en escuelas rurales, erradicar la desnutrición crónica infantil en la nueva generación (reforzamiento nutricional a infantes de 6 a 18 meses de zonas rurales y de alta pobreza urbana).
3. Establecer de manera expresa en la Ley de Presupuesto 2006 la responsabilidad de los titulares de pliego y jefes de Unidades Ejecutoras de las instituciones de gobierno nacional, los gobiernos regionales y locales de asignar los recursos para el logro de las metas señaladas, dentro de las funciones y competencias a su cargo.
4. Encargar al MEF (en concordancia con lo señalado en la ley 28487) el seguimiento y supervisión de cumplimiento de las obligaciones antes señaladas. Y, en ese marco:
 - a) Establecer los clasificadores funcionales y las cadenas programáticas respectivas,

Cuadro N°2.2: Propuestas y medidas de la Campaña nacional “En el presupuesto público: Las niñas y los niños primero”

- b) Establecer los mecanismos necesarios para la protección del gasto asignado a la infancia, mejorar su eficacia y eficiencia
 - c) Garantizar el flujo de recursos
 - d) Mejorar el SIAF como instrumento de transparencia
5. Establecer la responsabilidad del conjunto de instituciones del sector público que ejecutan programas de apoyo alimentario orientados a la infancia de contar con los respectivos padrones de beneficiarios de acuerdo a un formato único nacional (integrar la información en una base de datos).
 6. Establecer la prioridad de salud infantil, educación, agua potable y disposición segura de excretas para la asignación de recursos públicos. Así como la obligación de rendir cuentas sobre lo hecho, lo dejado de hacer y lo logrado en estas áreas.
 7. Transferir los recursos no ejecutados del presupuesto de educación 2005 al FIDE.
 8. Incluir como parte de las políticas y mecanismos de participación la creación de “espacios de participación para los y las adolescentes de 12 a 17 años y promover su desarrollo pleno”, según lo estipulado en el tercer objetivo estratégico del PNAIA (Ley 28487).
 9. Cumplir con el compromiso de ampliar los recursos para educación (y la presión tributaria para hacerla factible).
 10. Crear el premio “Acuerdo Nacional por la Infancia” para las gestiones locales y regionales que destaquen por su contribución al logro de las metas propuestas.

Resultados de la Incidencia: Se logró importantes compromisos en el Acuerdo Nacional, expresados en la Modificación a la ley de Equilibrio Fiscal y la Ley de Presupuesto para el 2006.

1. Compromisos en el Foro del Acuerdo Nacional (sesión del 11 de noviembre del 2005):

- **Primer compromiso:** Respetar una definición de prioridades, que deberá expresarse en la ley de Equilibrio Financiero, centrada en el desarrollo de capacidades humanas, con particular atención en la población rural.
- **Segundo compromiso:** Promover en el ejercicio fiscal 2006 la búsqueda de una mayor eficacia, eficiencia y equidad en el gasto público por parte del gobierno nacional, los gobiernos regionales y locales. Se protegerán los recursos presupuestales asignados a las poblaciones y actividades priorizadas. Las ampliaciones presupuestales contra recursos ordinarios se destinarán en primer lugar a estas poblaciones y actividades en una proporción no menor al 50% de los mismos hasta cerrar los déficit de niveles de atención existentes al menor plazo posible. De igual forma se tiene que definir los códigos únicos de actividad en el clasificador funcional programático, de uso obligatorio por las instituciones que ejecuten acciones vinculadas en los niveles nacional, regional y local.

2. Modificaciones a la ley de equilibrio fiscal para el 2006

Novena.- En el marco del cumplimiento de las prioridades establecidas en el Acuerdo Nacional, Objetivos de Desarrollo del Milenio, Plan Nacional de Superación de la Pobreza 2004-2006 y en el DS 009-2004-PCM, se establecen los siguientes temas a ser asumidos como prioridad por las entidades del Gobierno nacional, gobiernos regionales y locales, con particular atención en la

Cuadro N°2.2: Propuestas y medidas de la Campaña nacional “En el presupuesto público: Las niñas y los niños primero”

población rural, según sus competencias:

1. Registro de nacimientos y de identidad
2. Atención de la mujer gestante
3. Atención del niño menor de cinco años
4. Atención de enfermedades diarreicas agudas y enfermedades respiratorias agudas
5. Atención del neonato menor de 29 días
6. Control de asistencia de profesores y alumnos
7. Atención educativa prioritaria a niños y niñas de 5 a 7 años
8. Formación matemática y comprensión de lectura al final de primer ciclo de primaria (segundo año de primaria).
9. Acompañamiento pedagógico a docentes en aula
10. Capacitación a docentes
11. Atención a infraestructura escolar en condiciones de riesgo
12. Vigilancia y control de la calidad del agua para el consumo humano

Se asignará una proporción no menor al 30% de las ampliaciones presupuestales correspondientes a recursos ordinarios a atender los temas priorizados, bajo criterios de eficiencia y equidad, hasta cerrar los déficit de niveles de atención existentes al menor plazo posible.

3. Modificaciones a la Ley de presupuesto para el 2006 (Artículo 6, literal g)

No pueden ser objeto de anulaciones presupuestarias los créditos presupuestarios asignados a las prestaciones del Seguro Integral de Salud (SIS), a los Programas Sociales y de lucha contra la pobreza, así como a los programas presupuestarios de salud individual, salud colectiva, educación inicial, primaria y secundaria. Excepcionalmente, dichos créditos presupuestarios pueden ser objeto de modificaciones cuando éstas se produzcan entre y dentro de los indicados programas.

De igual forma, y en particular, no pueden ser objeto de anulaciones presupuestarias los créditos presupuestarios asignados a las actividades:

1. Atención de la mujer gestante
2. Atención del niño menor de 5 años
3. Atención de enfermedades diarreicas agudas y enfermedades respiratorias agudas
4. Atención de neonato menor de 29 días
5. Acompañamiento pedagógico a docentes en aula
6. Capacitación a docentes
7. Atención a infraestructura escolar en condiciones de riesgo
8. Vigilancia y control de la calidad del agua para el consumo humano.

Cada una de las actividades y componentes protegidos deberá contar con códigos únicos de actividad y componente, según corresponda en el clasificador funcional programático.

Dichos códigos serán de uso obligatorio por todas las instituciones responsables de la ejecución de las actividades señaladas.

Fuente: Federico Arnillas.

Elaboración propia

En noviembre del año 2005, en el Foro del Acuerdo Nacional se firma el “Compromiso para la mejora inmediata de la calidad del gasto, con una visión de largo plazo” en el que se acuerda respaldar 12 prioridades de atención a la infancia con especial atención a las poblaciones rurales, que deberían expresarse en la Ley de Equilibrio Financiero, protegiendo los recursos presupuestales asignados a ellas, priorizándolas en las ampliaciones presupuestales y definiendo códigos únicos para cada actividad de uso obligatorio para articular la inversión. Se plantea así “Contar con un presupuesto sostenible y acorde con las prioridades nacionales, mediante la definición de acciones esenciales para el desarrollo de las capacidades humanas y el mantenimiento de los equilibrios fiscales de largo plazo” (Ver Cuadro N°2). Este conjunto de iniciativas expresan, por un lado, la concientización de la sociedad civil para incidir en aspectos prioritarios de la política pública, y por otro, la movilización organizada y sistémica de un conjunto de agentes sociales interesados en priorizar la inversión en la infancia.

2.3. Elecciones 2006 y la ventana de oportunidad: La desnutrición crónica infantil en el centro del debate

Hacia el 2005 ya se había logrado incorporar en el debate de las políticas públicas en el Perú la necesidad de acciones prioritarias a favor de la atención a la infancia. La red de ONGD movilizadas a través de la ANC y los gremios laborales, campesinos, movimientos de mujeres que participaban en la CONADES, así como las organizaciones de Estado y Sociedad Civil que formaban parte de la red de la MCLCP y del Acuerdo Nacional lograron

expandir el campo de acción, difusión y promoción, así como la deliberación sobre el tema.

Este proceso convergente y movilizador de organizaciones públicas y privadas en relación al tema de infancia se vio potenciada por dos factores exógenos aunque cruciales en la emancipación de un tema específico como desnutrición crónica infantil dentro de uno más general como la infancia. El factor institucional que tuvo un rol crucial fue el alineamiento de las ONGD financiadas por USAID como CARE, Caritas, ADRA y Asociación Benéfica PRISMA quienes conformaron una plataforma de incidencia a la que llamaron la Iniciativa contra la Desnutrición Infantil (IDI). El factor político relevante giró en torno al proceso de elecciones a nivel nacional, regional y local que se llevó a cabo el 2006 que constituyó la ventana de oportunidad a través del cual se logra posicionar el compromiso por la reducción de la desnutrición crónica infantil en los candidatos a la Presidencia de la República del Perú.

El proceso de elecciones para la Presidencia de la República, los Gobiernos Regionales y Locales realizado el 2006 ubica la participación de las organizaciones de la sociedad civil que habían venido trabajando el tema de infancia en otro “piso”, acaso una mejor posición de interlocución con el Estado en la medida que la cohesión lograda permitió posicionar el tema y la prioridad por la atención a la infancia. Desde el Estado, los funcionarios reconocían la solvencia técnica y el manejo de la sociedad civil en temas de políticas públicas y presupuesto público que fueron capitalizando.

Por el lado de las ONGD que recibían financiamiento y apoyo de USAID para la ejecución de proyectos como CARE, CARITAS, ADRA y PRISMA ya iban mostrando más interés para conformar una alianza. La idea de contar con

una alianza interinstitucional para enfrentar la desnutrición infantil surge en el año 2005, donde confluyen cuatro aspectos principales³⁵:

- La culminación del programa financiado por USAID y la preocupación de diversas instituciones por la alta incidencia de desnutrición crónica infantil en el Perú -25% de los niños y niñas menores de 5 años afectados por este problema social- y la incapacidad del Estado que, a pesar del crecimiento económico y de los programas sociales y alimentarios, no se mostraban resultados positivos de las políticas emprendidas y cuyos resultados permanecían estancadas desde el 2000.
- La intención de asegurar la continuidad de la Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria – ENSA, lanzada por el gobierno en el 2004, que tenía como uno de sus objetivos la reducción de la desnutrición crónica infantil y que algunos gobiernos regionales estaban promoviendo las Estrategias Regionales de Seguridad Alimentaria (ERSA). En el contexto de cambio de autoridades, resultaba clave evitar que esta iniciativa desapareciera.
- Las experiencias exitosas impulsadas por diversas instituciones como “Buen Inicio” de UNICEF³⁶, Redes Sostenibles para la Seguridad Alimentaria – REDESA de CARE, entre otras, generaron la convicción en las organizaciones que éstas contaban con un bagaje de

³⁵Estos cuatro puntos han sido extraídos del documento “Sistematización de la experiencia de la Iniciativa contra la Desnutrición Infantil: Un Modelo de incidencia política”, elaborado a pedido de CARE (2005).

³⁶En el 2004 se hace la evaluación de medio término del Buen Inicio promovida por UNICEF donde se reportan los resultados positivos de la aplicación del modelo de UrbanJohnson como marco conceptual para la reducción de la desnutrición crónica infantil. La Iniciativa Buen Inicio operaba en departamentos como Ayacucho, Apurímac y Cusco donde el componente de participación se daba a través de las ONGD socias como KusiWarma, Solaris Perú, WorldVision, por ejemplo.

conocimientos técnicos y buenas prácticas acumuladas para reducir la DCI que debían ponerse a disposición del Estado para la generación de una política pública en el tema.

- En abril de 2006 se llevarían a cabo las elecciones para Presidente y representantes al Congreso de la República, y en noviembre las de Gobiernos Regionales y Locales. El momento electoral, constituía una ventana de oportunidad para colocar el tema de la DCI en la agenda de los candidatos y candidatas y promover su adhesión y compromiso con este problema social.

Un elemento importante en el proceso de agendación de la DCI fue la acción de un colectivo de trabajo que se conformó con el objetivo específico y claro de hacer incidencia política para poner esta problemática en la agenda pública a través de los planes de gobierno, en el contexto de las elecciones generales del 2006³⁷. Se logra constituir formalmente la Iniciativa contra la Desnutrición Infantil (IDI) en enero del 2006, aunque como idea y como afirmación de compromisos institucionales el proceso data de finales del 2005.

Esta plataforma de incidencia se conformó bajo el liderazgo de CARE, en coordinación con las otras tres ONGD financiadas por USAID³⁸: ADRA, CARITAS y Asociación Benéfica PRISMA.

Entre febrero y marzo de ese año, se sumaron otras entidades vinculadas al tema como la MCLCP, organismos de Naciones Unidas como la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), el Programa Mundial de Alimentos (PMA) y el Fondo de las Naciones

³⁷Sistematización de la experiencia de incidencia política de la iniciativa política contra la desnutrición infantil. Informe Final. Marzo 2008. María de la Luz Morgan.

³⁸Programa Alimentos para la Paz, que se ejecuta a escala mundial a partir de la Ley Pública 480 del gobierno de los EEUU.

Unidas para la Infancia (UNICEF). También se sumaron la Organización Panamericana de la Salud (OPS) y la Organización Mundial de Salud (OMS). En mayo de ese año se incorpora el Banco Mundial como invitado con opinión, y posteriormente se sumaron el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) a fines del 2006, la ONG Futuras Generaciones (octubre de 2007) y el Instituto de Investigación Nutricional (marzo de 2008). De esta forma, la IDI está constituida por 12 socios y un invitado y cuenta con un equipo directivo y dos comités técnicos, uno integrado por especialistas en seguridad alimentaria, salud y nutrición y otro por comunicadores/as.

Como se señala en la sistematización de la experiencia de la IDI elaborada por CARE, las primeras actividades de esta plataforma se centraron en definir la estrategia que desarrollaría la alianza y los mensajes que se difundirían hacia el exterior.

En primer lugar se lograron constituir como un espacio de incidencia conformado por ONGD, agencias de cooperación cuyo propósito se centra en la incidencia en políticas públicas relacionadas a la desnutrición crónica infantil. Se trataba de un espacio de incidencia que operaba bajo los designios del Declaración de París (2005) donde se plantea el alineamiento de las intervenciones de la red de ONGD y las agencias de cooperación con las prioridades de políticas planteadas por los gobiernos.

Este mandato (global) bajo el cual operaban estas organizaciones supone en la práctica el ejercicio de la asistencia técnica al gobierno como una función adicional, redefiniendo la relación Estado-Sociedad Civil a una lógica de cooperación.

2.3.1. De la propuesta a la incidencia: Los primeros pasos de la IDI

El periodo de tiempo que iba entre la constitución de la IDI y el advenimiento del proceso electoral era limitado pues con menos de cuatro meses (de enero a abril del 2006) la IDI ya tenía que tener armada una propuesta para dos momentos específicos del mismo proceso. En primer lugar, se tenía que apostar por el relacionamiento y coordinación con los partidos y fuerzas políticas que postulaban a la Presidencia de la República. Por otro lado, estaba el trabajo que se tenía que consolidar y afianzar con el candidato que saliera elegido a fin de darle sostenibilidad al tratamiento de la desnutrición crónica infantil hasta convertirse en política pública. Se trataba de una incidencia a doble nivel (electoral y al nivel de las políticas públicas).

Hacia fines de marzo logran publicar una guía que sintetiza de manera sencilla, pedagógica y comunicativa la naturaleza de la desnutrición crónica que llevó como título “Respuestas a las preguntas más frecuentes sobre desnutrición infantil”. En paralelo lograron redactar un documento titulado “Acta de Compromiso” que tenía como propósito involucrar y comprometer a los candidatos con la lucha y reducción sistemática de la desnutrición crónica infantil bajo el slogan 5*5*5 que apunta a reducir la DCI en cinco puntos, durante los cinco años de gobierno, en los menores de cinco años. Como resultado de este proceso dinámico y participativo se logró que diez candidatos de los principales partidos y fuerzas políticas se comprometían con esta tarea. Entre los firmantes estuvo el que después sería elegido presidente, Alan García.

Entre las elecciones y la transferencia del mando que va entre abril y julio, la IDI elaboró el documento “10 propuestas para los 100 primeros días” que, como se indica en la sistematización de CARE, era una propuesta clara y viable que tenía como propósito asegurar el compromiso del gobierno. Uno de los planteamientos centrales de las propuestas era la articulación de la inversión social bajo el mandato del Consejo Interministerial de Asuntos Sociales – CIAS, evitando los abordajes dispersos que resultaban ineficaces.

Paralelo a este proceso de incidencia con el gobierno elegido entra en escena el Banco Mundial quien solicita a la IDI participar como invitado en el proceso de articulación y posicionamiento de propuestas para reducir la DCI durante el nuevo gobierno. El argumento formal y que ha quedado registrado en variados documentos sistematizados por la IDI señalan que la presencia de esta entidad se sustentaba bajo la premisa que había un fondo, una donación para el Estado peruano si es que lograba los objetivos pactados para mejorar este indicador. La incorporación del Banco Mundial en la IDI le facilitó a este último un nivel de relacionamiento con la tecnocracia instalada en el Ministerio de Economía y Finanzas y en la Presidencia del Consejo de Ministros. No obstante la donación propuesta, varios de los entrevistados para esta investigación coinciden en el interés implícito del Banco Mundial por hacerle un préstamo al Estado peruano debido a su marcado crecimiento económico que había empezado a proyectar.

Ahora bien, es preciso resaltar esa ventaja comparativa que significó la presencia del Banco Mundial en el espacio de la IDI en tanto se facilitaron los canales de acceso a los que en los siguientes meses serían ministros. Se trató de la ocasión esperada para *sembrar* la idea *de la DCI* como problema social,

reconociendo sus costos económicos y sociales para la sociedad peruana si es que no se actuaba con oportunidad. Este relacionamiento significó que los representantes de la IDI llegaran a tener hasta dos reuniones con el Presidente de la República elegido el 2006.

En el ámbito regional, la IDI intentó realizar un proceso similar al realizado con los candidatos presidenciales en las elecciones regionales y locales del mes de noviembre del año 2006. Aprovechando las intervenciones de instituciones en diversas regiones, se logró incorporar en el debate electoral el tema de la seguridad alimentaria y el combate a la desnutrición como prioridades. Esto llevó a la firma de *Acuerdos de Gobernabilidad* en 8 departamentos (Ancash, Apurímac, Ayacucho, Cajamarca, Cuzco, Huancavelica, Puno y San Martín). Asimismo, 41 candidatos y candidatas a los gobiernos regionales y locales en Ancash, Cajamarca, Huancavelica y Puno firmaron actas de compromiso similares a las suscritas meses antes por los/as candidatos/as presidenciales.

Posteriormente, la PCM, por recomendación del Banco Mundial, convocó junto con el Banco Mundial y otras agencias de Naciones Unidas a todos los Presidentes Regionales del país a un evento sobre el abordaje de la desnutrición y el cumplimiento del compromiso de reducirla en 5 puntos. Este evento que se llevó a cabo en marzo de 2007, tuvo como logro la suscripción de un acta denominada "*Carta de Lima*", en la que todos los presidentes se comprometían a trabajar de manera conjunta para lograr la meta nacional.

2.3.2. La “trampa” de la Ley de Equilibrio Financiero y los primeros pasos del seguimiento

Como se mencionó líneas arriba, la sociedad civil se había movilizó a finales del 2005 y logró posicionar en la Ley de Equilibrio Financiero para el Presupuesto Público del 2006 la novena disposición que planteaba la atención a las doce actividades prioritarias a la infancia (Ley N° 28653).

Esta Ley había sido levantada por la sociedad civil y expresaba la necesidad de que el Estado, a través de sus políticas, programas y actividades presupuestadas, siga el ciclo de vida, atendiendo servicios básicos en registro de identidad, salud, nutrición y educación. Se mencionaba que se asignaría una proporción no menor al 30% de las ampliaciones presupuestales a dichas prioridades, bajo criterios de eficiencia y calidad hasta cerrar el déficit de nivel de atención existente en el menor plazo posible.

Concordando con Boggio³⁹, en el 2006 no bastó que esas prioridades fueran establecidas en la ley como obligatorias por todos los niveles de gobierno. Si bien el MEF incluyó en su portal de transparencia, desde el mes de julio 2006, un espacio de seguimiento a las 12 actividades, no se concretó esta asignación prioritaria de recursos. Desde el seguimiento hecho por la MCLCP durante el año 2006, en diálogo con el Ministerio de Economía y Finanzas y los Ministerios involucrados, se identificó que la principal traba para concretar estas prioridades estaba en la forma de gestión del presupuesto público, basado en asignaciones inerciales y partiendo de la demanda de insumos más que del establecimiento de estrategias específicas y prioridades establecidas.

³⁹ Boggio, María Rosa; Sistematización de la experiencia de seguimiento concertado; Lima; 2011.

A su vez, esta forma de gestión presupuestal encubría la carencia de sistemas de información adecuados, de manejo de estructura de costos y en general de una precaria formalización y sustentación en la programación de las intervenciones, lo que dificultaba la determinación de metas físicas (mejoras en los servicios) en base a las cuales se definen las metas presupuestales.⁴⁰ No obstante, también se evidenció una falta de voluntad política en crear las condiciones para hacer efectivas las prioridades establecidas, la que se expresó en las tres Leyes de Crédito Suplementario aprobadas en ese año⁴¹ las que en sus primeras disposiciones finales dejan sin efecto la vigencia de la Octava disposición final de la Ley de Equilibrio Financiero (Ley N° 28562).

Frente a este vacío, la MCLCP trató de contribuir promoviendo la concertación de metas físicas específicas para cada una de las acciones priorizadas, identificando las funciones específicas a cumplir por cada institución involucrada. Para ello se elaboró una “Matriz de Acuerdo Marco entre Estado y Sociedad Civil para la Atención de la Niñez” que contenía una propuesta de metas nacionales y luego se elaboró un cálculo referencial de metas presupuestales para lograrlas.

Un primer logro se obtuvo en noviembre del 2006, con el anuncio del Presidente del lanzamiento de un gran Programa Nacional contra la Desnutrición Infantil que se iniciaría en los 100 distritos más pobres del país. En marzo de 2007 el gobierno anunció la fusión de los programas sociales, encargándole la tarea a la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales (CIAS). La IDI siguió desarrollando incidencia y asistencia técnica sobre esta instancia, alcanzando las estrategias más exitosas y basadas en evidencias.

⁴⁰Estas dificultades específicas son detalladas en el Informe que envía la Oficina de Planificación y Presupuesto del Ministerio de Salud (MINSA) a la MCLCP Enero 2007.

⁴¹ Leyes de crédito suplementario 28880, 28939 y 28701.

El compromiso para reducir la desnutrición crónica se ratificó por el gobierno y se vio ampliado en el 2007 al plantear la meta nacional de reducción de la desnutrición al 16% en el año 2011, lo cual ha sido confirmado recientemente en el Marco Macroeconómico Multianual 2012.

En agosto de 2008 el gobierno lanzó la Estrategia Nacional CRECER, que organiza la intervención articulada de los diversos sectores y niveles de gobierno para enfrentar la pobreza y la desnutrición. La IDI se convirtió en un referente técnico clave para CRECER: *“El Gobierno Nacional con el propósito de proteger integralmente a las niñas y niños menores de cinco años de cualquier daño que afecte su desarrollo y potencial, asimismo cumpliendo el compromiso de implementar **la política nacional de lucha contra la DCI**, crea la Estrategia Nacional CRECER. Esta estrategia establece la intervención articulada de las entidades públicas que conforman el Gobierno Nacional, Regional y Local; organismos de cooperación, sociedad civil y de entidades privadas que se encuentren, directa o indirectamente, vinculadas con el objetivo de superación de la pobreza y DCI, bajo la dirección de la Presidencia del Consejo de Ministros, a través de la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales – CIAS”⁴².*

2.3.3. Incidencia en la opinión pública

A lo largo de todo el proceso de incidencia para agendar el tema de la desnutrición infantil como política de Estado y colocarla en la agenda pública y

⁴²Balance y recomendaciones al segundo año de gobierno “Iniciativa contra la desnutrición infantil” <http://www.care.org.pe/infantil.htm>

política, el equipo de comunicación de la IDI tuvo un rol muy activo para colocar en los medios de comunicación masiva, mensajes que reforzarán sus acciones de incidencia.

Los mensajes y contenidos de la estrategia de comunicación variaron de acuerdo a los momentos del proceso de agendación. Así, cuando se buscaba que los candidato/as suscribieran el *Acta de Compromiso*, se puso especial énfasis en artículos y reportajes que planteaban el problema de la desnutrición infantil como un tema clave para el desarrollo de un país con equidad.

Posteriormente, para consolidar las acciones del gobierno y promover la política nacional, se privilegió la difusión de comunicados y notas de prensa que informaban sobre los avances del gobierno. Así, en julio de 2007 se difundió el *“Balance de acciones del gobierno en la lucha contra la desnutrición infantil”* elaborado por la IDI al cumplirse el primer año del gestión gubernamental.

Después del lanzamiento de la Estrategia CRECER se apoyó el diseño de su plan de comunicaciones, logrando que éste incluya las dimensiones propuestas por la IDI: información pública, orientación nutricional, vigilancia comunitaria, abogacía, inversión en acciones educativas.

A juzgar, por la sistematización de CARE, el trabajo comunicativo ha jugado un rol fundamental para mantener la visibilidad del problema de la DCI y el compromiso político suscrito por el gobierno. Han contribuido a ello campañas mediáticas financiadas por empresas privadas como, por ejemplo, las de la emisora Radio Programas del Perú – RPP, auspiciadas por ALICORP, cuyos contenidos y mensajes fueron coordinadas con varias instituciones integrantes de la IDI, entre ellas ADRA, PRISMA y UNICEF.

2.4. Del compromiso político a la política pública

Nos interesa destacar en este apartado el proceso a través del cual se van generando las condiciones a través del cual fue posible materializar un compromiso político en política pública. No se trató de un proceso mecánico ni inmediato al interior de la administración pública, pues le tomó su tiempo al gobierno diseñar las bases de la política pública en un contexto de diálogo con la sociedad civil. Para tal efecto, destacaremos el proceso cómo se vinculan las once acciones prioritarias y el presupuesto por resultados en la Ley del Presupuesto Público para el año fiscal 2007. Sobre esta base complementaremos la información con las Políticas de Obligatorio Cumplimiento donde la desnutrición crónica infantil se logra posicionar.

2.4.1. El Presupuesto por Resultados y las Once Acciones prioritarias

Como se observó líneas atrás, la prioridad de las once acciones prioritarias de atención a la infancia no logró expresarse en el presupuesto público quedando limitada su potencialidad como una norma divorciada de los recursos básicos para su implementación. No obstante, los compromisos políticos que se lograron establecer al más alto nivel redefinieron el contexto y la perspectiva en la asignación de recursos desde el Ministerio de Economía y Finanzas.

Para la elaboración de la Ley de Presupuesto Público para el año fiscal 2007 se da una convergencia de intereses institucionales que venían desde el MEF y de la Sociedad Civil. Por un lado, el MEF estaba interesado en

incorporar el presupuesto por resultados en la Ley, pero esta propuesta no logró incorporarse en el Proyecto de Ley que entrega el Poder Ejecutivo al Poder Legislativo para su deliberación y su aprobación.

Fue en el espacio del parlamento donde se da una convergencia de dos corrientes de incidencia inusitada que se logra realizar en el marco del debate y deliberación de la Ley de Presupuesto Público para el año fiscal 2007. Por un lado, ya se contaba con una propuesta de implementación del Presupuesto por Resultados elaborado por los representantes del MEF y sus contrapartes en el Congreso, pero liderado y promovido por el Banco Mundial. Por el lado de la Sociedad Civil venía la propuesta de incorporar la atención a las 11 acciones prioritarias en el Presupuesto Público promovido por la MCLCP y la red de organizaciones que se sumaban a este proceso.

El vaso comunicante para ambos actores fue la Comisión Ordinaria de Presupuesto y Cuenta General de la República, en su calidad de ser el espacio a través del cual se precisaba la definición de los articulados de la ley. Fue en este espacio que se facilitó la incorporación de ambas propuestas a partir de que ambas se integraran en una sola, vinculando así el presupuesto por resultados con el tema de infancia.

En ese sentido, la Ley de Presupuesto Público para el año fiscal 2007 (Ley N°28927) incorpora en su capítulo 4 la “Implementación del Presupuesto por Resultados” donde se establece la gestión presupuestaria basada en resultados y estrechamente relacionada con las once acciones prioritarias. Se trataba pues del primer instrumento normativo que incorporaba la semilla de la reforma de la administración pública en el Perú.

Ya establecidos estos vínculos institucionales entre el MEF y la MCLCP, se facilitan los clasificadores funcionales de gasto que permite sentar las bases para hacer seguimiento presupuestal desde la Consulta Amigable. La sociedad civil contaba con una primera herramienta que le permitiría hacer un primer tipo de seguimiento a las once acciones prioritarias de atención a la infancia.

Sobre esta base, la MCLCP encargó el seguimiento de las 12 prioridades al grupo de trabajo de la Mesa Nacional “Servicios Públicos Universales con prioridad en la Infancia” compuesto por representantes de instituciones del Estado (la Presidencia del Consejo de Ministros, el MEF, diferentes Ministerios, la RENIEC, la Defensoría del Pueblo y la Oficina de Información del Congreso), de la sociedad civil (gremios, organizaciones sociales, ONGD e Iglesias) y de la Cooperación Internacional. Para ello se acordó ensayar la siguiente metodología básica⁴³:

- a) Hacer seguimiento a la ejecución presupuestal y al número y características de las personas beneficiadas por las acciones prioritarias en relación a las metas físicas y presupuestales comprometidas, así como a las brechas de atención existentes.
- b) Procesar información del SIAF y otras fuentes, analizarla y levantar preguntas y alertas.
- c) Elaborar reportes mensuales, con el análisis, las preguntas y alertas, a ser aprobados por el CEN de la Mesa Nacional y hacerlos llegar hacia las instituciones del Estado y la sociedad civil para comunicar las alertas y responder a las preguntas con el fin de sistematizar un

⁴³MCLCP-Grupo de Trabajo: Servicios Públicos Universales con Prioridad en la Infancia, “Procedimientos para el Seguimiento en el Espacio de la MCLCP de la 12 actividades Priorizadas a favor de la Infancia”, Enero, 2007 (documento).

conocimiento más preciso de lo que sucede con la atención a la infancia desde la política pública.

- d) Divulgar los reportes por medios amplios (web y otros).
- e) Promover la formación de grupos de seguimiento adecuados al nivel de las MCLCP regionales y provinciales.
- f) Elaborar periódicamente evaluaciones (incluyendo el impacto) produciendo recomendaciones a ser concertadas en el CEN de la MCLCP.

Como estrategia se acordó comenzar por el seguimiento de una de las 11 actividades priorizadas, tener una evaluación en el primer semestre, y luego incrementar progresivamente el seguimiento a las otras, sobre la base de ir ajustando los procedimientos e ir construyendo capacidades institucionales para el seguimiento a nivel nacional y local. Asimismo, se planteó comenzar priorizando algunos departamentos y distritos y luego ampliar progresivamente.

Por su parte UNICEF, miembro activo en la MCLCP, promovió el establecimiento de un sistema de seguimiento de las 11 prioridades desde el Congreso de la República, capacitando a un equipo de la Oficina de Información. Esta oficina realizó un seguimiento a la gestión presupuestal de las 11 prioridades basada en la información del SIAF, llevando esta información al grupo de trabajo de la Mesa. Este aporte permitió complementar una mirada de conjunto con el seguimiento específico a actividades priorizadas.

2.4.2. La reducción de la desnutrición crónica infantil en el marco de las Políticas de Obligatorio Cumplimiento

Entre los principales instrumentos de política pública que trabajó el gobierno aprista podemos señalar las Políticas Nacionales de Obligatorio Cumplimiento expresadas en el Decreto Supremo N° 027-2007-PCM, publicado en marzo del 2007.

A través de este decreto se definen las prioridades a las que el gobierno decide impulsar y ponerle especial énfasis a través de sus políticas públicas, definiendo doce prioridades: descentralización; igualdad de hombres y mujeres; juventud; en relación a los pueblos andinos, amazónicos, afroperuanos y asiáticoperuanos; en relación a las personas con discapacidad; en materia de inclusión; en materia de extensión tecnológica, medio ambiente y competitividad; en relación al aumento de capacidades sociales; en materia de empleo y MYPE; en materia de simplificación administrativa; en materia de política anticorrupción.

En este marco, la reducción de la desnutrición crónica infantil forma parte de la política de reducción de la pobreza y de inclusión social que propone un enfoque que permita tomar en cuenta la multicausalidad del fenómeno (no sólo como un problema alimentario) y la necesidad de establecer soluciones de manera intersectorial (Ver cuadro N°2.3).

Cuadro N°2.3: La incorporación de la desnutrición crónica dentro de las Políticas Nacionales de Obligatorio Cumplimiento

Artículo 1º.- Definición de Políticas Nacionales

Se entiende por política nacional, toda norma que con ese nombre emite el Poder Ejecutivo en su calidad de ente rector, con el propósito de definir objetivos prioritarios, lineamientos y contenidos principales de política pública así como los estándares nacionales de cumplimiento y provisión que deben ser alcanzados para asegurar una adecuada prestación de los servicios y el normal desarrollo de las actividades privadas.

Cuadro N°2.3: La incorporación de la desnutrición crónica dentro de las Políticas Nacionales de Obligatorio Cumplimiento

Artículo 2º.- De las Políticas Nacionales

Además del cumplimiento de sus políticas y acciones sectoriales, constituyen Políticas Nacionales de obligatoriocumplimiento para todos y cada uno de los Ministerios y demás entidades del Gobierno Nacional, las siguientes:

6. EN MATERIA DE INCLUSIÓN

6.1 Promover la inclusión económica, social, política y cultural, de los grupos sociales tradicionalmente excluidos y marginados de la sociedad por motivos económicos, raciales, culturales o de ubicación geográfica, principalmente ubicados en el ámbito rural y/o organizado en comunidades campesinas y nativas.

Cada Ministerio e institución del Gobierno Nacional destinará obligatoriamente una parte de sus actividades y presupuesto para realizar obras y acciones a favor de los grupos sociales excluidos.

6.2 Desarrollar programas destinados a reducir la mortalidad infantil, prevenir las enfermedades crónicas y mejorar la nutrición de los menores de edad.

6.3 Adoptar medidas de erradicación del trabajo infantil y apoyar la promoción de la paternidad responsable.

6.4 Garantizar el respeto de los derechos de grupos vulnerables, erradicando toda forma de discriminación.

La supervisión del cumplimiento de estas políticas corresponde a la Presidencia del Consejo de Ministros en coordinación con el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social.

Fuente: Decreto Supremo N°027-2007-PCM
Elaboración propia

CAPÍTULO 3: LA POLÍTICA PÚBLICA EN MOVIMIENTO. LA IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA PRESUPUESTAL ARTICULADO NUTRICIONAL DESDE LA RELACIÓN ESTADO – SOCIEDAD CIVIL

En este capítulo queremos demostrar que el curso de implementación del Programa Articulado Nutricional (PAN), como política pública, está marcado por un proceso particular que lo diferencia de otros procesos de implementación donde la política pública se restringe a los canales formales y legales del propio ciclo de la gestión pública.

La historia previa a través del cual la sociedad civil se movilizó para posicionar el tema de la reducción de la desnutrición crónica en la agenda de gobierno, fue la base que permitió generar una experiencia distinta de lo que supone un proceso de implementación de política pública. Ese nivel de relacionamiento entre las organizaciones del Estado, de las organizaciones de la sociedad civil y de las agencias de cooperación internacional constituyó el capital social sobre el cual se fueron construyendo espacios de diálogo, concertación, participación e incidencia en torno a la política pública.

En primer lugar se va a estudiar la naturaleza del PAN, analizando el contexto en el que se ubica la implementación de la política pública y la construcción del modelo lógico a partir de los productos, bienes o servicios que

estructuran el Programa. Se describe en este proceso la adaptación del marco conceptual de UNICEF al caso peruano desde la lógica de los programas presupuestales estratégicos. Este proceso de construcción de la política pública supone a la vez identificar los actores, los roles y funciones en torno al proceso mismo. Esta reflexión va acompañada de un análisis a la evolución del presupuesto, tanto en asignaciones como ejecución presupuestal, y evolución de los indicadores del PAN.

Este proceso de implementación de la política pública ocurre dentro de un proceso de relacionamiento entre organizaciones públicas, organizaciones de la sociedad civil y de la cooperación internacional que se expresan en grupos de trabajo o espacios de diálogo y participación a través del seguimiento concertado que opera desde el espacio de la Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza (MCLCP), la Iniciativa contra la Desnutrición Infantil (IDI) y el Colectivo Anemia No. Cada uno de estos espacios le va imprimiendo un aspecto particular a la implementación de la política pública. Así, desde la MCLCP se le pone énfasis al seguimiento concertado, mientras que desde la IDI se opera a un nivel de incidencia política en el tema nutricional. El Colectivo Anemia No tiene un cierto tipo de parecido con la IDI en el propósito de la incidencia, aunque el problema de la anemia es posible generar cambios en el corto plazo.

Ahora bien, estos espacios que operan como campos de interacción de organizaciones se complementan, articulan, potencian e incluso superponen. Nos interesa destacar, en todo caso, que la multiplicidad de estos espacios dan cuenta del nivel de interés por el que apostaron varias organizaciones, aunque

supone también evaluar la complejidad de esa arquitectura construida a partir de la relación Estado – Sociedad civil.

3.1. La naturaleza del Programa Presupuestal Articulado Nutricional

La implementación de la política pública apela a un conjunto de elementos que, concatenados, nos brindan una idea más real y aproximativa sobre su proceso seguido en el caso que venimos analizando. Nos interesa en este acápite señalar las características del PAN, develando los procesos seguidos entre el Estado y la Sociedad Civil en torno a la formulación e implementación.

La formulación de la política pública, expresados en el modelo lógico del PAN, la cadena de resultados, la definición de indicadores y los recursos públicos asignados a la política pública nos sirven de base para la reflexión de este proceso seguido.

3.1.1. El contexto de la formulación e implementación de la política pública

Como bien lo señala Salazar, la etapa de la formulación de las políticas públicas es un momento clave donde las organizaciones ponen especial atención a fin de definir la forma de intervención y los recursos con los que van a contar en el proceso de implementación. La formulación de la política pública supone también ese forcejeo y correlación de fuerzas al interior del aparato de

la administración pública donde las organizaciones pugnan por una ubicación y un posicionamiento específico.

Ahora bien, lo que nos interesa señalar es que a lo largo del proceso de formulación e implementación de la política pública, la relación entre el Estado y la Sociedad Civil se fue potenciando en el tiempo. El Estado reconoce en la Sociedad Civil un aliado para formular la política pública, reconociendo el camino realizado y aprovechando la experiencia previa. En ese marco, nos interesa desarrollar el proceso a través del cual la formulación y la implementación de la política pública pasa por un proceso de deliberación y cooperación entre el Estado y la Sociedad Civil.

A partir de la investigación realizada, se constata que fue el Ministerio de Economía y Finanzas el principal promotor e impulsor de la reforma en la administración pública con la incorporación del presupuesto por resultados establecido en la Ley de Presupuesto Público para el año fiscal 2007, y en particular con los Programas Presupuestales Estratégicos establecido en la Ley de Presupuesto Público para el año fiscal 2008.

En el caso del Programa Articulado Nutricional, la elaboración del diseño se inspiró en el modelo conceptual de Urban Jhonson trabajado y propuesto por UNICEF que había sido puesto a prueba en el marco de su proyecto Buen Inicio entre 1999 y que para el 2005 ya contaba con una evaluación de medio término donde se pone en práctica el modelo conceptual de la desnutrición crónica adaptada a la realidad peruana, entendida como un problema multifactorial y que su intervención supone la participación de múltiples actores que trabajan desde un enfoque articulado, integral y preventivo-promocional.

Como agencia de cooperación, UNICEF capitalizaba un especial interés de contribuir con la formulación de la política, desde una lógica de diálogo y asistencia técnica a las organizaciones gubernamentales.

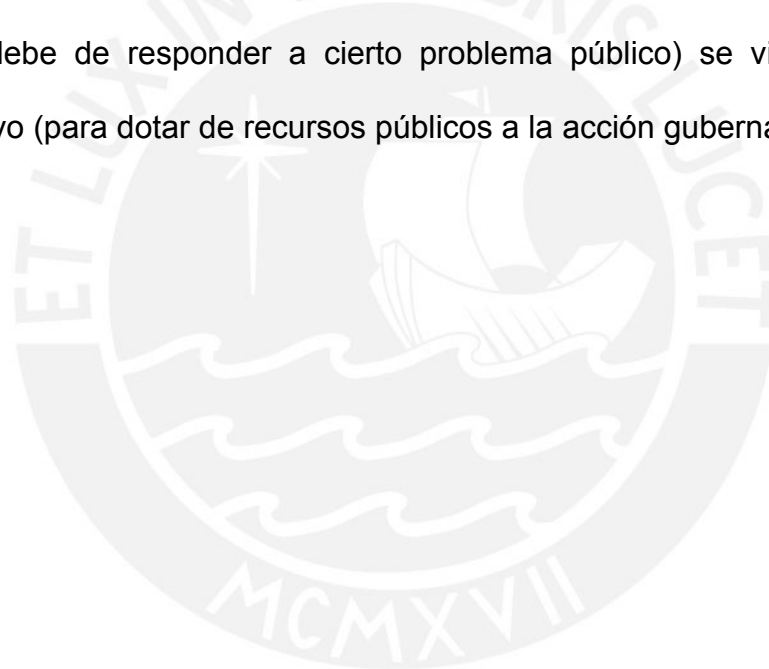
Por el lado del MEF, se había contratado a dos consultores especialistas en el tema que tendrían una doble función. En primer lugar, usar como referencia el modelo conceptual propuesto por UNICEF y adaptarlo al caso peruano en cuanto a las intervenciones y a la vez en relación con el clasificador de gasto público. En segundo lugar, se tenía que convocar a los múltiples actores que guardaban estrecha relación con la implementación de la política misma, entre ellos el MINSA por sus intervenciones sanitarias, epidemiológicas y preventivo promocionales, y el MIMDES por su intervención asistencial a través del Programa Nacional de Apoyo Alimentario (PRONAA). En la medida que ya habían vínculos institucionales previos entre las organizaciones del Estado y de la sociedad civil, se convocó también a las organizaciones que formaban parte de la IDI y de la MCLCP.

La lectura político institucional de aquel momento expresaba el alto y amplio nivel de consenso que se había llegado a conjugar entre las organizaciones del Estado, la sociedad civil y las agencias de cooperación sobre la prioridad de contribuir con la reducción de la desnutrición crónica infantil.

El equipo técnico encargado de elaborar el diseño de este Programa Presupuestal Estratégico tuvo dos tareas inmediatas y concatenadas referidas a la elaboración del diagnóstico y el diseño. Cada proceso de elaboración se orientaba a caminos específicos y productos a trabajar. Por un lado, el diagnóstico suponía la elaboración de un modelo conceptual, explicativo y

prescriptivo; mientras el diseño lógico buscaba las relaciones de los productos asociados a una cadena de resultados (resultado inmediato, resultado intermedio y resultado final). Este diseño supone que se integren diagnóstico y diseño a la estructura funcional programática que es el sistema en el que se le asignan recursos del tesoro público para que esa propuesta técnica se convierta en una acción gubernamental sostenida.

En el siguiente Flujo N°3 se presenta la vinculación del diagnóstico con el diseño del programa y estos a su vez con la estructura funcional programática. Esta es la fase en que la parte técnica del servicio público (cómo el Estado debe de responder a cierto problema público) se vincula con lo administrativo (para dotar de recursos públicos a la acción gubernamental).



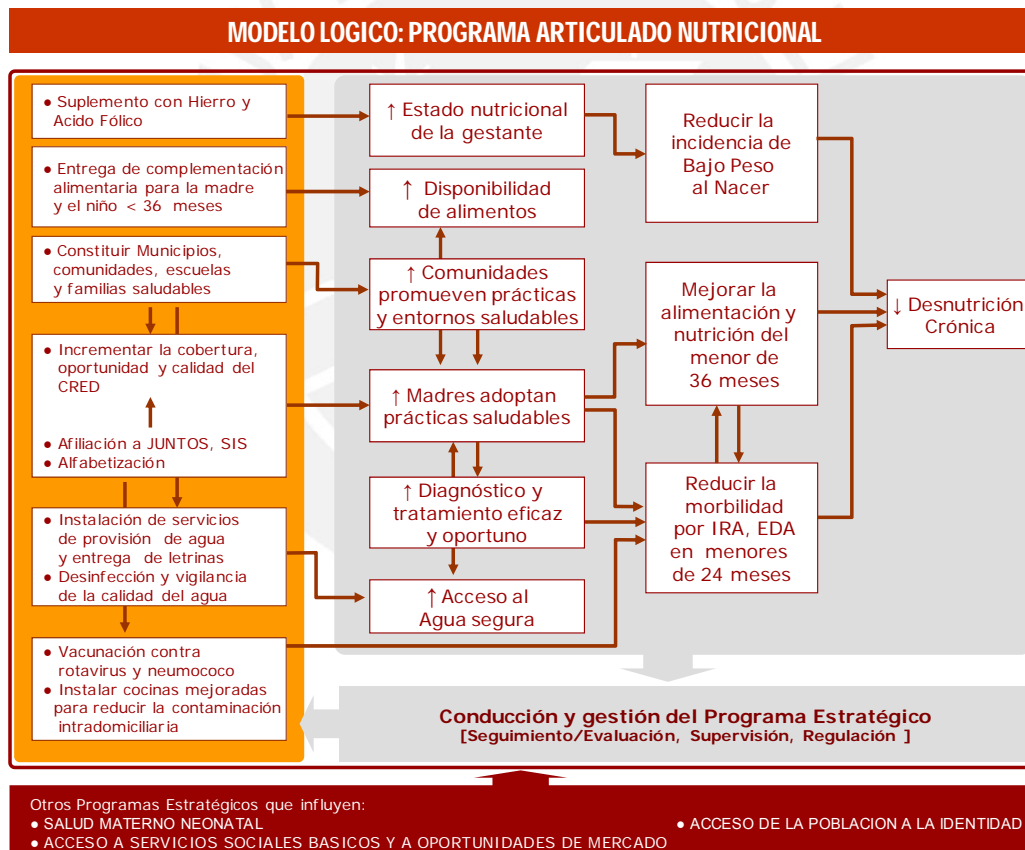
Flujo N°3: Articulación del Diagnóstico con el Diseño del Programa Articulado Nutricional

DIAGNÓSTICO						DISEÑO DEL PROGRAMA									
MODELO CAUSAL (UNICEF)			Jerarquia Causal	ADAPTACIÓN DEL MODELO CAUSAL (PAN)			Resultados	Estructura Funcional Programática	Modelo Lógico						
	Desnutrición crónica		Problema		Desnutrición Infantil en < de cinco años		Resultado Final	Programa Estratégico	Reducir la desnutrición crónica en niños < de 5 años						
Consumo alimentario inadecuado		Enfermedad	Causas Inmediatas	Consumo alimentario inadecuado	IRAS, EDAS y Otras prevalentes	Bajo peso al nacer	Resultado Intermedio	Actividad	Mejorar la nutrición del menor de 3 años		Reducir la morbilidad por: IRAS, EDAS y otras enfermedades prevalentes		Reducir la incidencia de bajo peso al nacer		
Acceso insuficiente a alimentos	Inadecuadas prácticas de atención infantil	Inadecuados servicios de salud, agua y saneamiento	Causas Subyacentes (Hogar)	Acceso insuficiente a alimentos	Inadecuadas prácticas de las madres y de la finalidad	Agua y servicios de salud inadecuados	Resultado Inmediato	Componente	Comunidades promueven prácticas saludables para el cuidado infantil	Hogares adoptan prácticas saludables para el cuidado infantil	Alimentos adecuados para el menor de 36 meses	Tratamiento eficaz y oportuno de EDAS IRAS y otras prevalentes	Acceso y uso de agua segura	Mejorar nutrición de la gestante	
Cantidad y calidad de los recursos actuales y la manera en que se controlan			Causas Básicas (Sociedad)	Masividad de la pobreza Políticas Económicas y Sociales			Producto (Servicio)	Finalidad	Familias con conocimiento para el cuidado infantil	Niños con CRED completo	Niños menores de 3 años con complement alimentaria	Atención de IRAS	Instalación de servicios de agua	Gestante con suplemento de hierro y ácido fólico	Gestantes atendidas con complementación alimentaria
									Municipios saludables	Niños con vacuna completa		Atención de EDAs	Desinfección y vigilancia del agua		
							Acciones			I) Campañas de vacunación, II) Compra de vacunas					
							Insumo	Insumos		Pediatras, nutricionistas, vacunas, balanzas, Tallímetros, etc.					

Elaboración MCLCP.

En el caso del modelo lógico se registran los principales productos, bienes o servicios que entrega el Estado al ciudadano y contribuirá directamente al logro de resultados inmediatos, intermedios y finales.

Como se señala en la guía metodológica “Programa Articulado de Nutrición” elaborado por el MEF y el MINSA, la dirección de las flechas en el recuadro de los resultados revela las relaciones de causalidad que sustenta el diseño de la estrategia. En cambio, las flechas que vinculan el recuadro izquierdo de las intervenciones, con el recuadro derecho revelan la teoría de cambio que sustenta el diseño del programa.



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas (2008)

El PAN, como los demás programas presupuestales estratégicos, se concibe bajo la idea del enfoque ciudadano a través del cual el Estado

organiza/redefine sus intervenciones y presupuesto con la finalidad de generar cambios positivos en la calidad de vida de las personas. La manera como se expresan estas intervenciones es a través del modelo lógico que organiza las intervenciones a partir del resultado final que se busca conseguir: reducir la desnutrición crónica infantil. Este resultado final se sostiene sobre la base de tres resultados intermedios y cinco resultados inmediatos, que a su vez están vinculados con los productos, bienes o servicios que provee el Estado.

El modelo lógico expresa la integralidad de la intervención en el sentido que es posible reducir la desnutrición crónica si convergen en este proceso tres resultados intermedios: la reducción del bajo peso al nacer, la mejora de la alimentación y nutrición en los menores de 36 meses, la reducción de la morbilidad por infecciones respiratorias agudas y enfermedades diarreicas agudas (IRAS/EDAS) en los menores de 24 meses. Estos resultados intermedios se articulaban con un conjunto de resultados inmediatos y productos que formaban parte de un proceso sistémico y multidimensional (Como referencia revisar el Modelo Lógico del PAN y el Cuadro N°3.2)

Al interior del entramado de la administración pública, se concentró el trabajo de los equipos técnicos del MINSA en conocer, entender, construir instrumentos y difundirlos a las regiones sobre lo que consistía el Programa Articulado Nutricional como una nueva forma de asignación de recursos vinculado a resultados a lograr en la calidad de vida de las personas.

Este periodo está marcado por una gran expectativa por parte de los funcionarios del MINSA quienes pensaban que el PAN suponía recursos adicionales que se sumaban a la intervención gubernamental, pero no fue así. Si bien la organización tradicional del MINSA consistía en organizar los

recursos en tres grandes áreas: administración, salud individual y salud colectiva; a partir del 2008 con el presupuesto por resultados los mismos recursos tendrían que distribuirse en administración, salud individual, salud colectiva por un lado, y el Programa Salud Materno Neonatal y el Programa Articulado Nutricional, por otro.

Se trataba pues de una reingeniería en la manera cómo se concebía la intervención sanitaria y preventiva promocional en torno a la reducción de la desnutrición crónica infantil desde un enfoque basado en el logro de resultados, pero que en la práctica suponía los mismos recursos para dicha intervención y no recursos adicionales como se esperaba inicialmente. Esto suponía que en la implementación de la política pública era necesaria la articulación con otros actores (públicos y privados). Cuando no se cuentan con los recursos es necesario optimizarlos al máximo y también es importante ubicar a actores complementarios que permitan potenciar la acción gubernamental. La articulación, en este escenario, se vuelve una necesidad funcional más que un requisito o exigencia de carácter formal/legal.

En ese escenario de recursos escasos y metas de gobierno planteados, se habían establecido mecanismos de coordinación bilateral entre el equipo del MEF con la Dirección General de Salud de las Personas del MINSA, pero no incorporaba en el proceso a otras direcciones que tenían responsabilidad funcional en la implementación del programa, generándose así tensiones internas con la Dirección de Promoción de Salud de las Personas y el Instituto Nacional de Salud, principalmente. Se reproducían en cierto modo las cuotas de poder entre las direcciones del MINSA que operaban bajo la lógica de compartimentos estancos, con un nivel mínimo de coordinación. El acuerdo al

que llegan estas organizaciones se centró en llevar a cabo un taller nacional para la formulación presupuestal para el año fiscal 2009. Ello implicó en la práctica que las organizaciones preparen la ruta temática y metodológica a fin de precisar los objetivos de capacitación y los materiales que se iban a trabajar en ese momento. La experiencia, por lo que indican los actores involucrados, fue bastante positiva y sirvió de base para replicar el proceso en los procesos posteriores (Ver Cuadro N°3.1)⁴⁴.

Diseñado el modelo lógico y analizando la lógica causal de la desnutrición crónica, se procede a definir los productos (bienes y servicios) estratégicos para contribuir a la reducción de la desnutrición crónica que desde el lenguaje de la administración pública se denominaron “finalidades” en un primer momento y luego pasaron a ser “productos” en la jerga presupuestal. Para el PAN se definieron 34 finalidades que expresan una múltiple intervención de la acción gubernamental en sus tres niveles de gobierno (nacional, regional y local) y sus distintos sectores como son salud, desarrollo y asistencia social, vivienda y saneamiento.

Un vacío que se identifica en el diseño del PAN es que el sector educación no participa formalmente en la intervención. Cada una de estas finalidades se expresan en metas físicas y metas financieras que permite hacer un monitoreo periódico sobre el nivel de avance.

⁴⁴Para el proceso de formulación presupuestal del año 2009 se llevan a cabo talleres macro regionales en dos momentos claves del ciclo presupuestal: formulación presupuestal en febrero y marzo, y el ajuste y revisión del ante proyecto de Ley entre septiembre y octubre donde se definen los “techos” presupuestales. Para ello las direcciones de Promoción de la Salud y DGSP, CENAN y la Gerencia de Planificación y Presupuesto del MINSA conformaron un equipo de 50 facilitadores para dicho proceso, y para el año 2010 que impulsaron talleres regionales llegaron a contar con 100 capacitadores conformados por responsables del MINSA y del MEF.

Cuadro N° 3.1: Ubicación de las finalidades del PAN al interior de la Estructura Funcional programática

ACTIVIDAD	COMPONENTE	FINALIDAD	UNIDAD DE MEDIDA	ENTIDAD Y ÁMBITO
043783. REDUCCION DE LA MORBILIDAD EN IRA, EDA Y OTRAS ENFERMEDADES PREVALENTES	119653. ACCESO Y USO DE AGUA SEGURA	33309. HOGARES RURALES CON SERVICIOS DE AGUA (INSTALACION DE PLANTAS)	217. HOGAR	VIVIENDA (Nacional y Regional)
		33310. HOGARES CON ACCESO A SANEAMIENTO BASICO (LETRINAS)	217. HOGAR	VIVIENDA (Nacional y Regional)
061978. CONDUCCION DE LA GESTION DE LA ESTRATEGIA NUTRICIONAL	163099. GESTION DE LA ESTRATEGIA NUTRICIONAL	33244. VIGILANCIA, INVESTIGACION Y TECNOLOGIAS EN NUTRICION	060. INFORME	MINSA (Nacional y Regional)
		33245. CALIFICACION DE MUNICIPIOS SALUDABLES	215. MUNICIPIO	MINSA (Nacional y Regional)
		44276. MONITOREO, SUPERVISION, EVALUACION Y CONTROL DEL PROGRAMA ARTICULADO NUTRICIONAL	060. INFORME	MINSA (Nacional y Regional)
061978. CONDUCCION DE LA GESTION DE LA ESTRATEGIA NUTRICIONAL	120543. REGULACION DE LA FINANCIACION Y PROVISION DE SERVICIOS AL MENOR DE 36 MESES	33247. DESARROLLO DE NORMAS Y GUIAS TECNICAS EN NUTRICION	080. NORMA	MINSA (Nacional y Regional)
043489. MEJORAR LA ALIMENTACION Y NUTRICION DEL MENOR DE 36 MESES	119650. COMUNIDADES PROMUEVEN PRACTICAS SALUDABLES PARA EL CUIDADO INFANTIL Y PARA LA ADECUADA ALIMENTACION PARA EL MENOR DE 36 MESES	33248. MUNICIPIOS SALUDABLES PROMUEVEN EL CUIDADO INFANTIL Y LA ADECUADA ALIMENTACION	215. MUNICIPIO	MINSA (Nacional y Regional y Local)
		33249. COMUNIDADES SALUDABLES PROMUEVEN EL CUIDADO INFANTIL Y LA ADECUADA ALIMENTACION	019. COMUNIDAD	MINSA (Nacional y Regional y Local)
		33250. INSTITUCIONES EDUCATIVAS SALUDABLES PROMUEVEN EL CUIDADO INFANTIL Y LA ADECUADA ALIMENTACION	236. INSTITUCION EDUCATIVA	MINSA (Nacional y Regional)
		33251. FAMILIAS SALUDABLES CON CONOCIMIENTOS PARA EL CUIDADO INFANTIL, LACTANCIA MATERNA EXCLUSIVA Y LA ADECUADA ALIMENTACION Y PROTECCION DEL MENOR DE 36 MESES	056. FAMILIA	MINSA (Nacional y Regional)
	119652. ALIMENTOS DISPONIBLES Y DE CALIDAD PARA LA ALIMENTACION DEL MENOR DE 36 MESES	33258. CONTROL DE CALIDAD NUTRICIONAL DE LOS ALIMENTOS	222. REPORTE TECNICO	MINSA (Nacional y Regional)
043783. REDUCCION DE LA MORBILIDAD EN IRA, EDA Y OTRAS ENFERMEDADES PREVALENTES	119653. ACCESO Y USO DE AGUA SEGURA	33260. VIGILANCIA DE LA CALIDAD DEL AGUA PARA EL CONSUMO HUMANO	223. CENTRO POBLADO	MINSA (Nacional y Regional)
		33308. DESINFECCION Y/O TRATAMIENTO DEL AGUA PARA EL CONSUMO HUMANO	223. CENTRO POBLADO	MINSA (Nacional y Regional y Local)
043489. MEJORAR LA ALIMENTACION Y NUTRICION DEL MENOR DE 36 MESES	119651. HOGARES ADOPTAN PRACTICAS SALUDABLES PARA EL CUIDADO INFANTIL Y ADECUADA ALIMENTACION PARA EL	33254. NIÑOS CON VACUNA COMPLETA	218. NIÑO PROTEGIDO	MINSA (Nacional y Regional)
		33255. NIÑOS CON CRED COMPLETO SEGUN EDAD	219. NIÑO CONTROLADO	MINSA (Nacional y Regional)

Cuadro N° 3.1: Ubicación de las finalidades del PAN al interior de la Estructura Funcional programática

ACTIVIDAD	COMPONENTE	FINALIDAD	UNIDAD DE MEDIDA	ENTIDAD Y ÁMBITO
	MENOR DE 36 MESES	33256. NIÑOS CON SUPLEMENTO DE HIERRO Y VITAMINA A	220. NIÑO SUPLEMENTADO	MINSA (Nacional y Regional)
043783. REDUCCION DE LA MORBILIDAD EN IRA, EDA Y OTRAS ENFERMEDADES PREVALENTES	119654. DIAGNOSTICO Y TRATAMIENTO IRA, EDA Y OTRAS ENFERMEDADES PREVALENTES REGIONALES	33311. ATENCION IRA	016. CASO TRATADO	MINSA (Nacional y Regional)
		33312. ATENCION EDA	016. CASO TRATADO	MINSA (Nacional y Regional)
		33315. ATENCION DE OTRAS ENFERMEDADES PREVALENTES	016. CASO TRATADO	MINSA (Nacional y Regional)
		33414. ATENCION DE NIÑOS Y NIÑAS CON PARASITOSIS INTESTINAL	016. CASO TRATADO	MINSA (Nacional y Regional)
043784. REDUCIR LA INCIDENCIA DE BAJO PESO AL NACER	119656. MEJORAR NUTRICION DE GESTANTE	33317. GESTANTE CON SUPLEMENTO DE HIERRO Y ACIDO FOLICO	224. GESTANTE SUPLEMENTADA	MINSA (Nacional y Regional)
043783. REDUCCION DE LA MORBILIDAD EN IRA, EDA Y OTRAS ENFERMEDADES PREVALENTES	119654. DIAGNOSTICO Y TRATAMIENTO IRA, EDA Y OTRAS ENFERMEDADES PREVALENTES REGIONALES	33313. ATENCION IRA CON COMPLICACIONES	016. CASO TRATADO	MINSA (Nacional y Regional)
		33314. ATENCION EDA CON COMPLICACIONES	016. CASO TRATADO	MINSA (Nacional y Regional)
043489. MEJORAR LA ALIMENTACION Y NUTRICION DEL MENOR DE 36 MESES	119651. HOGARES ADOPTAN PRACTICAS SALUDABLES PARA EL CUIDADO INFANTIL Y ADECUADA ALIMENTACION PARA EL MENOR DE 36 MESES	33257. MUJERES ANALFABETAS QUE ACCEDEN AL PROGRAMA NACIONAL DE MOVILIZACION PARA LA ALFABETIZACION	205. MUJER ALFABETIZADA	MIMDES (Nacional y Regional)
043486. CONDUCCION DE LA GESTION DE LA ESTRATEGIA	120143. GESTION DE LA ESTRATEGIA	44276. MONITOREO, SUPERVISION, EVALUACION Y CONTROL DEL PROGRAMA ARTICULADO NUTRICIONAL	060. INFORME	MIMDES (Nacional y Regional)
043489. MEJORAR LA ALIMENTACION Y NUTRICION DEL MENOR DE 36 MESES	119650. COMUNIDADES PROMUEVEN PRACTICAS SALUDABLES PARA EL CUIDADO INFANTIL Y PARA LA ADECUADA ALIMENTACION PARA EL MENOR DE 36 MESES	33248. MUNICIPIOS SALUDABLES PROMUEVEN EL CUIDADO INFANTIL Y LA ADECUADA ALIMENTACION	215. MUNICIPIO	MIMDES (Nacional y Regional)
		33249. COMUNIDADES SALUDABLES PROMUEVEN EL CUIDADO INFANTIL Y LA ADECUADA ALIMENTACION	019. COMUNIDAD	MIMDES (Nacional y Regional)
		33250. INSTITUCIONES EDUCATIVAS SALUDABLES PROMUEVEN EL CUIDADO INFANTIL Y LA ADECUADA ALIMENTACION	236. INSTITUCION EDUCATIVA	MIMDES (Nacional y Regional)
		33251. FAMILIAS SALUDABLES CON CONOCIMIENTOS PARA EL CUIDADO INFANTIL, LACTANCIA MATERNA EXCLUSIVA Y LA ADECUADA ALIMENTACION Y PROTECCION DEL MENOR DE 36 MESES	056. FAMILIA	MIMDES (Nacional y Regional)
		119651. HOGARES ADOPTAN PRACTICAS SALUDABLES PARA EL	33252. HOGARES CON "COCINAS MEJORADAS"	217. HOGAR

Cuadro N° 3.1: Ubicación de las finalidades del PAN al interior de la Estructura Funcional programática

ACTIVIDAD	COMPONENTE	FINALIDAD	UNIDAD DE MEDIDA	ENTIDAD Y ÁMBITO
	CUIDADO INFANTIL Y ADECUADA ALIMENTACION PARA EL MENOR DE 36 MESES			Regional y Local)
		33253. HOGARES POBRES AFILIADOS AL "PROGRAMA JUNTOS"	217. HOGAR	PCM - JUNTOS (Nacional y Regional)
	119652. ALIMENTOS DISPONIBLES Y DE CALIDAD PARA LA ALIMENTACION DEL MENOR DE 36 MESES	33259. NINOS MENORES DE 3 ANOS ATENDIDOS CON COMPLEMENTACION ALIMENTARIA	010. BENEFICIARIO	MIMDES (Nacional y Regional)
		33413. MADRES LACTANTES ATENDIDAS CON COMPLEMENTACION ALIMENTARIA	010. BENEFICIARIO	MIMDES (Nacional y Regional)
043784. REDUCIR LA INCIDENCIA DE BAJO PESO AL NACER	119656. MEJORAR NUTRICION DE GESTANTE	33318. GESTANTES ATENDIDAS CON COMPLEMENTACION ALIMENTARIA	010. BENEFICIARIO	MIMDES (Nacional y Regional)

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas.

Como veremos más adelante, si bien estas 34 finalidades aparecen registradas formalmente, algunas de estas no cuentan (o no han contado en momentos específicos) con recursos públicos para su implementación.

Cuadro N°3.2: Relación de indicadores de resultado final, intermedio e inmediato del Programa Articulado Nutricional

Nivel de Resultados	Resultados	Indicadores
Resultado Final	Reducir la desnutrición crónica de niños menores de cinco años (NCHS)	Proporción de menores de cinco años con desnutrición crónica
	Reducir la desnutrición crónica de niños menores de cinco años (OMS)	Proporción de menores de cinco años con desnutrición crónica
Resultado Intermedio	Mejorar la Alimentación y Nutrición del menor de 36 meses	Proporción de menores de 36 meses con lactancia exclusiva hasta los 6 meses
		Prevalencia de anemia en menores de 36 meses
	Reducción de la morbilidad en IRA, EDA y otras enfermedades prevalentes	Prevalencia de Infección Respiratoria Aguda(IRA) en menores de 36 meses
		Prevalencia de enfermedad diarreica aguda (EDA) en menores

Cuadro N°3.2: Relación de indicadores de resultado final, intermedio e inmediato del Programa Articulado Nutricional

Nivel de Resultados	Resultados	Indicadores
		de 36 meses
	Reducir la incidencia de bajo peso al nacer	Incidencia de bajo peso al nacer
Resultado Inmediato	Hogares adoptan practicas saludables para el cuidado infantil y adecuada alimentación para el menor de 36 meses	Proporción menores de 36 meses con vacunas básicas completas para su edad
		Proporción de menores de 36 meses con CRED completo de acuerdo a su edad.
		Proporción de menores de 36 meses que recibieron suplemento de hierro
	Acceso y Uso de Agua Segura	Porcentaje de hogares con acceso a agua tratada
Porcentaje de hogares con saneamiento básico		
Proporción de hogares rurales con saneamiento básico		

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas (2008)

3.1.2. Actores y espacios alrededor de la política pública

Nos interesa destacar en este acápite dos aspectos claves que constituyen el soporte para la implementación de la política pública que son los actores involucrados y también los espacios sobre el cual se relacionan, cada uno de ellos con su propia especificidad y con roles y funciones ya establecidos.

Siguiendo a Ramió, podemos entender a los actores como el conjunto de organizaciones del Estado y/o de la Sociedad Civil que tienen un rol específico en relación al funcionamiento de la política pública (rectores, ejecutores o cooperantes, por ejemplo), desempeñándose en función a los

mandatos y arreglos organizativos e institucionales específicos. En este marco, podemos organizar a los actores entre aquellos que pertenecen al Estado y aquellos que pertenecen a la sociedad civil vinculado a sus roles o funciones institucionales.

Cuadro N°3.3: Vinculación de Actores y funciones de las organizaciones públicas en el marco de la implementación del Programa Articulado Nutricional

Sector / Pliego	Nombre de la Organización	Función respecto a la implementación del Programa Articulado Nutricional
Salud / MINSA	Gerencia de Planificación y Presupuesto	<p>Responsable de articular la formulación y programación presupuestal que elaboren las direcciones en el marco del programa. Es la única entidad privilegiada que tiene la función de coordinar directamente con el MEF para las modificaciones, ampliaciones presupuestales y demanda adicional.</p> <p>En ese sentido, esta gerencia centraliza una gran cuota de poder simbólico en el sector salud que lo ubica como el actor clave para negociar las modificaciones presupuestales al interior del MINSA y también con las Direcciones Regionales de Salud (DIRESA).</p>
	Dirección General de Salud de las Personas	<p>Tiene la rectoría técnico – normativa de las intervenciones sanitarias integrales en el ámbito nacional. A su interior opera la Dirección de Atención Integral en Salud (DAIS) y la Etapa de Vida Niño quienes se encargan de manera más específica del funcionamiento del programa. Dentro de los productos encargados a esta dirección están: Niños con vacunas completas, niños con CRED, niños con suplemento de hierro y vitamina A, gestantes con suplemento de hierro y ácido fólico, atención por infecciones respiratorias y enfermedades diarreicas, entre otras.</p> <p>Como toda dirección general, tiene entre sus funciones la responsabilidad de normar, supervisar y monitorear el funcionamiento de las políticas a nivel sub nacional, brindando asistencia técnica a las DIRESAS en torno a la formulación, programación y ejecución de metas físicas y metas presupuestales.</p>
	Dirección General de Promoción de la Salud	<p>Es la encargada de la intervención preventiva promocional, cuyo trabajo se caracteriza por sus prácticas extramurales, con intervenciones de alcance a la familia, la madre gestante, los municipios y las instituciones educativas, donde se difunden las prácticas saludables como el lavado de manos, la estimulación temprana, entre otros.</p>

Cuadro N°3.3: Vinculación de Actores y funciones de las organizaciones públicas en el marco de la implementación del Programa Articulado Nutricional

Sector / Pliego	Nombre de la Organización	Función respecto a la implementación del Programa Articulado Nutricional
		Como toda dirección general, tiene entre sus funciones la responsabilidad de normar, supervisar y monitorear el funcionamiento de las políticas a nivel sub nacional, brindando asistencia técnica a las DIRESAS en torno a la formulación, programación y ejecución de metas físicas y metas presupuestales.
	Dirección General de Medicamentos, insumos y drogas (DIGEMID)	Es la encargada de regular los medicamentos que forman parte del paquete de intervenciones del Programa, encargándose muchas veces de compras nacionales como se da en los casos de las vacunas. Como toda dirección general, tiene entre sus funciones la responsabilidad de normar, supervisar y monitorear el funcionamiento de las políticas a nivel sub nacional, brindando asistencia técnica a las DIRESAS en torno a la formulación, programación y ejecución de metas físicas y metas presupuestales.
Salud / Instituto Nacional de Salud	Centro Nacional de Alimentación y Nutrición	Entre sus funciones está la vigilancia alimentaria y nutricional, el control de calidad de los alimentos y la tecnología de decisiones informadas para medir la desnutrición crónica infantil.
Salud / SIS	Seguro Integral de Salud	Se encargan de brindar los servicios de salud en personas que tienen un limitado acceso por sus condiciones socioeconómicas.
Mujer y Desarrollo Social / MIMDES	Programa Nacional de Apoyo Alimentario	La intervención de este programa se organiza sobre la base de dos componentes: alimentario y promocional. El primero hace referencia a la dotación de alimentos a los menores de cinco años de edad, las mujeres gestantes y mujeres lactantes; mientras el segundo apunta a un servicio de tipo preventivo promocional en las familias, comunidades, escuelas y municipios.
Presidencia del Consejo de Ministros / PCM	PCM – Programa nacional de apoyo directo a los más pobres JUNTOS	A través del programa social de asistencia JUNTOS se brindan las transferencias condicionadas a las familias pobres y en extrema pobreza, siempre que los/as cuidadores/as de los menores de cinco años cuenten con los siguientes requisitos: Asistir al establecimiento de salud para los controles respectivos, tener DNI y asistir al servicio educativo.
Economía y Finanzas / MEF	Dirección General de Presupuesto Público	Es la encargada de brindar asistencia técnica a los equipos técnicos de las direcciones del MINSA y también de las direcciones regionales de salud en temas como la formulación presupuestal, programación de metas físicas y metas presupuestales. A través del convenio EUROSPAN firmado entre el Estado peruano y la Unión Europea, el MEF se encarga de hacer el seguimiento a las metas de gestión de los compromisos de tramo fijo y tramo variable que los Gobiernos

Cuadro N°3.3: Vinculación de Actores y funciones de las organizaciones públicas en el marco de la implementación del Programa Articulado Nutricional

Sector / Pliego	Nombre de la Organización	Función respecto a la implementación del Programa Articulado Nutricional
		<p>Regionales de Apurímac, Ayacucho y Huancavelica han establecido en el marco del convenio.</p> <p>Desde la lógica de la administración pública es la entidad que capitaliza el monopolio del poder, en la medida que sobre él reposan las decisiones que se tomen a nivel económico, financiero que garanticen la estabilidad macroeconómica. A pesar que en la arquitectura del Estado peruano el MEF es un ministerio de línea, informalmente adquiere y capitaliza el poder económico e incluso el poder político.</p>
Presidencia del Consejo de Ministros / PCM	Instituto Nacional de Estadística e Informática	<p>Reporta anual y semestralmente los resultados procesados a través de la Encuesta Nacional Demográfica y de Salud Familiar (ENDES) donde se encuentran los indicadores de resultado final, resultado intermedio y resultado inmediato.</p>
<p>Salud /</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. GR Amazonas 2. GR Ancash 3. GR Apurímac 4. GR Arequipa 5. GR Ayacucho 6. GR Cajamarca 7. GR Callao 8. GR Cusco 9. GR Huancavelica 10. GR Huánuco 11. GR Ica 12. GR Junín 13. GR La Libertad 14. GR Lambayeque 15. GR Lima región 16. Lima Metropolitana 17. GR Loreto 18. GR Madre de Dios 	<ul style="list-style-type: none"> - GR Amazonas - GR Ancash - GR Apurímac - GR Arequipa - GR Ayacucho - GR Cajamarca - GR Callao - GR Cusco - GR Huancavelica - GR Huánuco - GR Ica - GR Junín - GR La Libertad - GR Lambayeque - GR Lima región - Lima Metropolitana - GR Loreto - GR Madre de Dios - GR Moquegua - GR Pasco - GR Piura - GR Puno - GR San Martín - GR Tacna - GR Tumbes - GR Ucayali 	<p>Los Gobiernos Regionales, a través de las Direcciones Regionales de Salud, se encargan de la prestación de los productos, bienes y servicios que recaen en el campo de sus competencias. Por ejemplo, Niños con CRED completo, Niños con vacunas completa, Niños con suplemento de hierro y vitamina A, Gestantes con suplemento de hierro y ácido fólico, Desinfección y o tratamiento del agua, Promoción de prácticas saludables, entre otros.</p> <p>Son en total 22 productos de los cuales las Diresas (Ver Cuadro N°3) tienen funciones en el campo normativo, en la gestión y supervisión de las prestaciones del servicio.</p> <p>En el campo normativo tienen la función de revisar, adecuar al contexto regional y difundir a las redes de salud las normas y protocolos que se formulen.</p> <p>En la gestión se encargan de hacer el monitoreo, evaluación y control del funcionamiento de las redes de salud. De igual forma, se encargan de brindar la asistencia técnica para la formulación y programación presupuestal por Unidades Ejecutoras.</p> <p>En el campo político centralizan una cuota de poder en relación con las Unidades Ejecutoras en la medida que desde su ubicación pueden reasignar las asignaciones presupuestarias según las coyunturas sociopolíticas y los ciclos de rebrotes epidemiológicos.</p>

Cuadro N°3.3: Vinculación de Actores y funciones de las organizaciones públicas en el marco de la implementación del Programa Articulado Nutricional		
Sector / Pliego	Nombre de la Organización	Función respecto a la implementación del Programa Articulado Nutricional
19. GR Moquegua 20. GR Pasco 21. GR Piura 22. GR Puno 23. GR San Martín 24. GR Tacna 25. GR Tumbes GR Ucayali		
Elaboración propia		

Entre las organizaciones de la sociedad civil y de la cooperación se destacan las siguientes:

Cuadro N°3.4: Vinculación de Actores y funciones de las organizaciones de la sociedad civil y de la cooperación internacional en el marco de la implementación del Programa Articulado Nutricional	
Nombre de la Organización	Función respecto a la implementación del Programa Articulado Nutricional
FOROSALUD	El Foro de la Sociedad Civil en Salud, ForoSalud, es un espacio articulado de la sociedad civil en el ámbito de la salud y en los que tengan relación con ésta. Promueve el debate, el diagnóstico, la socialización de estudios y experiencias, la elaboración de propuestas y la construcción colectiva de consensos e interlocución en torno a la problemática de salud en el país y en lo global, desde el más amplio pluralismo y autonomía asociativa. Alienta la vigilancia ciudadana y el control social de la marcha de los actores de la salud y de su gobierno. (Fuente: www.forosalud.org.pe)
CARE Perú	Es una ONGD internacional que cuenta con el Programa de Seguridad Alimentaria y Nutrición, a fin de contribuir en la reducción de la desnutrición crónica infantil y la anemia nutricional, desarrolla acciones que influyen en el gobierno y la sociedad para traducirse en políticas orientadas a la reducción de la pobreza y la mejora de la calidad de vida de la población. Su propósito es apoyar al Estado para que gestione de manera eficiente las políticas públicas dirigidas a lograr una nutrición adecuada en la población más vulnerable. (Fuente: http://www.careenperu.org/nuestra-labor/programas-y-proyectos/seguridad-alimentaria-y-nutricion/)
Asociación	A través del proyecto Gobernabilidad y Transparencia financiado por

Cuadro N°3.4: Vinculación de Actores y funciones de las organizaciones de la sociedad civil y de la cooperación internacional en el marco de la implementación del Programa Articulado Nutricional	
Nombre de la Organización	Función respecto a la implementación del Programa Articulado Nutricional
Benéfica PRISMA	DFID han tenido una intervención regular en los espacios de concertación y de la IDI tanto a nivel nacional como en las 14 regiones donde han implementado su intervención como es Amazonas, Ancash, Apurímac, Ayacucho, Cajamarca, Cusco, Huancavelica, Huánuco, Junín, Loreto, Pasco, Piura, Puno y San Martín.
Acción contra el hambre	Es una ONG internacional cuya intervención se encuentra focalizada en Ayacucho y particularmente en las provincias de Vilcashuamán y Huanta, trabajando con especial énfasis el tema de la anemia desde un enfoque participativo y concertado.
USAID/PERÚ/ Políticas en Salud	El Proyecto USAID PERU Políticas en Salud tiene como objetivo contribuir al mejoramiento de la calidad y la cobertura de los servicios de salud para todos los peruanos, y en particular para las poblaciones pobres y rurales. En virtud de este proyecto, las entidades públicas a nivel nacional, regional y local se verán reforzadas para responder a los desafíos y las oportunidades creadas por un sector de la salud cambiante, mientras se centra en el acceso equitativo para todos. El proyecto promoverá e incrementará la capacidad de formulación de políticas hacia cada resultado, establecidos a continuación, para fortalecer los sistemas de salud del Perú y mejorar los indicadores de salud. Este proyecto interviene en las regiones de Apurímac, Ayacucho, Cusco, Huánuco, San Martín y Ucayali. (Fuente: http://www.politicasensalud.org)
UNICEF	UNICEF apoya al Estado peruano en la formulación de políticas públicas nacionales, regionales y locales que faciliten avanzar hacia las metas nacionales y los objetivos del milenio. Esto se logra a través de ciclos de cooperación entre UNICEF y el Estado peruano por períodos de cinco años que se desarrollan en zonas seleccionadas de Amazonas, Apurímac, Ayacucho, Cusco, Loreto y Ucayali. A través del programa Supervivencia y Desarrollo Infantil es que brindan un apoyo técnico en las áreas de nutrición, anemia, desarrollo temprano y mortalidad infantil. (Fuente: http://www.unicef.org/peru/spanish/survival_development.html)
PMA	Es un Programa de Naciones Unidas que se encarga de brindar la asistencia técnica al Estado peruano para las compras nacionales de alimentos. También gestiona donaciones.
Elaboración propia	

A su vez, los espacios serán comprendidos como los campos de acción sobre el cual se relacionan los actores a través de mecanismos de cooperación, competitividad e incluso conflicto. A través de estos espacios, la

política pública se ubica en el centro del debate, ajustando, priorizando o redefiniendo los rumbos institucionales y el quehacer de los actores involucrados en función a las coyunturas políticas o los ciclos de la gestión pública. Estos espacios pueden ser propiamente del Estado, de la Sociedad Civil o mixtos. El Cuadro N°3.5 que a continuación se presenta esquematiza la lógica de los espacios que se han construido para analizar, discutir y plantear propuestas en relación al Programa Articulado Nutricional.

Cuadro N°3.5: Tipos de espacios donde se analiza y elaboran propuestas en relación al Programa Articulado Nutricional

Espacios de articulación de organismos públicos	Espacios de ONGD y Cooperación Internacional	Espacios Mixtos
<p>Secretaría Técnica de la Comisión interministerial de Asuntos Sociales (ST-CIAS) Es una instancia de carácter supraministerial cuya función se centra en articular y potenciar la intervención que realiza el Estado en materia de reducción de la pobreza. Sobre este espacio fue que se creó la Estrategia Nacional CRECER que apuntaba a una articulación de las entidades públicas (Gobierno Nacional, Gobierno Regional y Local), entidades privadas, de la cooperación internacional y la sociedad civil que directa o indirectamente estén vinculadas a la lucha contra la pobreza y las exclusiones.</p>	<p>Iniciativa contra la Desnutrición Infantil (IDI) Este colectivo surge en el contexto previo a las elecciones presidenciales del 2006. Es un grupo conformado por ONGD y agencias de cooperación internacional vinculadas al tema de la desnutrición crónica infantil y se organizan como un espacio de incidencia política, brindando además asistencia técnica al Estado para contribuir a un mejor diseño e implementación de la política pública. Las ONGD que forman parte de esta red son generalmente las que trabajan en asocio con USAID y las agencias de cooperación de las Naciones Unidas.</p> <p>Colectivo Anemia No Este espacio surge en el 2010, motivado por el</p>	<p>Seguimiento Concertado al PAN Este grupo surge en el contexto de la puesta en marcha de los Programas Presupuestales Estratégicos y se logra constituir a mediados del 2008, iniciando una primera experiencia de seguimiento concertado. Se trata de un espacio de concertación conformado por actores del Estado y la Sociedad Civil que a la luz del seguimiento al diseño, ejecución y evaluación del PAN plantean propuestas y recomendaciones para contribuir a una mejor gestión de la política pública. Las organizaciones que han formado y forman parte de este grupo de seguimiento concertado son:</p> <p><u>Organizaciones Públicas:</u> Defensoría del Pueblo,</p>

Cuadro N°3.5: Tipos de espacios donde se analiza y elaboran propuestas en relación al Programa Articulado Nutricional

Espacios de articulación de organismos públicos	Espacios de ONGD y Cooperación Internacional	Espacios Mixtos
	<p>incremento significativo de la anemia a nivel nacional. Este espacio se caracteriza por ser un espacio de incidencia en materia de la reducción de la anemia y entre sus integrantes se encuentran las mismas organizaciones de la IDI más un grupo de sociedad civil conformada por pequeñas o medianas ONGD que tienen un nivel de intervención provincial o departamental focalizado. En ese sentido, las organizaciones adicionales que forman parte del colectivo son el Grupo Iniciativa por la Infancia, Acción por los Niños; Acción Contra el Hambre.</p>	<p>MINSA, CENAN, PRONAA, JUNTOS, MEF.</p> <p><u>Organizaciones de la Sociedad Civil y Agencias de Cooperación:</u> FOROSALUD, CARE, AB-PRISMA, USAID/PERU/Políticas en Salud, USAID/PERU/MSHS, UNICEF.</p>
Elaboración propia		

A la luz de este análisis se constata la existencia de una multiplicidad de actores involucrados en el proceso de implementación del PAN que interactúan a su vez en múltiples espacios para posicionar algunos temas de interés público o institucional. Así, una primera reflexión que podría saltar a la luz estaría ligado a la real actividad y fortalecimiento de estos espacios, así como el reconocimiento y la legitimidad que han ido ganando a lo largo del tiempo pues estos múltiples espacios oscilan entre un periodo de tiempo que va desde los siete años (como es el caso de la IDI creada en el 2006) y el Colectivo Anemia No que viene trabajando desde el 2010.

Sí nos conviene hacer un análisis más exhaustivo que explore en la especificidad de cada uno de los espacios, reconociendo en ellos sus fortalezas y debilidades. Esta reflexión nos permitirá ubicar la problemática en relación a los desafíos que se pueden formular en la relación Estado – Sociedad Civil que se verá más adelante.

3.1.3. La evolución en la asignación, modificación y ejecución presupuestal

En la administración pública las prioridades de políticas públicas del Estado se expresan en el presupuesto público donde los recursos que se le destina para su intervención tienen el propósito de generar cambios sustantivos en la población de referencia. Desde la lógica del presupuesto por resultados, esto supone alinear el presupuesto con las intervenciones que se han priorizado en el modelo lógico del Programa Articulado Nutricional.

Para efectos del análisis presupuestal nos interesa hacer la precisión entre el PIA y el PIM. En el caso del Presupuesto Institucional de Apertura (PIA), el presupuesto se define en el debate al interior del Congreso y se aprueba con la Ley de Presupuesto Público para cada año fiscal. El caso del Presupuesto Institucional Modificado (PIM) expresa el conjunto de modificaciones que sufre el presupuesto a lo largo del ciclo presupuestal que ve afectado por donaciones, transferencias, crédito suplementario por ejemplo. Visto desde una óptica política, el presupuesto se somete a un proceso de negociación permanente ya sea al nivel del Congreso (para aprobar el PIA) donde conjugan las fuerzas partidarias y la heterogeneidad de intereses

políticos; o también se negocia en una relación bilateral entre el Ministerio de Economía y Finanzas con los pliegos o entidades demandante de recursos expresado a través del PIM. En torno a la modificación del PIM es el MEF quien centraliza una cuota de poder relevante para la asignación de recursos.

3.1.3.1. Asignación presupuestal

Cuadro N°3.6: Evolución de la Asignación Presupuestal para el Programa Articulado Nutricional (2008-2012)					
Programa Articulado Nutricional	2008	2009	2010	2011	2012
PIA destinado al PAN (S/.)	1,015,585,112	1,052,954,121	1,594,474,874	1,388,266,014	1,699,305,884
PIA del Presupuesto Público (S/.)	70,795,190,711	72,355,497,884	81,857,278,697	88,460,619,913	95,534,635,146
% del PAN en el Presupuesto Público (Ley de Presupuesto Público)	1.43%	1.46%	1.95%	1.57%	1.78%
PIM destinado al PAN (S/.)	1,198,828,865	1,297,017,341	1,743,532,572	1,627,852,933	2,664,263,778
PIM del Presupuesto Público (S/.)	90,786,498,185	97,169,638,067	106,414,016,688	114,635,189,738	122,382,870,874
% del PAN en el Presupuesto Público (Presupuesto Institucional Modificado)	1.32%	1.33%	1.64%	1.42%	2.18%
Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas (Consulta Amigable. Fecha de extracción de la data a mayo del 2013) Elaboración propia					

A la luz del Cuadro N°3.6, se constata que la asignación presupuestal para el Programa Articulado Nutricional durante el periodo 2008-2012 se ha venido incrementando en términos absolutos, a la vez que va ganando un mayor peso específico al interior del presupuesto público del país si se compara con el PIA como con el PIM. En ese sentido podemos ver que tanto a nivel del debate en el Congreso de la República como en el Poder Ejecutivo la problemática de la desnutrición crónica ha ido ganando progresivamente una mayor proporción de recursos al interior presupuesto público.

Cabe destacar que si bien se registra un cambio en el enfoque del Presupuesto por Resultados posibilitando que los programas sociales se conviertan en programas presupuestales, para el análisis hemos considerado los recursos que se destinaron al Programa Nacional de Asistencia Alimentaria (PRONAA) y el Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres (JUNTOS) en la medida que ambas intervenciones forman parte del diseño del Programa Articulado Nutricional.

Programa Articulado Nutricional	Año 2008	Año 2009	2010	2011	2012
PIA (S/.)	1,015,585,112	1,052,954,121	1,594,474,874	1,388,266,014	1,699,305,884
PIM (S/.)	1,198,828,865	1,297,017,341	1,743,532,572	1,627,852,933	2,664,263,778
PIM-PIA (S/.)	183,243,753	244,063,220	149,057,698	239,586,919	964,957,894
PIM-PIA (%)	18.0%	23.2%	9.3%	17.3%	56.8%

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas (Consulta Amigable. Fecha de extracción de la data a marzo del 2013)
Elaboración propia

Ahora bien, otra manera de aproximarse al análisis de la asignación presupuestal para el Programa Articulado Nutricional se centra en la relación PIA – PIM que nos expresa el proceso de negociación que han tenido los

múltiples actores que forman parte de la implementación de la política pública con el Ministerio de Economía y Finanzas. Como se observa en el Cuadro N°3.7, el proceso de negociación al interior del ejecutivo ha sido sustancial en la medida que ha permitido incrementar los recursos asignados al PAN, siendo el 2012 el año que mayor incremento presupuestal registra entre el PIA y el PIM. Como veremos más adelante, este incremento se debe sustancialmente a la participación de los Gobiernos Locales.

De igual forma, el Programa Articulado Nutricional, como política pública, supone la intervención sistémica de una acción gubernamental integrada en sus niveles de gobierno y sectores. Visto desde la lógica multiactor, resulta clave conocer la intervención de actores, los recursos asignados y el peso que le asigna a cada una de estas instancias gubernamentales. El análisis sobre el funcionamiento y los roles institucionales ya han sido abordados en el acápite 3.1.2.

Cuadro N°3.7: Asignación presupuestal del Programa Articulado Nutricional distribuido por participación del gobierno nacional, los gobiernos regionales y los gobiernos locales (2008-2012)

Niveles de Gobierno	PIM 2008		PIM 2009		PIM 2010		PIM 2011		PIM 2012	
	S/.	%	S/.	%	S/.	%	S/.	%	S/.	%
GOBIERNO NACIONAL	1,050,342,943	87.6	1,088,802,031	83.9	1,376,901,521	79.0	1,006,352,604	61.8	1,005,529,508	37.7
MINSA	164,954,321	13.8	284,076,218	21.9	404,952,889	23.2	483,189,623	29.7	444,888,573	16.7
INS	11,964,562	1.0	9,312,620	0.7	9,193,999	0.5	11,162,159	0.7	8,730,520	0.3
SIS	70,150,426	5.9	80,903,213	6.2	77,050,645	4.4	89,221,734	5.5	64,101,770	2.4
PCM (JUNTOS)	547,052,752	45.6	500,746,488	38.6	584,586,172	33.5	170,246,997	10.5	170,507,756	6.4
MIMP (PRONAA)	256,220,882	21.4	213,763,492	16.5	301,117,816	17.3	252,532,091	15.5	-	-
MIDIS (PRONAA)	-	-	-	-	-	-	-	-	317,300,889	11.9
GOBIERNOS REGIONALES	144,425,512	12.0	208,215,310	16.1	366,631,051	21.0	562,885,289	34.6	861,961,510	32.4
GOBIERNOS LOCALES	4,060,410	0.3	-	0.0	-	0.0	58,615,040	3.6	796,772,760	29.9
TOTAL	1,198,828,865	100	1,297,017,341	100	1,743,532,572	100	1,627,852,933	100	2,664,263,778	100

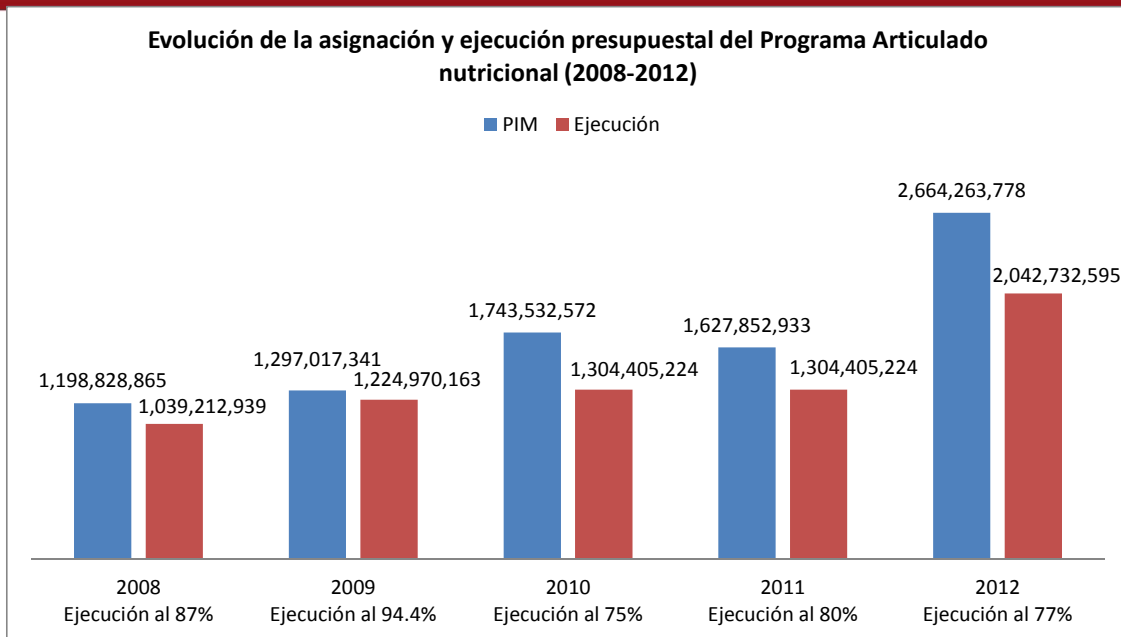
Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas (Consulta Amigable. Fecha de extracción de la data a MAYO del 2013).

Elaboración propia.

3.1.3.2. Ejecución presupuestal

Una manera de aproximarse a la capacidad de gestión de los pliegos nacionales y regionales es a través de la ejecución presupuestal. No obstante, la teoría de la administración pública indica como pre-condición que los procesos de gestión deben de estar protocolizados, normados e instrumentalizados de manera que los operadores y múltiples actores organizacionales cuenten con la información completa y necesaria.

En el caso del presupuesto por resultados en el Perú y en particular del Programa Articulado Nutricional, los procesos de gestión se han ido definiendo a la par que se venía implementando la política pública. Así, durante el 2007 se definió y consolidó la propuesta del modelo lógico donde se formuló la cadena de resultados y para el año siguiente el MINSA en colaboración con el MEF culminó una primera propuesta de definiciones operacionales y establecieron una estructura de costos para los productos que estructuran el programa. Este procedimiento permitió clarificar el sentido de la implementación a los operadores a nivel nacional, regional y local.



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas (Consulta Amigable. Fecha de extracción de la data a marzo del 2013)
Elaboración propia

Como se observa en este gráfico, durante el periodo que va desde el 2008 hasta el 2010 se perfila una tendencia incremental en relación a una ejecución presupuestal que va del 87% al 95%. Sin embargo, entre el 2011 y el 2012 se constata una desaceleración en la ejecución de recursos conforme se asignan mayores recursos al PAN⁴⁵.

3.1.4. Los resultados del presupuesto: Análisis de la evolución de los indicadores del PAN

Desde la lógica del presupuesto por resultados, podemos decir que la eficacia de una política pública se mida a través de los resultados que ha logrado alcanzar a través de su implementación. En ese sentido, la reducción de la desnutrición crónica infantil es concebida como un indicador de resultado

⁴⁵ Este aspecto lo desarrollaremos con mayor profundidad en el punto 3.1.3.2.

final que se erige sobre un conjunto integrado de indicadores de resultado intermedio y de resultado inmediato que ya hemos visto en el acápite 3.1.1.

Para efectos de este acápite nos interesa analizar los resultados del presupuesto. Esto es, aquellos cambios logrados en la calidad de vida de la población a partir de la implementación del presupuesto por resultados en general y de la puesta en marcha del Programa Articulado Nutricional en particular.

A nivel de Resultado Final

Son dos patrones de referencia con los que se cuenta para analizar la evolución de la prevalencia en desnutrición crónica infantil: National Center for Health Statistics (NCHS) y el patrón de la Organización Mundial de la Salud (OMS). Entre los especialistas se introduce una discusión de tipo técnico y político entre estos dos patrones. Desde la perspectiva técnica se reconoce la robustez metodológica del patrón OMS que es aplicable a contextos geográficos como el caso peruano donde la altitud es un factor determinante. Desde la perspectiva política, el patrón NCHS tiene una especial importancia en la medida que con este patrón se firmaron los Acuerdos de Gobernabilidad para reducir la desnutrición infantil en el proceso de elecciones nacionales del 2006 y también en el proceso de elecciones regionales y locales del 2010.

Cuadro N°3.8: Progreso en Indicadores de Resultado Final del Programa Articulado Nutricional

Descripción	Indicador	Año	Línea de Base PpR 2007	Año	Año	Año	Año	Diferencia 2000/2007	Evaluación Periodo Pre-PAN (2000-2007)	Diferencia 2007/2012	Evaluación Periodo PAN (2007-2012)
		2000		2009	2010	2011	2012				
Reducir la desnutrición crónica de niños menores de cinco años (NCHS)	Proporción de menores de cinco años con desnutrición crónica	25.4	22.6	18.3	17.9	15.2	13.5	2.8	Progreso	9.1	Progreso Tendencial
Reducir la desnutrición crónica de niños menores de cinco años (OMS)	Proporción de menores de cinco años con desnutrición crónica	n.d.	28.5	23.8	23.2	19.5	18.1	n.d.	No se puede evaluar	10.4	Progreso Tendencial

Todos los indicadores provienen de la ENDES-INEI a Marzo del 2013.
Elaboración propia

Asimismo nos interesa comparar la evolución de los resultados del PAN (que inicia con la línea de base del 2007 y recoge información anual para el periodo que venimos investigando hasta el 2012). A la luz de estos criterios de análisis y de la información registrada en el Cuadro N°3.8 se constata lo siguiente:

- Mejores resultados en menor periodo de tiempo: Con la implementación del Programa Articulado Nutricional se ha logrado reducir la prevalencia de la desnutrición crónica infantil en 9.1 puntos porcentuales en un periodo menor de seis años. Un logro más acertado y eficaz que en la etapa previa a la puesta en marcha del presupuesto por resultados donde se registra 2.8 puntos porcentuales de reducción de la desnutrición infantil en el periodo 2000-2007. Como señala un informe del MEF (2010), este resultado es destacado si se considera que entre 1996 y el 2006 prácticamente este indicador se mantuvo estancado, reduciéndose apenas 3.1 puntos porcentuales.
- Mejora progresiva y tendencial de la reducción de la desnutrición crónica infantil con el PAN: A la luz de los resultados registrados en los dos patrones de referencia se constata una progresiva y tendencial reducción de la desnutrición crónica infantil en el país en el periodo que va desde la línea de base del 2007 hasta el 2012.

Ahora bien, al desagregar el progreso de este indicador por ámbitos geográficos (Ver Cuadro N°3.9) se constata las brechas entre el ámbito urbano y rural. Se constata que con la implementación del Programa Articulado Nutricional la brecha se ha venido acortando sistemáticamente entre el 2007 y

el 2012. Este progreso alcanzado en el área rural y en la sierra se debe principalmente a la orientación de la política por atender con especial énfasis el área rural. Sin embargo, mientras que la tasa de desnutrición crónica en zonas rurales mantiene la tendencia descendente para todos los años del periodo; en el caso de la tasa de desnutrición crónica urbana esta tendencia va hasta el 2011 y se estanca en el 2012. El análisis por dominios muestra que la desnutrición crónica infantil se ha reducido a mayor velocidad en el área rural (5.5%), principalmente en la selva rural (10.1%) y que se ha producido un retroceso en el resto de la costa incrementándose la desnutrición en 2.4 puntos porcentuales en el 2012 respecto al 2011.

Cuadro N°3.9: Evolución de la prevalencia de la Desnutrición Crónica en menores de 5 años por dominio de residencia (2007 - 2012), Patrón OMS

Año	Nacional	Urbana	Rural	Resto costa	Sierra Rural	Selva Rural
2007	28.5	15.6	45.7	14.5	49.8	40.3
2010	23.2	14.1	38.8	14.9	43.4	31.6
2011	19.5	10.1	37	9.5	41	36.8
2012	18.1	10.5	31.9	11.9	36.4	26.7
2007-2012	10.4	5.1	13.8	2.6	13.4	13.6
2011-2012	1.4	-0.4	5.1	-2.4	4.6	10.1
2007-2011	9	5.5	8.7	5	8.8	3.5

Fuente: ENDES 2012

El análisis por quintiles para el periodo 2007-2012 muestra que la tasa de desnutrición crónica se viene reduciendo sistemáticamente en los quintiles más pobres (10.4 puntos porcentuales en el quintil inferior y 19.5 puntos porcentuales en el segundo quintil) para todo el periodo. Nótese que para el 2012, en estos quintiles, la mejora es de 5 y 2.2 puntos porcentuales respectivamente, mientras que en los otros tres quintiles se observa un estancamiento o incluso un retroceso en el indicador (Ver Cuadro N°3.10).

Cuadro N°3.10: Evolución de la desnutrición crónica infantil por quintiles de pobreza (2007-2012), según el patrón OMS							
Quintil de Bienestar	2007	2009	2010	2011	2012	Evaluación 2012-2007	Evaluación 2012-2011
Quintil inferior	49.2	45.3	44	43.8	38.8	10.4	5
Segundo quintil	39.6	29.7	28.6	22.3	20.1	19.5	2.2
Quintil intermedio	16.6	14.1	15.4	9.6	11.5	5.1	-1.9
Cuarto quintil	8.9	10.1	7.2	6.5	5.4	3.5	1.1
Quinto quintil	5.3	4.2	5.2	2.8	3.1	2.2	-0.3
Fuente: ENDES 2012							

A nivel de Resultado Intermedio

El modelo lógico del Programa Articulado Nutricional se organiza sobre la base de tres resultados intermedios, agrupando en conjunto cinco indicadores. A la luz de la información que se registra en el Cuadro N°3.11 se constata lo siguiente:

- Avance y retroceso en la mejora de la alimentación del menor de 36 meses: los indicadores contenidos en este primer resultado intermedio dan cuenta de un retroceso de 1.2 puntos porcentuales en torno a la lactancia materna exclusiva, mientras que en relación a la anemia infantil se constata un progreso de 12.3 puntos porcentuales. No obstante, en la fase previa a la implementación del Programa los dos indicadores muestran un progreso entre el 2000 y el 2007. Los especialistas consultados para esta investigación expresan la necesidad por reforzar las estrategias promocionales que genere una mayor conciencia de las mujeres sobre los efectos positivos de la lactancia materna exclusiva y además muestran su preocupación frente al despliegue publicitario de empresas que promocionan la leche en polvo.

- Progreso sustancial en la Reducción de la morbilidad en IRA, EDA y otras enfermedades prevalentes: se constata un progreso sustancial en los indicadores relacionado a las infecciones respiratorias agudas (IRAS y las enfermedades diarreicas (EDAS) de 9.4 puntos porcentuales y 2.1 puntos porcentuales, respectivamente, durante la implementación del Programa Articulado Nutricional. Los especialistas consultados coinciden en la necesidad de que este programa se articule con el sector vivienda a fin de mejorar el acceso al agua segura, generando así cambios sustanciales en la reducción de las enfermedades diarreicas generadas por el consumo de agua tratada.
- Progreso en la reducción de la incidencia de bajo peso al nacer: con la puesta en marcha del Programa se constata un progreso de 1 punto porcentual, cifra auspiciosa si se compara con la etapa previa donde el indicador permaneció estancado. No obstante el progreso, los especialistas consultados señalan que siendo bajo la incidencia es necesario redefinir la estrategia que permita ubicar esos casos que resultan más críticos.

Hay dos indicadores que nos interesa destacar en este nivel de análisis que son el tema de la lactancia materna exclusiva y de la anemia, reportado en una publicación más completo titulada “Perú: Encuesta Demográfica y de Salud Familiar 2012”.

En relación a lo primero que es el indicador “proporción de menores de seis meses con lactancia materna exclusiva” podemos decir que en el Perú, cada vez menos niños inician la lactancia materna en la primera hora después del nacimiento (54.8 p.p.). El problema se presenta especialmente entre los

que nacen en establecimientos de salud (52.7p.p.), los que son atendidos en el parto por profesionales de la salud (53.4 p.p.), los que pertenecen a los estratos con mayores ingresos (38.5 p.p.) y con madres con nivel de educación superior (43.2 p.p.). De acuerdo a la ENDES 2012, los niños que nacen en medios urbanos (49.4 p.p.), en especial en Lima Metropolitana (41.3 p.p.) y en regiones con mayor nivel de desarrollo económico y acceso a servicios de salud, son los que inician más tardíamente la alimentación con lactancia materna. Es preocupante la situación que ocurre en Lima (31.8 p.p.), Arequipa (37.4 p.p.), Ica (32.5 p.p.), Departamento de Lima y la Provincia Constitucional del Callao (42.3 p.p.), Tacna (46.2 p.p.) y Puno (44.8 p.p.).

Si bien es cierto el 67.6% de los niños y niñas menores de seis meses de edad se alimentan con lactancia materna exclusiva, es preocupante la sostenida reducción que ocurre desde el 2007. Esta tendencia a la reducción de la práctica de la Lactancia Materna Exclusiva se observa en las áreas urbanas y es más marcada en Lima Metropolitana y en las ciudades de la costa. Los datos disponibles muestran que los niños y niñas peruanos, en promedio, tienen la oportunidad de recibir lactancia materna exclusiva durante 4.1 meses, sin embargo y como se ha dicho, esta proporción se reduce significativamente en el caso de los niños de estratos medios-urbanos, de hogares con mayores niveles de ingreso (2.2 meses) y madre con educación superior (2.2 meses).

En relación al indicador de “prevalencia de anemia en menores de 60meses” se constata que en el Perú se reporta el 32.9% de prevalencia de anemia para los niños y niñas entre los 06 y 36 meses de edad. El problema se

registra especialmente en los grupos de edad de 06 a 08 meses (63.7%), de 09 a 11 meses (65.8%) y de 12 a 17 meses (61.2%).

La mayor prevalencia de anemia se da en contextos donde coinciden las condiciones de pobreza, precarios tratamientos de agua para el consumo humano y escaso nivel educativo de la madre. La ENDES 2012 reporta que la prevalencia de la anemia es más fuerte en el quintil inferior (41.6%) y en el segundo quintil (37.3%). De igual forma, el problema se presenta cuando las condiciones para el tratamiento del agua para el consumo humano no son las adecuadas. Por ejemplo, se constata una prevalencia de anemia del 39.3% en los hogares que no hacen tratamiento del agua para el consumo humano, mientras que cuando hierven el agua de una red pública se reporta una prevalencia de anemia de 32.9% y si la hierven de otra fuente de agua la prevalencia de anemia asciende a 40%.

Los niños y niñas menores de 60 meses que nacen en el área rural (40.7%) reportan una mayor prevalencia de anemia que los niños y niñas que nacen en el ámbito urbano (28.6%), especialmente en la sierra (39.8%) y en la selva (37.9%).

La ENDES 2012 constata que la prevalencia más alta de anemia en los niños y niñas de este grupo etario incide con mayor fuerza en los departamentos altoandinos y amazónicos, departamentos con características de ruralidad, precario nivel de desarrollo económico y dificultades de acceso a los servicios públicos. Es preocupante la situación de Puno (61.5%), Loreto (49.5%), Huancavelica (43.9%), Pasco (43.4%), Amazonas (39.3%), Ayacucho (39.6%) y Ucayali (39.9%).

Cuadro N°3.11: Progreso en Indicadores de Resultados Intermedios del Programa Articulado Nutricional

Descripción	Indicador	Año 2000	Línea de Base PpR 2007	Año 2009	Año 2010	Año 2011	Año 2012	Diferencia 2000/2007	Evaluación Periodo Pre-PAN (2000-2007)	Diferencia 2007/2012	Evaluación Periodo PAN (2007-2012)
Mejorar la Alimentación y Nutrición del menor de 36 meses	Proporción de menores de 36 meses con lactancia exclusiva hasta los 6 meses	67.2	68.7	68.5	68.3	70.6	67.5	1.5	Progreso	-1.2 p.p.	Retroceso
	Prevalencia de anemia en menores de 36 meses	60.9	56.8	50.4	50.3	41.6	44.5	4.1	Progreso	12.3 p.p.	Progreso
Reducción de la morbilidad en IRA, EDA y otras enfermedades prevalentes	Prevalencia de Infección Respiratoria Aguda (IRA) en menores de 36 meses	21.3	24	17.2	18.3	17.8	14.6	-2.7	Retroceso	9.4 p.p.	Progreso
	Prevalencia de enfermedad diarreica aguda (EDA) en menores de 36 meses	19.8	17.4	18	18.9	17.6	15.3	2.4	Progreso	2.1 p.p.	Progreso
Reducir la incidencia de bajo peso al nacer	Incidencia de bajo peso al nacer	8.5	8.4	7.1	8	7.1	7.4	0.1	Estancamiento	1 p.p.	Progreso

Todos los indicadores provienen de la ENDES-INEI a Marzo del 2013.

Elaboración propia

A nivel de Resultado Inmediato

El análisis sobre los resultados inmediatos es clave en la medida que refleja los cambios que pueden generarse con la implementación de la política pública a través de los productos, bienes y servicios que llegan directamente al ciudadano. A la luz del Cuadro N°3.12 se constata lo siguiente:

- Una agresiva estrategia de inmunizaciones, CRED y suplementación de hierro: hay un consenso entre los especialistas que señalan como una de las principales causas de la reducción de la desnutrición crónica infantil se deba a la prioridad en la asignación de recursos para que estos productos se hagan realmente efectivos y coordinados entre el nivel nacional y regional.
- Deuda pendiente en relación al acceso y uso al agua segura: los indicadores que se presentan como resultados no hacen referencia específica al acceso y consumo de agua segura que tiene una definición operacional establecida por el MINSA y que no guardan relación con el agua tratada⁴⁶.
- Sostenido avance en la suplementación de hierro en la gestante: en este indicador se constata un avance sustancial tanto en el periodo previo a la implementación del programa como posterior a la misma. Continuar con esta mayor cobertura de la suplementación en gestantes contribuirá en un mejor proceso de gestación.

⁴⁶En el ámbito rural se usa el concepto de agua segura debido a que en estas zonas el acceso a agua potable puede ser inviable por muchas razones: (i) la carencia de sistemas de tratamiento de agua para consumo humano, (ii) problemas de funcionamiento en las redes de abastecimiento, (iii) falta de una adecuada operación y mantenimiento de abastecimiento de agua existentes.

Cuadro N° 3.12: Progreso en Indicadores de Resultados Inmediatos del Programa Articulado Nutricional

Descripción	Indicador	Año 2000	Línea de Base PpR 2007	Año 2009	Año 2010	Año 2011	Año 2012	Diferencia 2000/2007	Evaluación Periodo Pre-PAN (2000-2007)	Diferencia 2007/2012	Evaluación Periodo PAN (2007-2012)
Hogares adoptan practicas saludables para el cuidado infantil y adecuada alimentación para el menor de 36 meses	Proporción menores de 36 meses con vacunas básicas completas para su edad	n.d.	64.3	54.8	61.8	72.7	73.6	n.d.	No se puede evaluar	9.3 p.p.	Progreso
	Proporción de menores de 24 meses con vacunas contra el rotavirus y el neumococo para su edad	n.d.	n.d.	13.2	31.7	59.3	66.5	n.d.	No se puede evaluar	53.3 p.p.	Progreso Tendencial (2009-2012)
	Proporción de menores de 12 meses con vacunas contra el rotavirus y el neumococo para su edad	n.d.	n.d.	25	47.3	68.7	72.9	n.d.	No se puede evaluar	47.9 p.p.	Progreso Tendencial (2009-2012)
	Proporción de menores de 36 meses con CRED completo de acuerdo a su edad.	n.d.	24	27.7	40	47.3	50.8	n.d.	No se puede evaluar	26.8 p.p.	Progreso Tendencial (2009-2012)
	Proporción de menores de 36 meses que recibieron suplemento de hierro	n.d.	12.3	14.1	18.4	17	19.5	n.d.	No se puede evaluar	7.2 p.p.	Progreso
Acceso y Uso de Agua Segura	Porcentaje de hogares con acceso a agua tratada	84.4	92.9	91.1	91.5	93.3	93.9	8.5	Progreso	1 p.p.	Estancamiento
	Porcentaje de hogares con saneamiento básico	75.9	81.8	83.3	85.3	87.6	88.3	5.9	Progreso	6.5 p.p.	Progreso Tendencial

Cuadro N° 3.12: Progreso en Indicadores de Resultados Inmediatos del Programa Articulado Nutricional

Descripción	Indicador	Año 2000	Línea de Base PpR 2007	Año 2009	Año 2010	Año 2011	Año 2012	Diferencia 2000/2007	Evaluación Periodo Pre-PAN (2000-2007)	Diferencia 2007/2012	Evaluación Periodo PAN (2007-2012)
			Proporción de hogares rurales con saneamiento básico	48.6	61	64.7	67.8	71.1	74.5	12.4	Progreso
Mejorar nutrición de gestante	Proporción de gestantes que reciben suplemento de hierro	60.2	74.9	80.1	86.1	87.8	88.5	14.7	Progreso	13.6 p.p.	Progreso Tendencial

1/ Todos los indicadores provienen de la ENDES-INEI a Marzo del 2013

3.2. La relación entre Estado y Sociedad Civil en torno al Programa Articulado Nutricional

No existe un solo tipo de relacionamiento entre Estado y la Sociedad Civil para aproximarnos al análisis del Programa Articulado Nutricional. De hecho, la relación está mediada por múltiples factores como son la lógica de los actores y sus intereses político-institucionales, también los espacios determinan un cierto tipo de relación y el ciclo mismo de la política pública influye en este proceso de análisis.

A la luz de los aportes teóricos de Andrade que se ha trabajado en el capítulo 1, nos interesa aplicar ese modelo de relacionamiento entre Estado y la Sociedad Civil al caso específico del Articulado Nutricional en el Perú. Para ello recogemos la información que se ha venido desarrollando sobre los actores y los espacios que se conforman y, sobre esa base, destacaremos los tipos de relaciones específicas construidas a partir de tres espacios: la Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza, la Iniciativa contra la Desnutrición infantil y el Colectivo Anemia No.

3.2.1. La experiencia de Seguimiento Concertado al PAN desde la MCLCP

Para Les Metcalfe (1999) las políticas públicas que se implementan en estados en vías de desarrollo necesitan de una articulación a todo nivel a fin de garantizar un óptimo funcionamiento en la prestación de los servicios públicos. El autor acuña el concepto de la gestión de redes para referirse a los

mecanismos a través del cual el Estado va generando puentes articuladores con la sociedad a fin de que en aquellos territorios geográficos de difícil acceso para la acción gubernamental se complemente con lo privado. Esta nueva forma de mirar las políticas supone la funcionalidad de las redes a lo largo del ciclo de la política pública. La idea es que bajo este concepto de red se potencien los espacios, las intervenciones, la política para generar cambios sustanciales en la sociedad a partir de una acción gubernamental integrada.

En esta lógica, la propuesta de seguimiento concertado surge como un espacio de cohesión y articulación entre actores del Estado y la Sociedad Civil potenciando las funciones específicas que realizan cada una de ellas en relación a la política pública.

Al ser el Estado el principal garante de la implementación de toda política pública, se asume desde esta instancia el carácter de liderazgo que es propia de la función de seguimiento acompañando su ejecución. Si bien esta función de seguimiento está desarrollada desde el Estado, aún falta un camino largo en la especialización y profundización de sistemas expertos que contribuyan a una toma de decisiones oportuna.

Con la implantación del Presupuesto por Resultados se ha avanzado progresivamente en contar con mejores instrumentos que permitan un seguimiento efectivo y oportuno. Al respecto, es el Ministerio de Economía y Finanzas quien desde la Dirección General de Presupuesto Público (DGPP) ha diseñado los instrumentos para disponer de información sobre el cumplimiento de las metas de resultados y productos para la gestión del presupuesto.

Se trata pues de sistemas expertos que analizan la política pública en su fase de ejecución y formulación del ciclo presupuestal a través de la

identificación de metas en riesgo de cumplimiento y la formulación de un nuevo presupuesto. Los principales productos que lo describen son: la línea de base y los reportes de progreso de los indicadores; los reportes de avance físico y financiero trimestral de productos. Desde la propia gestión también se han desarrollado sistemas que faciliten el trabajo de los equipos técnicos para elaborar las demandas presupuestales a nivel nacional y regional que se desarrollarán más adelante.

Como señala Boggio en la investigación que realiza sobre la experiencia de seguimiento concertado, el objetivo del seguimiento desde el Estado consiste en mejorar la asignación y ejecución presupuestal de los Programas Presupuestales Estratégicos para una mayor eficiencia y calidad del gasto público. Esto supone que los sistemas de información estén diseñados para cumplir este propósito, es decir, facilitar los procesos de gestión y reorientar el presupuesto público en intervenciones estratégicas que garanticen resultados. El sistema permite conocer, como principal información, lo siguiente:

- a) El avance en el logro de los indicadores finales, intermedios, inmediatos y de productos.
- b) Registra la definición de la meta física
- c) El avance en la asignación presupuestal
- d) El avance en la ejecución presupuestal en sus distintas fases (compromiso, devengado y girado).

En el marco de una gestión por resultados se requiere como base principal contar con un sistema de información articulado y actualizado capaz de contribuir a la toma de decisiones estratégicas y con oportunidad política.

Así pues, en este marco de implementación de los Programas Presupuestales Estratégicos fue el MEF la organización encargada de diseñar y crear sistemas de información con la finalidad de dotar a la administración pública de mejores herramientas que permita conocer el nivel de avance e implementación de las políticas así como generar las condiciones técnicas para la programación del presupuesto público anual. Son tres los principales sistemas de información que se han diseñado en relación al Programa Articulado Nutricional: La Consulta Amigable, el SIGA PPR y el CognosPower Play (cubo).

- Consulta Amigable: es un sistema de acceso público en el que se reporta información de asignación, modificación y ejecución presupuestal.
- SIGA-PPR: se trata de un módulo de seguimiento físico del gasto (metas físicas) y es de uso exclusivo de cada Unidad Ejecutora quien registra la información.
- CognosPower Play (Cubo): es un software que permite un análisis multidimensional de la programación y ejecución presupuestal. Este sistema es de acceso restringido para los funcionarios públicos o especialistas.
- Reportes/ Evaluaciones sobre el progreso de los indicadores de resultado de los PPE. Con acceso libre al ciudadano.

Desde la sociedad civil también se realizan diversas formas de seguimiento. Existen estrategias de vigilancia ciudadana a las políticas públicas, generalmente más cercanas al mismo proceso de ejecución de servicios públicos específicos, como también los denominados Observatorios que generalmente se vinculan a determinados temas o conjunto de políticas

públicas y tendrían una mayor vinculación con la función de evaluación y un interés centrado en la incidencia política.

Respecto al tema de la salud y nutrición infantil se han identificado dos espacios claves: el Observatorio del Derecho a la salud que promueve CIES y la Iniciativa contra la Desnutrición Crónica Infantil y el Colectivo Anemia NO

Es sobre esta base donde se afirma la propuesta de Seguimiento Concertado que es una estrategia de seguimiento a las políticas públicas diseñada e implementada por la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza (MCLCP) en cumplimiento de su rol articulador. Como señala Boggio (2010), no es seguimiento del Estado ni es vigilancia ciudadana, sino que se basa en ambas y a partir de ellas se potencia.

3.2.1.1. La constitución del Seguimiento Concertado al PAN (2008-2009)

En la historia de la Mesa hay un antes y un después del seguimiento concertado en la medida que en ella se cristaliza el largo camino a la incidencia promovido por la sociedad civil desde una relación de diálogo con el Estado. En ese proceso, el rol del equipo técnico fue clave para articular iniciativas e intervenciones en relación a la atención a la infancia. En un primer momento se ponía en el debate la importancia de la vigilancia social a los PPE y los funcionarios en representación del Estado exigían que no solo se evidencien las críticas de la sociedad civil, sino se incorpore fundamentalmente sus propuestas.

Existían dos grandes preocupaciones. La primera se centraba en que no se superpongan los intereses políticos del partido de gobierno en el

seguimiento a los resultados de la política pública, por lo que era importante que un espacio neutral como la MCLCP se encargue de analizar los avances, retrocesos y desafíos para la política pública. En segundo lugar, existía la preocupación en la conformación del grupo de seguimiento, pues cabía la posibilidad que solo participe el MINSA como responsable de la gran mayoría de productos e intervenciones del programa, y los actores como el MIMDES y la PCM no participen en el entendido que su presencia se debía a la intervención asistencial del PRONAA y JUNTOS, respectivamente. Corría el riesgo pues de que en el camino se diluyan sus intervenciones asistenciales sin desatar mecanismos de coordinación intersectorial con el sector salud.

Como se ha visto en el capítulo 2, la Ley de Presupuesto Público para el año fiscal del 2007 aprobaba la implementación del presupuesto por resultados articulado a las once acciones prioritarias. Un año después se aprueba la puesta en marcha de los Programas Presupuestales Estratégicos, entre ellos el Programa Articulado Nutricional.

La MCLCP, en tanto espacio de articulación entre Estado y Sociedad Civil, acompañó este proceso de agendación de las once acciones prioritarias y de la implementación del presupuesto por resultados, trabajo que se había concentrado principalmente en el Congreso de la República. Se había logrado concertar, finalmente, una propuesta que se plasmaba al nivel de política pública y estaba formalizada en la ley de Presupuesto Público para el año fiscal 2008. Se trataba pues de un primer paso que significaba para la sociedad civil posicionar el tema de atención a la infancia y el presupuesto por resultados al interior del Estado. Desde la lógica de la MCLCP se ejerce el primer rol

fundacional que se expresa en la concertación de propuestas entre Estado y Sociedad Civil.

Ganado ya este terreno desde la sociedad civil y expectantes los representantes de las entidades gubernamentales, se propone en el espacio del Comité Ejecutivo Nacional de la MCLCP la constitución de un grupo de trabajo que se encargue de hacer seguimiento concertado a los Programas Presupuestales de atención a la infancia en cumplimiento a su rol fundacional. En ese sentido, se encarga al equipo técnico la presentación de una propuesta que defina los objetivos y estrategias de este espacio de seguimiento.

Es a partir del 2008 que se da inicio al seguimiento a los Programas Presupuestales de atención a la infancia, constituyéndose para ello tres grupos de trabajo que se encargarían de hacer seguimiento al Programa Articulado Nutricional, al Programa Salud Materno Neonatal y al Programa Logros de Aprendizaje al finalizar el III Ciclo de Educación Básica Regular. En ese proceso se perfila con mejor precisión los roles y funciones del seguimiento concertado, así como un plan de trabajo para el funcionamiento de cada uno de los tres grupos.

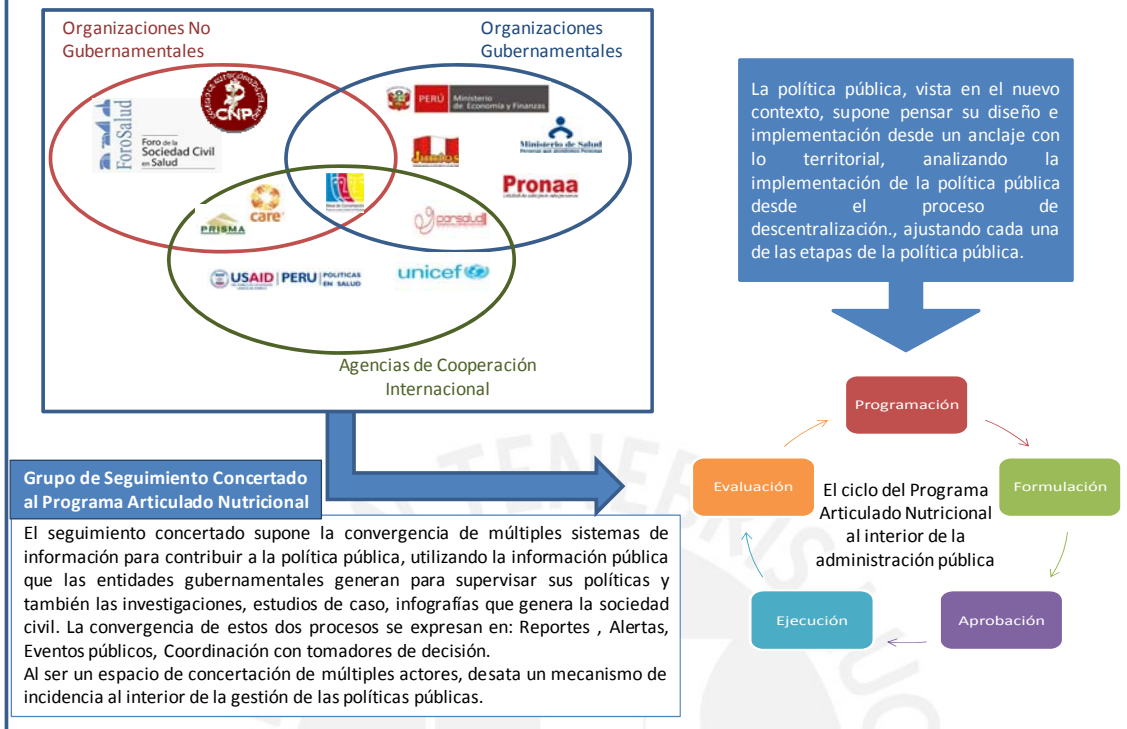
A partir de ello se plantea el objetivo del seguimiento concertado: *Contribuir en la mejora de la gestión de los Programas Presupuestales Estratégicos.* Su contribución específica se orienta al proceso de implementación y ejecución, produciendo alertas y recomendaciones para el ajuste del programa presupuestal estratégico. A partir de este objetivo general, la MCLCP plantea tres objetivos específicos a ir logrando en este proceso:

- Desarrollar un aprendizaje común sobre el funcionamiento de los servicios públicos comprendidos en estos Programas Estratégicos: sus

- exigencias de calidad, su real cobertura, así como los diversos tipos de problemas que hay que ir resolviendo para mejorar su efectividad, etc.
- Generar un compromiso común, entre Estado y sociedad civil, con las propuestas y recomendaciones, potenciando de esta manera la labor de seguimiento.
 - Llamar la atención pública sobre la situación de la infancia y de los sectores más vulnerables a partir del funcionamiento de estos servicios y el rol que cumplen en el ejercicio de los derechos ciudadanos, haciendo visibles los avances que se van logrando, los problemas que persisten y las recomendaciones que se logran concertar.

El equipo de seguimiento concertado al Programa Articulado Nutricional ha estado compuesto por representantes de las siguientes instituciones: PRISMA, CARE, UNICEF, Colegio de Nutricionistas, Políticas en Salud (USAID), MEF, Secretaría Técnica de la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales (ST-CIAS), MINSA, PARSALUD II, PRONAA, JUNTOS y el equipo de facilitadores de la Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza (MCLCP).

El modelo de Seguimiento Concertado al Programa Articulado Nutricional



Elaboración propia

Este espacio es la expresión de una relación que se ha venido fortaleciendo entre los actores de Estado y sociedad civil progresivamente y, a lo largo del proceso de seguimiento concertado al PAN que se inició en el 2008, se ha venido generando una práctica regular de interacción y una mirada más compleja e integral de lo que hace el Estado y la sociedad civil en cuanto a la lucha contra la desnutrición crónica infantil.

La gestión orientada a resultados exige una articulación y concertación permanente entre actores: diferentes sectores (salud, educación, economía, infraestructura, etc.) y unidades ejecutoras, diferentes niveles gubernamentales (nacional, regional y local) y entre servidores públicos y actores comprometidos desde la sociedad, haciendo viables cadenas de ejecución coordinadas en función de los resultados a lograr en la calidad de vida de la población.

Concordando con esta exigencia es que se plantea, no sólo una planificación y programación que se canaliza y resuelve desde y hacia las propias entidades gubernamentales, sino que requiere también de un seguimiento participativo y concertado con la sociedad civil que permita legitimar la política pública.

Durante el periodo 2008-2009 se termina de consolidar un norte común entre las organizaciones del Estado y la Sociedad Civil sobre lo que supone el seguimiento concertado, se reconocen las ventajas de hacer un proceso de seguimiento movilizad por organizaciones y generando un conocimiento común, niveles de confianza para la incidencia. A partir de este primer impulso se imprimió una identidad al grupo, cohesionando al grupo de organizaciones que, si bien en un inicio tenían visiones y estereotipos del “otro”, en el proceso de diálogo y concertación fueron construyendo una relación de confianza y cooperación.

3.2.1.2. La especialización y consolidación de un seguimiento concertado en red (2010-2012)

A un nivel político, este proceso está marcado por un proceso electoral que dinamiza a las fuerzas y movimientos políticos tanto en el nivel sub nacional con las elecciones regionales y locales en el 2010, como en el nivel nacional en las elecciones del 2011. Se trata pues de un periodo marcado por el cambio de las autoridades políticas a todo nivel, generando una recomposición en la relación Estado – Sociedad Civil. Desde el espacio de la MCLCP, tanto a nivel local, regional y nacional, se instalaron los Comités

Ejecutivos acreditando a sus representantes en cada uno de los espacios gubernamentales y no gubernamentales.

Ahora bien, este proceso de recomposición de los Comités Ejecutivos de las MCLCP fue un proceso natural en la que ya había una relación previa entre las Mesas y las fuerzas políticas, pues en torno al proceso electoral se generaron Acuerdos de Gobernabilidad en 25 de las 26 regiones del país (no se concretó en Madre de Dios) y también en algunos espacios locales.

Sobre la base de las metas regionales en las elecciones del 2010, éstas se articularon desde una perspectiva nacional que se expresó en tres agendas concertadas para el proceso electoral del 2011:

- Agenda nacional y descentralizada por los derechos de las niñas, niños y adolescentes 2011-2016
- Agenda para el desarrollo integral de las poblaciones rurales y lucha contra la pobreza 2011-2016
- Agenda macroeconómica para la reducción de la pobreza y la desigualdad 2011-2016

Los Acuerdos de Gobernabilidad son compromisos suscritos en el proceso de diálogo y concertación llevado a cabo en todas las regiones del país en la fase previa a las recientes elecciones regionales y locales. Así, desde la perspectiva de la gestión por resultados la MCLCP subraya tres factores claves: (i) los acuerdos se estructuran con base en una matriz común de indicadores y metas de reducción de la pobreza y la desigualdad entre las cuales está la meta de reducción de la desnutrición crónica infantil y reducción de la anemia, (ii) el alto consenso social y político alcanzado y (iii) la vinculación con el Presupuesto por Resultados.

Si bien en el contexto político operaba este proceso de movilización social y partidario a nivel nacional, la preocupación de las organizaciones que formaban parte de este proceso de seguimiento concertado se centraba en garantizar la continuidad de la política pública, en el entendido que esta reforma al interior de la administración pública estaba generando cambios en la reducción de la desnutrición crónica infantil.

Así pues, este grupo de organizaciones siguió trabajando en función al análisis e incidencia en la política pública pero dado que el proceso se inscribía en un escenario electoral, la participación de los representantes del Estado se vio afectada. Esta fase además se ha caracterizado por generar dos cursos de acción relevantes.

En primer lugar, se pasó a un tipo de incidencia más específica, combinando la elaboración de reportes que miraban el conjunto del funcionamiento del PAN con un análisis centrado en algunos temas considerados como prioritarios o coyunturales que se reportaban como alertas.

Las alertas son una forma de comunicar el proceso que las organizaciones del Estado y la Sociedad Civil realizan en el espacio de concertación, que consiste principalmente en hacer un llamado de atención público sobre una situación positiva o negativa vinculada al funcionamiento del PAN. La alerta, que describe las características del problema que se analiza, es una nueva forma de llegar oportunamente e incidir en el ciclo o coyuntura donde se ha generado el caso.

Así, a través de la producción de alertas el grupo se fue especializando y conociendo más a profundidad la particularidad de alguno de los productos del PAN. El tema donde más se ha insistido estaba relacionado con la

problemática de la anemia que, a juzgar por las tendencias y resultados de la ENDES, la proporción de niños entre 6 y 36 meses con anemia era bastante alta (50% del total) y permanecía estancada entre los años del 2009 y el 2010.

El grupo se fue especializando en conocer la problemática de la anemia a través del primer reporte especializado publicado en el mes de julio del 2010 titulado “Alerta sobre el incremento de la anemia en los niños de 6 a 36 meses”. En él se describe la naturaleza de la anemia, el estancamiento del indicador en el país y su alta incidencia en la mitad de niños del país. Sobre esa experiencia se inicia un nuevo recorrido que potencia el trabajo de incidencia y ubica la discusión de la política pública en relación con la coyuntura. En agosto de ese mismo año se elabora una alerta que centra la preocupación con la exoneración tributaria al MINSA, en relación a la compra de vacunas para los niños menores de cinco años. Se fue generando así un aprendizaje común sobre procesos múltiples y específicos que estaban vinculados a la política pública, sin perder la mirada de conjunto. Se destacan algunos aspectos relevantes desde el seguimiento al PAN:

- Se ha ido aprendiendo entre la conexión entre los servicios públicos priorizados y el ciclo de la gestión pública que están vinculados a procesos administrativos, pero interrelacionado con lo político.
- Se logró un conocimiento progresivo y a profundidad en la naturaleza de las prioridades como suplementación de hierro, vacunación, CRED.
- La sociedad civil se ha ido interesando más en conocer y manejar la información pública disponible sobre presupuesto público y también sobre indicadores especializados asociados a los programas y procesos de gestión.

- Algo que ha quedado en el sentido común de los especialistas son los criterios de calidad del gasto como lo son el equilibrio, la equidad y la descentralización. Criterios construidos y formulados en proceso de concertación para analizar la asignación de recursos públicos.
- A un nivel más interinstitucional se ha logrado construir relaciones de confianza y colaboración entre actores que públicos y de la sociedad civil que antes no interactuaban con frecuencia.
- Ha ayudado a divulgar una mirada compleja de lo que supone la lucha contra la desnutrición crónica infantil.

Este proceso permite tener un conocimiento más amplio e integral sobre la complejidad que supone la gestión pública. Los cambios que el seguimiento concertado ha generado en los funcionarios tienen que ver con identificar el divorcio entre las unidades de planificación y presupuesto que se reproducía sistemáticamente en varias regiones del país. De igual forma, permitía tener una mirada más amplia de lo que sucede en la gestión pública, más allá de sus propias esferas institucionales, generando la oportunidad de encontrar mecanismos de articulación intersectorial.

En segundo lugar, se inicia un proceso de seguimiento concertado en los espacios regionales, retroalimentando la información y mecanismos de incidencia. Esta experiencia regional se llevó a cabo en seis regiones del país: Amazonas, Apurímac, Ayacucho, Huancavelica, Lambayeque y Ucayali.

Lo relevante de este proceso es que se empieza a perfilar la noción de seguimiento en red, en la medida que desde cada espacio regional se van recogiendo las particularidades así como sus problemáticas en torno a la

implementación del Programa Articulado Nutricional. Este proceso permite pues identificar los problemas específicos que se originan en cada región, y también aquellos problemas de carácter más estructural de la propia administración pública (Ver Cuadro N°3.13).

Estos hallazgos regionales han permitido contribuir con evidencias a una mejor construcción y ajuste de la política pública, reconociendo desde el Estado los límites de la estandarización de los servicios públicos en territorios rurales y particularmente andinos o amazónicos donde el factor cultural juega un papel crucial para llegar al ciudadano, o identificando la necesidad de fortalecer los mecanismos de articulación entre los técnicos y operadores del servicio con los responsables de logística y administración.

Cuadro N°3.13: Aspectos estructurales y específicos del Seguimiento Concertado producidos en la experiencia regional

Aspectos Específicos	Aspectos Estructurales
<p>Interculturalidad: Es en el caso de la región Amazonas donde se hizo un seguimiento concertado al funcionamiento del programa en la provincia de Condorcanqui, identificándose la necesidad de incorporar el enfoque intercultural en territorios awajum y wampis donde el idioma, las prácticas culturales y la organización política de los comunidades indígenas tiene que incorporarse dentro de la estrategia de intervención.</p> <p>Fractura Histórica: Uno de los principales hallazgos del grupo de seguimiento concertado de Apurímac fue la manera cómo la fractura sociohistórica entre Andahuaylas y Abancay (Chankas e Incas, respectivamente) se</p>	<p>Discrecionalidad del Presupuesto Público: Un hallazgo que ha salido en casi todas las regiones es la manera discrecional como las Gerencias de Planificación y Presupuesto de los Gobiernos Regionales administran los recursos públicos, generando un monopolio de la información pública en los propios servidores del sector. Esta práctica se reproduce, con sus variantes, al interior de las unidades ejecutoras que son las que administran los recursos del Programa.</p> <p>Desarticulación intrasectorial: Los equipos técnicos, logísticos y administrativos en la mayoría de las veces no coordinan lo relacionado a la planificación y formulación</p>

Cuadro N°3.13: Aspectos estructurales y específicos del Seguimiento Concertado producidos en la experiencia regional	
Aspectos Específicos	Aspectos Estructurales
reproduce también en la propia gestión. Así, al momento de analizar los sistemas de información que producía cada Unidad Ejecutora no podían hacerse comparables ni se podía tener en algunos indicadores de gestión el balance de la región por tener en cada caso patrones diferentes para organizar la información. A ello se sumaba un espíritu de competitividad entre las ejecutoras de Andahuaylas y Abancay sin pensarse como región donde la colaboración debía primar.	presupuestal, generando muchas veces compartimentos estancos donde la socialización de la información y los espacios de coordinación son limitados o poco promovidos. Desarticulación interinstitucional: Esta esquema de fragmentación al interior de las organizaciones públicas se reproduce de igual forma cuando se tiene que generar puentes articuladores para brindar servicios integrados.
Fuente: MCLCP (Reportes de seguimientos regionales producidos entre el 2010 y el 2012) Elaboración propia	

3.2.1.3. Calidad del gasto desde la concertación y participación social

Desde el espacio de concertación se construyeron criterios mínimos para analizar la calidad del gasto que se destinaba al Programa Articulado Nutricional. No se trataba de hacer un análisis científico, sino de caracterizar la manera como se asignaba recursos con la finalidad de cerrar las brechas sociales existentes. En ese sentido, fueron tres los criterios que se formularon y que son la base para analizar la calidad del gasto público:

- Equilibrio; analiza la relación entre la asignación presupuestal con los productos que estructuran el Programa, buscando si se destina el presupuesto a los productos estratégicos que inciden directamente en la reducción de la desnutrición crónica. Entre los productos estratégicos que se priorizaron desde el Grupo fueron cuatro: Niños con vacunas

completas según edad, Niños con CRED completo según edad, Niños con suplemento de hierro y vitamina A y Gestante con suplemento de hierro y ácido fólico. Por otro lado, durante el proceso seguido desde el seguimiento concertado se constató que uno de los productos distorsionadores del Programa era “Hogares afiliados al programa JUNTOS” que concentró en algunos años más del 50% del presupuesto total. Este criterio tiene un componente fuertemente técnico en la medida que, desde el análisis de la cadena de resultados, busca asignar los recursos en las prioridades (Ver Anexo 1).

- Equidad; es el criterio directamente asociado al cierre de brechas existentes. Este concepto busca, desde el enfoque de derechos, generar un trato o intervención diferenciada en la sociedad apuntando a reducir la desigualdad y en este caso la desnutrición crónica infantil. Desde la lógica de la asignación presupuestal supone asignar mayores recursos públicos en los territorios donde la prevalencia de desnutrición crónica es más crítica. Las regiones que en el 2008 presentaban las más altas prevalencias de este problema social eran Huancavelica, Ayacucho, Apurímac y Huánuco; regiones que fueron priorizadas desde el nivel nacional para un seguimiento más exhaustivo logrando mejorar sus indicadores en el mediano plazo (Ver Anexo 2).
- Descentralización; a través de este criterio se analiza la asignación presupuestal desde el alineamiento con el proceso de descentralización, insistiendo en la necesidad de transferir progresivamente tanto las funciones como el presupuesto a los niveles subnacionales. Esta lectura permite potenciar los espacios regionales y locales donde se pone en

marcha la política pública, donde se realiza la prestación del servicio pero que muchas veces no llega a ser de calidad por la precariedad de recursos con los que se cuenta. Este criterio es fuertemente político en la medida que el presupuesto público tiene una connotación asociada a la cuota de poder al interior de la administración pública. Así, la descentralización es percibido desde el nivel nacional como una amenaza en la medida que supone también una pérdida progresiva de presupuesto y, por tanto, de poder (Ver Anexo 3).

3.2.1.4. Los resultados del seguimiento en la política pública. Una mirada al 2012

Ha existido siempre un especial interés entre las organizaciones del Estado y de la Sociedad Civil por conocer los impactos reales del seguimiento concertado en el Programa Articulado Nutricional, aunque no se haya construido una metodología ad hoc para encontrar dicha relación. Un factor adicional es que siendo una política pública que ha tomado su tiempo para la formulación y donde han participado múltiples actores, ha gozado de legitimidad y reconocimiento por lo que los cambios son posibles encontrarlos en el mediano plazo.

No obstante, para efectos de esta investigación vincularemos las recomendaciones propuestas en los reportes con el análisis de la política pública, identificando los cambios que se vinculen directa o indirectamente (Ver Cuadro N°3.14).

Cuadro N°3.14: Impacto de las recomendaciones del seguimiento concertado en el 2012		
Año	Recomendaciones Seguimiento Concertado	Políticas Públicas que las incorporan
2011	Las recomendaciones que expresaban la preocupación por el cálculo presupuestal para cerrar la brecha se había propuesto insistentemente al MINSA y al MEF.	Durante el 2009 el equipo técnico del MINSA y bajo la asistencia técnica del MEF, validan y publican el documento técnico "Definiciones Operacionales y criterios de programación de los Programas estratégicos Articulado Nutricional, Salud Materno neonatal, Enfermedades Metaxénicas y Zoonosis, Enfermedades No Transmisibles, Prevención de la Tuberculosis y VIH – SIDA y Prevención y Control del Cáncer" (RM N°178-2011/MINSA).
	Una recomendación bastante reiterada por el grupo de seguimiento concertado desde el 2008 se centraba en la idea de prorratear el presupuesto destinado al programa JUNTOS en los demás programas presupuestales de atención a la infancia como salud materna, logros de aprendizaje y acceso de la población a la identidad.	La Ley de Presupuesto Público para el año fiscal del 2011 establece que a partir de ese año en adelante el presupuesto destinado al programa JUNTOS se distribuye en el Programa Articulado Nutricional y el Programa Logros de Aprendizaje para el nivel inicial y nivel primario.
2012	Diseñar rutas institucionales para recuperar la articulación del PAN. Sugerimos el establecimiento de una Comisión Multisectorial que permita delimitar cómo se articularán las intervenciones de los diferentes niveles de gobierno para la determinación de prioridades, metas, estrategias específicas u otra medida de naturaleza similar. (Reporte de Balance anual del PAN 2011. Junio del 2012).	En el año 2012 se instala una Comisión multisectorial conducida por CENAN desde el sector salud que tiene por objetivo coordinar la implementación articulada del PAN. Asimismo se establecen por Resolución Directoral N° 004-2012 del MIDIS los Lineamientos para la Articulación de las Intervenciones para Disminuir la Desnutrición Crónica Infantil.
	Debe implementarse una estrategia de articulación del servicio agua segura junto con su impacto en la reducción de la DCI, incorporando para ello al Ministerio de Vivienda y a los Gobiernos Locales y apalancando recursos de sus partidas para esta finalidad. (Reporte del Balance anual del PAN 2011. Junio del 2012).	Lineamientos del MIDIS para la articulación de las intervenciones para disminuir la desnutrición crónica infantil. En ella se establecen las intervenciones efectivas a articular siendo una de ellas el acceso a agua y saneamiento. Resolución Directoral N° 004-2012. Luego el MIDIS pone énfasis en articular este tipo de servicios en el impulso del piloto de articulación de la Política Social P-20. Lineamientos de Inversión del MEF para reducir la desnutrición crónica infantil.

Cuadro N°3.14: Impacto de las recomendaciones del seguimiento concertado en el 2012		
Año	Recomendaciones Seguimiento Concertado	Políticas Públicas que las incorporan
		Resolución Directorial 007-2012. En ella se señala como resultados esperados en la inversión “ <i>el acceso de las familias a los servicios de agua potable y saneamiento</i> ”
	Recomendar que la estrategia de multi-micronutrientes se siga implementando como alternativa para abordar la suplementación de hierro. El SIGA PpR ahora incorpora los multi-micronutrientes que ya cuentan con código SIGA para 2013, sin embargo, debe aprobarse la Directiva de MINSA que establezca la fórmula del multi-micronutriente o chispita como insumo estratégico dietético del Programa, pudiendo este ser adquirido en el marco del mismo. (Reporte de Balance Anual del PAN 2011. Junio del 2012).	Norma sobre multi-micronutrientes dada por el Ministerio de Salud en el año 2012. Directiva Sanitaria que Establece la Suplementación Preventiva con Hierro en las Niñas y Niños Menores de Tres Años N° 050-MINSA-DGSP del 11 de Diciembre del año 2012. por Resolución Ministerial 945-2012. MINSA.
Fuente: MCLCP, marzo del 2013. Extraído del documento de trabajo: “La Mesa en el 2012. Reporte de las principales actividades y resultados”. Elaboración propia		

3.2.2. La IDI como espacio natural de ONGD y las agencias de cooperación internacional

Este espacio de incidencia se creó, como hemos visto en el capítulo 2, durante el proceso de elecciones presidenciales del 2006 y a partir de ahí desató un conjunto de procesos orientados a posicionar a la lucha contra la desnutrición crónica infantil como prioridad nacional. Ahora bien, en este acápite nos interesa desarrollar el proceso seguido por este espacio durante el proceso de implementación del Programa Articulado Nutricional y, a partir de ahí, analizar el rol que cumple este espacio en el proceso de implementación de la política pública.

La Iniciativa es un esfuerzo colectivo de instituciones que trabajan para el desarrollo del país y que se ha hecho causa común la reducción de la desnutrición crónica infantil en el Perú. Este espacio mantiene la naturaleza de su tejido organizacional conformado por ONGD nacionales e internacionales, organizaciones de las Naciones Unidas, agencias de cooperación y también forma parte la MCLCP. Hacia el 2012 se ha ampliado esta red estando conformadas por un total de 17 organizaciones (Ver Cuadro N°3.15).

Cuadro N°3.15: Organizaciones que conforman la Iniciativa contra la Desnutrición Infantil				
Periodos	ONGD Nacionales	ONGD Internacionales	Organizaciones de Naciones Unidas y Agencias Cooperantes	Organización de Estado, Sociedad Civil o Mixtas
Periodo 2006-2008	1. PRISMA	2. CARE 3. ADRA-Perú 4. Cáritas del Perú	5. Organización Panamericana de la Salud-OPS 6. Programa Mundial de Alimentos –PMA 7. UNICEF 8. USAID Perú	9. Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza
Periodo 2009-2012		10. FutureGenerations-Perú 11. Plan internacional 12. WorldVision 13. Acción Contra el Hambre	14. FAO 15. Fondo de Población de las Naciones Unidas – UNFPA 16. MSH	17. Instituto de Investigación Nutricional
Fuente: IDI (http://www.iniciativacontradesnutricion.org.pe/) Elaboración propia				

Como se vio en el capítulo 2, la IDI se organizó sobre la base de la incidencia política en el proceso electoral y a partir de ahí entabló una relación más directa con las organizaciones públicas como la ST-CIAS, la Estrategia CRECER y el MINSA, elaborando recomendaciones para potenciar la política

pública. Se fue convirtiendo con el transcurso del tiempo en un soporte de asistencia técnica para el nivel nacional.

En la medida que la IDI y el Seguimiento Concertado al PAN eran los espacios privilegiados donde se discutía y se le daba un tratamiento especial a la desnutrición crónica como problema social, se planteaba la necesidad que cada espacio profile sus roles y funciones de manera que no se superpongan ni compitan, sino por el contrario, se potencien uno al otro. Los acuerdos a los que se llegaron consistían en que la IDI se encargaría de impulsar el tema de la DCI desde la incidencia política y la Mesa haría seguimiento concertado a las prioridades.

En el 2010, se genera un primer impase entre ambos espacios en el contexto de elecciones regionales y locales en el cual emergen las tensiones por el impulso a los Acuerdos de Gobernabilidad que se da desde el espacio de concertación. Las organizaciones que conformaban la IDI tenían cierta resistencia por la propuesta de concertación plasmada dentro de la Mesa en la agenda Infancia, dejando sin margen a la propia IDI de formular su propuesta.

La opinión que tiene la IDI sobre este proceso es crítica pues al incorporar otros indicadores vinculados al tema de la infancia en general (educación, identidad, salud sexual y reproductiva, participación, etc.) se perdió la importancia de la desnutrición crónica infantil y la potencia que podía proyectar como problema social en los tomadores de decisión que ya se había trabajado en el 2006.

Luego del proceso electoral, la IDI organiza un Encuentro del Gobierno nacional con los Presidentes Regionales recientemente elegidos en el 2010 con el propósito de posicionar el tema de la reducción de la desnutrición

crónica como prioridad gubernamental. Para tal efecto, se apoyaron en el respaldo político del Presidente de la República. El punto de enlace con el gobierno era la Estrategia CRECER, quien facilitó las condiciones para ubicar el problema de la desnutrición crónica infantil en la agenda de gobierno al más alto nivel, exigiendo una articulación real de los sectores frente a esta prioridad. Este proceso se cristalizó en la “Firma de Lima 2010” donde se plasma el compromiso del Gobierno nacional y de los Gobiernos Regionales en la lucha contra la desnutrición crónica infantil.

En el 2011 se realiza la tercera “Firma de Lima”. La estrategia política de por medio era que los presidentes regionales elegidos renueven su compromiso con la lucha contra la DCI. Se trataba de una estrategia que consistía en darle continuidad a la política de gobierno y esta no se diluya en las directrices del decisor. La IDI lleva a cabo procesos claves que permiten colocar los puntos prioritarios en la agenda nacional y regional, pero no se cuentan con recursos para la implementación. La presencia del ente rector es clave en estos procesos que se han venido abandonando con el gobierno nacionalista.

Ahora bien, con el gobierno nacionalista la IDI inicia su relacionamiento con el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) en virtud que éste asume la conducción de la ST-CIAS. La relación se mantiene en un proceso de *stand by* en la medida que el MIDIS se ha tomado su tiempo para construir sus políticas públicas y alinear a los demás sectores en ese proceso.

Con el tiempo, la IDI se ha venido posicionando como un brazo de asistencia técnica al gobierno, acaso una caja de resonancia de lo que el gobierno hace, dejando de lado su rol de sociedad civil vigilante. Durante el

gobierno aprista se convirtió en un brazo de apoyo para el impulso de la Estrategia CRECER y actualmente con el MIDIS también sigue en esa línea.

A la luz de este camino recorrido se puede constatar que este espacio ha venido construyendo un cierto tipo de roles y funciones bastante abiertos, moviéndose con bastante flexibilidad en la coyuntura política entre la incidencia y la asistencia técnica. Se ha privilegiado ser el soporte técnico al gobierno, siguiendo los lineamientos del Acuerdo de París donde se plantea un alineamiento de las intervenciones realizadas por las organizaciones de la sociedad civil y la cooperación internacional con las políticas de Estado.

Este nivel de flexibilidad y de relación estrecha con el gobierno aprista ha marcado un cierto tipo de recelos con el gobierno actual. Si bien es necesario realizar un análisis más exhaustivo que profundice en las relaciones interinstitucionales, es preciso colegir el costo político que supone este nivel de relacionamiento en un proceso de cambio de gobierno. A ello se suma la participación de un conjunto de agencias cooperantes que fuerzan la relación de este espacio hacia la asistencia técnica, debilitando el rol vigilante que tienen las organizaciones de la sociedad civil.

3.2.3. El Colectivo Anemia NO. Una nueva forma de incidencia

Este colectivo se constituye en abril del 2010 desde el espacio de la MCLCP y está conformada por las organizaciones de la sociedad civil y las agencias de cooperación que se encargan de trabajar el tema de la anemia en el país. El contexto en el que surge tiene que ver con la aguda problemática de la anemia que afectaba al 50% de niños y niñas entre los 6 y 36 meses de todo

el país. Durante el 2009 y el 2010 los resultados de la ENDES no habían mostrado evidencias de mejora y había una preocupación grande por parte de la sociedad civil.

Cuadro N°3.16: Organizaciones que conforman el Colectivo Anemia NO

Periodos	ONGD Nacionales	ONGD Internacionales	Organizaciones de Naciones Unidas y Agencias Cooperantes	Organización de Estado, Sociedad Civil o Mixtas
Periodo 2010-2012	1. PRISMA	2. CARE 3. ADRA-Perú 4. Cáritas del Perú 5. Plan internacional 6. Acción Contra el Hambre	7. Programa Mundial de Alimentos –PMA 8. UNICEF 9. MSH	10. MINSA 11. Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza 12. Instituto de Investigación Nutricional 13. Sociedad Nacional de Industrias
Fuente: MCLCP Elaboración propia				

Este colectivo está conformado por un total de 13 organizaciones y en el proceso transcurrido han llegado a definir el objetivo central que le da funcionalidad al espacio que consiste básicamente en *Impulsar una política pública integral que reduzca los índices de anemia en niñas y niños de 6 a 35 meses y mujeres en edad fértil en el Perú.*

El trabajo de este colectivo se concentró en analizar las limitaciones burocráticas (tanto normativas como administrativas) que permitan potenciar y agilizar la acción gubernamental para reducir la anemia infantil. Es así que el año 2010 elaboró una “Propuesta de incorporación de los multimicronutrientes(MMN) en el petitorio nacional único de medicamentos

esenciales (PNUME)". En este documento se formuló una propuesta destinada a la provisión universal de MMN para niños y niñas menores de 36 meses y mujeres en estado de gestación. Sin embargo, el Grupo Impulsor ha verificado que para lograr su implementación se requiere que los MMN, provistos en el marco del Plan de Suplementación con Micronutrientes que ejecutan conjuntamente el MINSA y el MIMDES, deben ser parte del Petitorio Nacional Único de Medicamentos Esenciales. Este documento proponía además la ruta legal que podría garantizar la incorporación de los MMN dentro del Petitorio Nacional Único de Medicamentos Esenciales que elabora periódicamente el MINSA, el mismo que deberá ser aprobado mediante Resolución Ministerial del sector Salud. El objetivo central al que se apuntaba con esta propuesta era reducir la anemia infantil a través de que se incorpore a los MMN en el petitorio nacional de compras que realiza el MINSA.

Como aliados al interior del MINSA se tiene a las Direcciones de Promoción de la Salud y la Dirección General de las Personas, quienes son las direcciones técnicas especializadas en el tema nutricional. Sin embargo, las compras nacionales de los productos o insumos que se necesitan para la prestación del servicio dependen de la Dirección General de Medicamentos, Insumos y Drogas (DIGEMID) quien es la que mayores trabas normativas ha presentado en el proceso.

A pesar de estas primeras restricciones, el colectivo siguió movilizándose y apostando por otras rutas de incidencia que hagan posible generar esos cambios estructurales al interior del MINSA. Es así que ese mismo año se elaboró la "Propuesta de política pública para el abordaje de la prevalencia de anemia en el Perú en el contexto electoral 2010". Este abordaje

supuso un proceso de trabajo para las organizaciones que conformaban el colectivo tanto a nivel técnico como político. A nivel técnico era necesario se tenía que elaborar la propuesta con la mayor rigurosidad y solvencia que ameritaba un tema especializado como este, mientras que a nivel político se usaban todos los mecanismos y espacios construidos como el seguimiento concertado o la IDI que permitían posicionar la discusión entre los especialistas y los decisores al interior del Estado.

Con el tiempo, este grupo ha venido trabajando y los resultados de este trabajo progresivo e insistente en el tiempo se ha visto reflejado en la aprobación de la norma técnica que ha aprobado el MINSA que es la Directiva Sanitaria que Establece la Suplementación Preventiva con Hierro en las Niñas y Niños Menores de Tres Años (N° 050-MINSA-DGSP) del 11 de Diciembre del año 2012, por Resolución Ministerial 945-2012- MINSA.

CAPÍTULO 4: EL PROGRAMA ARTICULADO NUTRICIONAL EN UN ESCENARIO DE CAMBIOS. ALGUNOS TEMAS PARA EL ANÁLISIS DE LA POLÍTICA PÚBLICA

En este capítulo llegamos al tramo final de la investigación y para ello lo hemos organizado en dos momentos. En primer lugar nos centramos en desarrollar la idea de la reforma silenciosa en la administración pública que se ha iniciado con la implementación del presupuesto por resultados, señalando los aspectos estructurales a los que apunta cambiar y explicando que se trata de un primer paso en este complejo proceso. En segundo lugar ubicamos la implementación específica del Programa Articulado Nutricional en medio de un proceso de cambios. Por un lado se trata de un cambio de gobierno y por otro de ajustes en el diseño del programa que expresa a la vez tensiones institucionales como producto de los arreglos organizativos e institucionales. Sobre esta base, planteamos algunas conclusiones que salen del proceso de análisis que abarcan la relación entre Estado y la Sociedad Civil y también un análisis en torno al desempeño de la política pública.

4.1. Análisis de la Política Pública en su proceso de agendación e implementación

Claramente existe la necesidad de ubicar el análisis de la política pública en función a su contexto social y político en el que se desarrolla. En ese marco y siguiendo el esquema de la investigación, organizamos el análisis en la fase de agendación y en la de implementación.

4.1.1. La desnutrición crónica infantil: Una agenda institucional cristalizada

A la luz de este proceso recorrido nos interesa hacer un primer balance de lo que ha significado la movilización social y política de un conjunto de actores del Estado y la Sociedad Civil por visibilizar la problemática de la infancia en general y, sobre esa base, caracterizar las principales problemáticas de esta población donde la prevalencia de la desnutrición crónica infantil no presentaba signos de mejora. Recogemos los aportes de Kingdom, Aguilar y Salazar a fin de desarrollar lo que ha significado este proceso de agendación de la política pública.

En primer lugar nos interesa analizar la trascendencia de la ventana de oportunidad y el significado que tiene para la política pública. Siguiendo los aportes de Kingdom podemos decir que la ventana de oportunidad se apoya sobre la conjunción de dos corrientes que en palabras del autor se llaman la corriente de problemas y la corriente de la política.

La constante preocupación de la sociedad civil por posicionar el tema de infancia tuvo una expresión de carácter descentralizado a través de la campaña que se realizó entre el 2004 y el 2005 y, con la articulación de las ONGD y las

agencias de cooperación, la desnutrición crónica infantil tuvo su prioridad y peso específico para el momento de la incidencia política. En ese sentido, el éxito de trabajar la corriente de problemas es relevante en la medida que ponen en la agenda pública un problema social que ha sido invisibilizado durante décadas, acaso un problema silencioso que ataca a la sociedad en el mediano y largo plazo.

En relación a la corriente de la política, donde la configuración de los arreglos políticos e institucionales tiene un peso predominante para que un problema público ingrese en las prioridades de gobierno, destacamos la importancia estratégica a través del cual la sociedad civil trabajó sistemáticamente una propuesta técnica y política para incorporar el problema de la desnutrición crónica infantil en el proceso de elecciones gubernamentales del 2006.

Siguiendo los aportes de Aguilar podemos decir que el proceso de elaboración de la agenda consta de un proceso de deliberación del gobierno, donde se evalúa los pros y contra de tomar una decisión a fin de enarbolar algunas banderas que potencialmente pueden llegar a ser el sello de una gestión gubernamental. Esta decisión supone una evaluación técnica sobre la viabilidad de la agenda, pero a la vez requiere de un respaldo político del más alto nivel para concretarla. En términos de la propuesta de Aguilar, podemos decir que la agenda es de carácter institucional en la medida que se trata de una problemática específica y bien definida, generando condiciones para que los organismos gubernamentales que operan a nivel nacional, regional o local asuman una corresponsabilidad en relación a la desnutrición crónica infantil.

Una tercera variante que nos interesa desarrollar se relaciona con los requisitos propuestos por Salazar quien señala siete preguntas básicas son la base para operacionalizar la idea de agenda pública. En ese sentido, nos interesa señalar que para efectos del caso particular de investigación nos permite conocer con mayor detalle los pormenores del proceso a través del cual la desnutrición crónica infantil se incorpora en la agenda pública.

Cuadro N°4.1: Agenda pública según los aportes del Salazar	
Requisitos de Salazar	Análisis de consistencia sobre la agenda pública
1. ¿Cuál es el asunto?	La problemática que se define como la prevalencia de la desnutrición crónica en la población infantil menor de cinco años de edad.
2. ¿Representa un enfoque nuevo?	Es nuevo el tratamiento y la estrategia para abordar el tema, en la medida que la discusión pasa por un tratamiento técnico y, sobre esa base, se busca las condiciones para que el tema goce de un respaldo político.
3. ¿Cómo afecta el problema al Estado?	El problema de la desnutrición crónica infantil afecta al Estado en la medida que en el corto y mediano plazo la población que padece de este problema social es más vulnerable a las enfermedades e infecciones, a la vez que se generan en ellas pérdidas de capacidades humanas irreparables.
4. ¿Cómo hacer operativo el problema?	La sociedad civil, a través de la IDI había definido una ruta de recomendaciones para poner en marcha, durante los cien primeros días del gobierno, un conjunto de acciones y prioridades que se orientaban a enfrentar este problema social.
5. ¿Qué tan efectivo ha sido el desarrollo del asunto?	La sociedad civil había elaborado propuestas de intervenciones integrales y costo efectivas que contribuían a reducir la desnutrición crónica infantil a partir de las experiencias pilotos que habían trabajado a través de varios proyectos de desarrollo implementados por varias ONGD en el país. No obstante, era necesario que el Estado valide y ponga a prueba sus sistemas de información y también la metodología de las experiencias de la sociedad civil para sentar las bases de la política pública.
6. ¿El problema es nacional o local?	Este problema social es de alcance nacional, principalmente en los territorios rurales tanto andinos como amazónicos, principalmente en poblaciones pobres y de extrema pobreza.

Cuadro N°4.1: Agenda pública según los aportes del Salazar

Requisitos de Salazar	Análisis de consistencia sobre la agenda pública
7. ¿El problema tiene relación con varios niveles de gobierno?	Considerando el proceso de descentralización que se inició desde el 2002 y definidos los roles y funciones para cada nivel de gobierno, el abordaje de un problema multidimensional como lo es la desnutrición crónica infantil requiere de una intervención multiactor y multinivel. En este sentido, es clave la intervención de los tres niveles de gobierno.

4.1.2. El análisis de la política pública a través de su implementación: la puesta en marcha del Programa Articulado Nutricional

Los elementos desarrollados en el capítulo tres constituyen la base principal sobre la que es posible realizar un análisis de la política pública tomando como base principal los aportes de Stein y de Lahera.

Siguiendo los aportes de Stein podemos decir que hay tres aspectos claves que constituyen la base para analizar el diseño de la política pública. En primer lugar, la referencia al proceso de formulación de políticas, en el caso del Programa Articulado Nutricional, se constata que ha existido un continuo y complejo proceso de debate, deliberación entre el Estado y la Sociedad Civil, así como al interior de los distintos estamentos de la administración pública, pasando por debate al interior del ejecutivo y del legislativo. El segundo aspecto que resulta crucial tiene que ver con el análisis de los entornos institucionales donde se combinan un conjunto de factores que contribuyen al diseño de la política pública. Un aspecto positivo es el entorno macroeconómico favorable de crecimiento donde hay una agenda pendiente relacionada con la atención a los asuntos sociales. De igual forma, el arreglo de la política en la política pública jugó un rol decisivo para generar los mecanismos articuladores entre los distintos sectores que contribuyen con la

reducción de la desnutrición crónica. En tercer lugar, es relevante la relación establecida entre los actores y las reglas que se expresan en escenarios formales e informales y que nos dan una idea de la institucionalidad de la política pública.

Adicionalmente a este análisis que ubica el diseño de la política pública en cuanto a su formulación, el análisis del entorno y el análisis de las reglas / actores / espacios, consideramos importante complementarlo con el Cuadro N°4.2 que desarrolla las características de la política pública con los aportes de Stein.

Cuadro N°4.2 Elementos de la política para el análisis de acuerdo a Stein (modelo BID)	
Característica / condición de la Política	Análisis
Estabilidad	<u>Alta Estabilidad.</u> Ha logrado superar la incertidumbre de los cambios de gobierno a nivel subnacional (elecciones regionales y locales del 2010) y a nivel nacional (la elección del 2011) a través de los acuerdos generados entre el Estado y la Sociedad Civil. A ello se ha sumado el respaldo del gobierno de García (2006-2011) y de Humala (2011-2016) que han impulsado la implementación del Programa Articulado Nutricional, destinando mejores y mayores recursos.
Adaptabilidad	<u>Alta en los ámbitos urbanos y rurales, aunque deficiente en los territorios de poblaciones indígenas y dispersas.</u> El programa ha logrado adaptarse con sus herramientas a las poblaciones urbanas y rurales, razón por la cual los resultados favorables benefician a este ámbito territorial. No obstante, el trabajo con las poblaciones dispersas y las poblaciones indígenas es un desafío para que el Estado llegue al ciudadano con adecuación cultural.
Coherencia y coordinación	Regular. La política pública ha priorizado mecanismos e instrumentos que permiten conocer los avances en cuanto a la gestión de la política a nivel nacional, regional y local. Se ha reforzado el aspecto instrumental, aunque todavía falta darle mayor soporte al aspecto político institucional que supone la articulación inter e intrasectorial, e intergubernamental.
Calidad	Muy buena: Se trata de un diseño de política pública construida sobre la base de las evidencias internacionales y sometida a rigor científico con la realidad peruana, definiendo un conjunto de indicadores y costeados los bienes y servicios que estructuran el PAN.

Cuadro N°4.2 Elementos de la política para el análisis de acuerdo a Stein (modelo BID)	
Característica / condición de la Política	Análisis
Orientación hacia interés público	Muy Alto: Reducir la desnutrición crónica infantil contribuye a cerrar las brechas sociales y las inequidades del país, dotándola de una adecuada redistribución de los servicios públicos efectivos.
Eficiencia	Muy Alta: Con pocos recursos destinados a enfrentar este problema social (alrededor del 2% del presupuesto público peruano) se trata de una intervención costo-efectiva con un importante grado retorno social, en la medida que reduce el margen de futuras infecciones y enfermedades durante la infancia, posibilitando un desarrollo humano integral.
Fuente: La política de las políticas públicas (BID) Elaboración adaptada de la investigación de Hugo Brousset (2011)	

4.2. La reforma silenciosa del presupuesto por resultados en el Perú. La experiencia del Programa Articulado Nutricional

La implementación del presupuesto por resultados en el Perú fue planteada como la llave maestra a través del cual era posible identificar y desatar los nudos críticos en el proceso de gestión de las políticas públicas, identificando las prioridades reales que cambiaría el rostro de nuestra sociedad y permitiría a su vez canalizar adecuadamente los recursos públicos al logro de resultados expresados en una mejor calidad de vida de las personas.

Si bien reconocemos la potencialidad de la propuesta, todavía esta reforma se ve enfrentada a aspectos estructurales de la administración pública que en muchas ocasiones dificulta la eficacia de la política pública. Así, con la idea de reforma silenciosa nos queremos referir al proceso iniciado con fuerte empuje para implantar el presupuesto por resultados en general, y los Programas Presupuestales en particular, siendo el Programa Articulado Nutricional uno de esos casos.

Se trata pues de una reforma que ha iniciado su desarrollo de una manera focalizada, tomando como referencia los Programas Presupuestales de atención a la infancia, y progresivamente busca seguir ampliando su radio de acción hacia todo el conjunto del presupuesto público del país. A su vez, este tipo de reforma apunta al corazón de la administración pública, caracterizándose principalmente por cohesionar la acción gubernamental a través de una gestión articulada que rompa con la lógica inercial y mecanicista de pensar la política pública como una intervención sectorial o institucional.

En este apartado vamos a desarrollar la noción de la reforma silenciosa a partir de dos factores estructurales que requieren ser abordados en el análisis. En primer lugar queremos analizar la propuesta del presupuesto por resultados en el Perú conducidas por el Ministerio de Economía y Finanzas, proceso que no ha sido lineal sino que ha supuesto sus marchas y contramarchas en el tiempo, a la vez que un manejo discrecional que viene cambiando. En segundo lugar, vamos a identificar algunas desarticulaciones que operan en el entramado burocrático y reproducen una suerte de compartimentos estancos donde los espacios de coordinación son mínimos, aunque en el tiempo se ha venido cambiando ese tipo de cultura organizacional fragmentado.

4.2.1. La discrecionalidad en la tecnoburocracia del MEF para implementar el presupuesto por resultados

El Ministerio de Economía y Finanzas es el *encargado de planear, dirigir y controlar los asuntos relativos a presupuesto, tesorería, endeudamiento,*

contabilidad, política fiscal, inversión pública y política económica y social. Asimismo diseña, establece, ejecuta y supervisa la política nacional y sectorial de su competencia asumiendo la rectoría de ella⁴⁷. Es además la que centraliza el poder simbólico al interior de la administración pública en la medida que de ella dependen las asignaciones de recursos para las entidades públicas.

Este estatus de poder irradia en la tecnoburocracia encargada de la implementación del presupuesto por resultados de manera vertical y descendente (desde el gobierno nacional a los gobiernos subnacionales). Se trata pues de un capital simbólico que “blinda” a su funcionariado de las críticas, resistencias y tensiones que despierta en los otros sectores como en los niveles de gobierno.

Cuadro N° 4.3: Principales cambios en el Presupuesto por Resultados

COBERTURA	Programas Estratégicos	Programas Presupuestales
Cobertura actual*	13%	41%
Cobertura potencial*	40%	100%
METODOLOGÍA		
Instrumento básico	Modelo Lógico	Marco Lógico
Lógica	Multisectorial (teórico)	Multisectorial/Sectorial/Institucional
Aproximación	Ex-ante	Ex-ante/Ex-post
IMPLEMENTACIÓN		
Formulación / Programación	Depende del MEF	Depende del Ente Rector
Evaluación	MEF (juez y parte)	MEF
Responsabilidad	Diluida	Clara

⁴⁷ Ver: www.mef.gob.pe

Cuadro N° 4.3: Principales cambios en el Presupuesto por Resultados		
COBERTURA	Programas Estratégicos	Programas Presupuestales
Rendición de cuentas	Diluida	Clara

Fuente: Presentación de la Dirección de Calidad del Gasto del Ministerio de Economía y Finanzas sobre el Presupuesto por Resultados, octubre de 2011.

Ahora bien, sobre la base de la propuesta analítica de Grández⁴⁸ nos interesa desarrollar tres ideas claves a partir del cual es posible expresar la *discrecionalidad*: A un nivel teórico plasmado hasta cierto punto en propuestas normativas o lineamientos donde se ensayó más de una fórmula para operacionalizar la implementación del presupuesto por resultados en el país. Además, frente a la necesidad de expansión del presupuesto por resultados en el conjunto del presupuesto público, el MEF incorpora algunos ajustes en su enfoque y concepción, generando cambios incluso en el clasificador del gasto público.

4.2.1.1. Las concepciones del presupuesto por resultados

Una perspectiva que nos introduce en la discrecionalidad del manejo que realiza el MEF está vinculada con las variadas definiciones que se le han venido acuñando al presupuesto por resultados desde que se puso en marcha en el Perú.

Así, en el periodo que va desde el 2007 hasta el 2012 la concepción sobre presupuesto por resultados ha ido variando sustancialmente. Grández

⁴⁸ Este documento forma parte de la publicación editada por Carlos Alza titulada "Gestión pública: Balance y perspectivas" (Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo Editorial, 252p.)

aborda de manera sintética y señala que el PpRha pasado de ser un enfoque (definición del Plan de Implementación en el 2007) a una metodología (Ley N°28411) y, luego, a una estrategia (Modificación propuesta en el proyecto de Ley 2012). La ley de Presupuesto Público para el año fiscal 2012 mantiene la propuesta del articulado que concibe al presupuesto por resultados como una estrategia (Ver Cuadro N°4.4).

Cuadro N°4.4: Cambios en la definición del Presupuesto por Resultados (PpR)		
Artículo 79° de la Ley N°28411	Cambio propuesto en el Proyecto de Ley del Presupuesto Público para el Año 2012	Ley de Presupuesto del sector público para el año fiscal 2012 (Ley N°29812)
79.1. Presupuesto por Resultados (PpR) es una metodología que se aplica progresivamente al proceso presupuestario y que integra la programación, formulación, aprobación, ejecución, seguimiento y evaluación del presupuesto, en una visión de logro de productos, resultados y uso eficaz, eficiente y transparente de los recursos del Estado a favor de la población, , retroalimentando los procesos anuales de asignación del presupuesto público y mejorando los sistemas de gestión administrativa del Estado.	79.1 Presupuesto por Resultados (PpR) es una estrategia de gestión pública que vincula la asignación de recursos a productos y resultados medibles a favor de la población, que requiere de la existencia de una definición de los resultados a alcanzar, el compromiso para alcanzar dichos resultados por sobre otros objetivos secundarios o procedimientos internos, la determinación de responsables, los procedimientos de generación de información de los resultados, productos y de las herramientas de gestión institucional, así como la rendición de cuentas.	79.1 Presupuesto por Resultados (PpR) es una estrategia de gestión pública que vincula la asignación de recursos a productos y resultados medibles a favor de la población, que requiere de la existencia de una definición de los resultados a alcanzar, el compromiso para alcanzar dichos resultados por sobre otros objetivos secundarios o procedimientos internos, la determinación de responsables, los procedimientos de generación de información de los resultados, productos y de las herramientas de gestión institucional, así como la rendición de cuentas.
Fuente: Leyes de Presupuesto Público (Ley N°28411 y Ley N°29812). Adaptación de la propuesta de Grández “El presupuesto en su laberinto” (2012).		

Cuadro N°4.4: Cambios en la definición del Presupuesto por Resultados (PpR)		
Artículo 79° de la Ley N°28411	Cambio propuesto en el Proyecto de Ley del Presupuesto Público para el Año 2012	Ley de Presupuesto del sector público para el año fiscal 2012 (Ley N°29812)
Elaboración propia.		

Si bien la realidad de la administración pública está sujeta a entornos cambiantes que obedecen a factores sociales y políticos, repercutiendo principalmente en los sectores a través de cambios de gabinete, decisores y/o rotación de equipos técnicos; es quizás el MEF el único ministerio que opera de manera regular resistiendo a los embates del entorno político, manteniendo a sus cuadros técnicos y gerenciales sin ser afectados por los vaivenes de la política.

A pesar de este cierto nivel de estabilidad y continuidad de las políticas, se constata que durante la fase de implementación del PpR que viene desde el 2008 ha venido ocurriendo cambios medulares en su concepción. A manera de hipótesis de trabajo es posible plantear que estos cambios suponen un proceso en el que converge por un lado una mirada reflexiva que permita evaluar las condiciones reales de la reforma del PpR y, por otro lado, una voluntad política que aceleró el proceso desencadenado en la administración pública, provocando cierto desequilibrio. No pretendemos hacer un análisis específico sobre este proceso, pero dejamos la discusión para el debate y próximas reflexiones.

4.2.1.2. La (contra)reforma y su impacto en el diseño del Programa

Tal como se indica en el documento de trabajo del MEF titulado “Conceptos y Líneas de acción” el PpR implicaba *un cambio de la forma tradicional de tomar decisiones de gestión presupuestaria, centrada en las líneas de gasto e insumos en una perspectiva puramente institucional, programática o sectorial, hacia otra que privilegia al ciudadano como eje de su atención* (MEF, Diciembre del 2008). Esta premisa contenía en su definición el enfoque de derechos en la medida que la política pública y la acción gubernamental se ordenaba desde las necesidades sociales.

El presupuesto era, en esa línea de análisis un medio para generar cambios en la sociedad y para ello se tenía que cambiar radicalmente la manera de asignar recursos. Se trataba de pasar a lo que comúnmente se llamó por aquel entonces el enfoque ciudadano que expresaba cinco cambios claves:

- De las instituciones al resultado que valora y precisa el ciudadano.
- De los insumos a los productos.
- Del incrementalismo presupuestal, a la cobertura de productos.
- Del control puramente financiero al monitoreo de la secuencia insumo-producto-resultado.
- De la responsabilidad institucional limitada a insumos y subproductos a la rendición de cuentas por producto realmente provisto al ciudadano.

Desde la concepción del MEF la Programación Presupuestaria

Estratégicamente la propuesta del enfoque de Presupuesto por Resultados consistía *“en el proceso sistemático de determinación de resultados, productos e intervenciones, así como las metas a alcanzar y los*

recursos necesarios para ello. Al producto de este proceso se le denomina Programa Presupuestario Estratégico. La aplicación del proceso, permite una construcción articulada de intervenciones, posibilitando una mejora en los niveles de eficacia y eficiencia del Estado” (MEF, 2008).

La conducción se encontraba a cargo de la Dirección General de Presupuesto Público (DGPP) del MEF y en particular de la Dirección de Presupuesto Temático. Ya para el año 2011 y en pleno proceso electoral de cambio de gobierno, habitaba la preocupación de la tecnoburocracia por generar las condiciones técnicas a fin de que el PpR afiance su radio de acción en el conjunto del presupuesto público y continúe con las reformas, ya sea el partido o la fuerza política que salga elegido. Es así que desde la Dirección de Calidad del Gasto, que también pertenece a la DGPP, se formula una propuesta ad hoc que apuntaba a transformar el conjunto del presupuesto público en la lógica del PpR desde una lógica institucionalista, pensando la gestión y organización de las intervenciones desde la entidad gubernamental.

Se trataba de una propuesta ambiciosa, potente y con un nivel de discrecionalidad incluso dentro de la propia DGPP, generándose tensiones entre las direcciones de temático y de calidad del gasto. Estas pugnas generaron un nivel de discusión técnica sobre la viabilidad de la propuesta. Mientras en los espacios de concertación y participación social ya corrían los rumores de posibles cambios y se circulaba documentos de trabajo donde cada una de las direcciones mencionadas argumentaba a favor de sus propuestas.

Finalizada la elección presidencial y entrado al año 2012, logró instalarse la nueva corriente del PpR que acuñó el enfoque institucional como símbolo de cambio. Muchos especialistas, académicos y tomadores de decisión

consideraron este cambio como una reforma dentro de la reforma misma. La idea de contra/reforma es un término que se acuña para caracterizar ciertos retrocesos que se habían logrado capitalizar con la reforma anterior que había ganado terreno en el funcionariado de los sectores y de los gobiernos sub nacionales.

Por otro lado, este proceso de cambio ha supuesto una posible desconcentración de responsabilidades funcionales en el proceso de diseño y formulación de los Programas Presupuestales. A partir del Cuadro N°4.5 se establece el esquema sobre el cual el MEF establece la relación con los sectores y una primera evaluación haría indicar que la renuncia a la centralidad del poder en todo el proceso, a cambio de un mayor campo de acción en el conjunto de sectores y niveles de gobierno.

Cuadro N° 4.5: Cambios en el rol MEF y de los Sectores en la evaluación y el diseño de los Programas Presupuestales

	Programas Estratégicos	Programas Presupuestales
DISEÑA	MEF	SECTOR
FACILITA	MEF	MEF
PRESENTA	MEF	SECTOR
VALIDA	MEF	MEF
PRESUPUESTA	SECTOR	SECTOR

Fuente: Presentación de la Dirección de Calidad del Gasto del Ministerio de Economía y Finanzas sobre el Presupuesto por Resultados, octubre de 2011. CiudadoporGrández (2012)

4.2.1.3. Cambios en la estructura funcional programática 2009 y 2012

Esta es la tercera característica que nos permite entrar de lleno al manejo discrecional del MEF, desde la lógica del análisis sobre los cambios en la estructura funcional programática que tiene una repercusión en todo el entramado de la administración pública, en tanto que los operadores del Estado registran en él toda la información referida a los planes, programas, actividades y proyectos de las entidades públicas, procesadas en el Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF). Esta información se encuentra articulada al portal de la Consulta Amigable desde donde la ciudadanía puede acceder al presupuesto público.

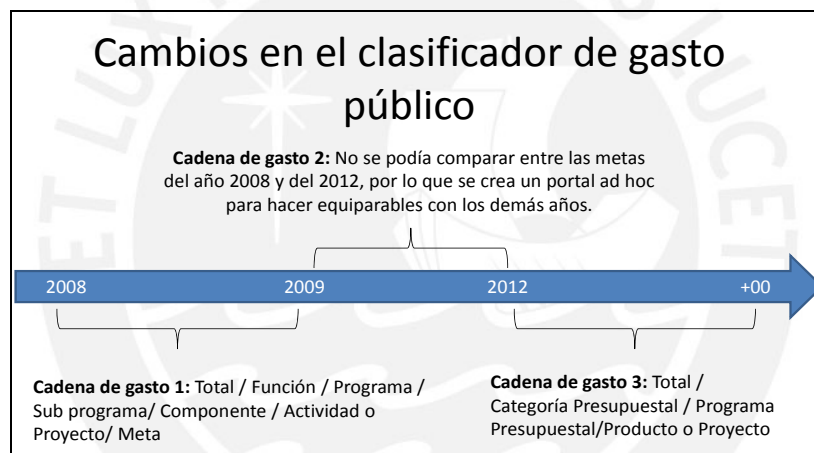
Desde el 2008 hacia adelante se constatan dos cambios en el clasificador de gasto público, también llamado clasificador de la estructura funcional programática, que se producen en el 2009 y el 2012.

De acuerdo con Grández (2012), podemos decir que *en apariencia, el Clasificador Funcional Programático es una herramienta menor, hecha para estandarizar la nomenclatura sobre las finanzas públicas a nivel internacional*. La realidad nos dice que su importancia también radica en tanto que es la base de la organización del presupuesto público a nivel nacional.

Ahora bien, son estos cambios recientes en el clasificador que exige al propio Estado elaborar tablas de correspondencia o equivalencia, de modo que permita hacer comparables un año con otro. Desde la perspectiva de la sociedad civil que se ha venido adiestrando en desarrollar un mayor aprendizaje sobre la gestión pública consideran preocupante las repercusiones de estos cambios a escala nacional, regional y local pues no se cuentan con los recursos necesarios ni suficientes para transferir las capacidades e instrumentos a los gobiernos subnacionales. Supone además que sobre el

camino de aprendizaje desarrollado por la sociedad civil sobre la lógica del PpR, se generen nuevas rutas de aprendizaje que permita hacer la vigilancia social al gasto público.

En ambos casos, tanto desde el Estado como desde la Sociedad Civil, este cambio en el clasificador se ha dado sin un proceso de consulta previa y ha sido manejado con bastante discreción al interior del propio MEF, generando un conjunto de críticas desde los especialistas en planificación y programación presupuestal de los ministerios y de los gobiernos sub-nacionales.



Elaboración propia

Desde la visión de la administración pública tradicional todavía prevalecen las reminiscencias de que la gestión de las políticas públicas corresponde exclusivamente al Estado sin generarse un vaso comunicante con la sociedad. Existe, en muy contadas ocasiones, la oportunidad para que ella participe y acceda a los espacios de desarrollo de capacidades para conocer los temas, enfoques y metodologías que se suelen utilizar para las capacitaciones al funcionariado público.

4.2.2. Nudos burocráticos: La necesidad de la articulación como función pública

A partir de la experiencia de la implementación del Programa Articulado Nutricional se desprende una segunda reflexión en torno a los problemas estructurales que hacen del PpR una reforma, todavía, silenciosa. Nos referimos a la noción de articulación como una condición necesaria y suficiente de un Estado unitario y descentralizado, que construye sus intervenciones a través de los planes, las políticas y el presupuesto, y en el que operan sectores y niveles de gobierno cada cual con sus respectivas competencias, roles y funciones para el cumplimiento de metas y objetivos.

Habiendo ya transcurrido un buen tramo de la reforma del presupuesto público orientado a resultados, el Estado ha iniciado una modernización de sistemas expertos que serían la base sobre la cual se erige este proceso para canalizar y procesar la información en el menor tiempo posible y potencie la toma de decisiones.

No obstante lo avanzado, hay aspectos como el análisis de la cultura organizacional que son en la práctica un factor estructural determinante y que todavía no han sido abordados desde la propia política pública. El caso peruano demuestra un avance bastante inicial en este proceso, formulando instrumentos y planes de incentivos a través del cual se condicionaría a los sectores y niveles de gobierno para la articulación, aunque todavía falta operar al nivel meso y micropolítico que son los espacios donde se toman decisiones y visto en escala (agregada) los compartimentos estancos se reproducen muchas veces a todo nivel.

Ahora bien, el tema de la articulación, como hemos dicho líneas arriba, es todavía un tema emergente, un viejo tema sobre un nuevo problema de la gestión pública en el sentido que desde la lógica de la reforma del presupuesto por resultados nuevamente salta a la palestra la necesidad de ajustar los engranajes al interior de los organismos públicos y entre ellos (tanto vertical como horizontal).

Bajo esta lógica la gestión del Programa Articulado Nutricional, dada su complejidad intrínseca en su diseño, supone la participación de un conjunto de actores y de los tres niveles de gobierno. Al ser distintas entidades públicas las que participan en el proceso de implementación se entrecruzan en varias ocasiones los distintos intereses políticos y también públicos sectoriales, reflejándose una tensión natural de los actores en pugna por los recursos públicos disponibles.

Esta gestión supone a la vez romper con la cultura organizacional tradicional caracterizada por su sectorialidad, pero a la vez implica la creación necesaria de sistemas de información integrados que posibilitan la dinámica del ciclo presupuestario de la administración pública y potencie la acción gubernamental integrada.

En el caso de la implementación del Programa Articulado Nutricional en el Perú podemos identificar varios tipos de articulación que se da tanto a nivel de la macro y micro política. Para ello, nos basamos en los hallazgos de los Reportes de Seguimiento Concertado elaborado por la Mesa de Concertación en el 2010 donde se analiza el rol que vienen cumpliendo las instituciones responsables, tanto a nivel nacional como regional, y a la vez entre los sectores competentes. En esta lógica vamos a someter a rigor los diferentes hallazgos

sobre la articulación, complementando la información recabada sobre el “deber ser” con lo que “es”.

En este acápite vamos a desarrollar con mayor profundidad cada uno de estos momentos que en la práctica operan en paralelo e incluso superponiéndose. Separamos cada uno de estos momentos por fines analíticos aunque reconocemos la complejidad del proceso.

4.2.2.1. Articulación al interior del sector

Se alude a las acciones, estrategias e intervenciones a nivel de un mismo sector o entidad gubernamental (Salud, educación, por ejemplo) para la puesta en marcha de la política pública, considerando la responsabilidad funcional en el marco de una política más amplia y descentralizada.

A nivel de la micro política supone articular el conjunto de direcciones o instancias gubernamentales que pertenecen a un sector específico. A este nivel son los equipos técnicos los que tienen un mayor peso en la toma de decisiones en la medida que se define y organiza el nivel de involucramiento y participación desde la organización pública para su intervención e involucramiento en la política pública.

Hacia el 2008 el Ministerio de Economía y Finanzas junto con Ministerio de Salud constatan que los operadores de servicios del PAN en las regiones y en lo local operaban bajo la premisa de la desarticulación real entre el técnico, el logístico y el planificador, en el cual cada quien tenía su propio lenguaje especializado y no intercambiaban puntos de vista en un trabajo crucial como lo

es la formulación del presupuesto donde los saberes y especialización se integran.

Desde el seguimiento concertado se constató hacia el 2010 que a nivel intrasectorial en salud se percibe un mayor avance en la articulación. Se reconocen avances importantes en la articulación entre las direcciones de planificación, presupuesto, órganos de línea, los equipos técnicos y logística de las Diresas y de éstas con sus unidades ejecutoras. Hay mayor coordinación y mayor fluidez de información, siendo necesario seguir avanzando en esta dirección.

A esta articulación han contribuido de manera positiva las Estrategias Sanitarias adscritas a las Direcciones Regionales de Salud (la Estrategia Sanitaria de Alimentación y Nutrición Saludable de la Diresa-Huancavelica, la Dirección de Atención Integral de Salud del Gobierno Regional de Ayacucho, la Estrategia Sanitaria de Inmunizaciones de la Diresa- Ucayali) particularmente, en los procesos de capacitación y asesoramiento a las ejecutoras, redes y microrredes de salud.

No obstante, los avances en articulación al interior de Salud se han dado sobre todo a nivel intermedio, entre las instancias de nivel regional y las ejecutoras. Sin embargo, aún falta fortalecer las articulaciones que establecen las Diresas y Estrategias Sanitarias, con las redes y microrredes del nivel territorial (local) donde se realiza la prestación del servicio público.

Al respecto, las definiciones operacionales elaborados por el Ministerio de Salud y la estructura de costos destinados a los productos del programa modificados y reformulados con mejor precisión año a año ha permitido un

cierto nivel de cohesión y piso mínimo al interior del sector para la formulación y programación presupuestal.

4.2.2.2. Articulación entre los niveles de gobierno

Como señala un estudio reciente de la Estrategia Nacional CRECER (2010: 47), la articulación intergubernamental permite vincular a instituciones o actores de diferentes niveles de gobierno, para involucrarlos en la programación y ejecución de acciones conjuntas que requieren de su participación; sea para abordar un tema específico o para planificar de manera integral los retos del desarrollo. Este tipo de articulación se ubica a nivel de la macropolítica y apunta a los procesos de carácter más estructural de la gestión de la política pública en la medida que tiene una repercusión nacional. Es por ello clave repasar los límites funcionales de cada nivel de gobierno a fin de que nuestro análisis sea integral.

- **Al Gobierno Nacional:** le compete el rol rector, orientador y regulador; estableciendo políticas, objetivos y prioridades nacionales, así como la asignación de recursos presupuestales orientados a la reducción de la desnutrición crónica infantil. Un instrumento normativo clave son las Leyes Orgánicas y en particular la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, las Leyes Generales sectoriales (salud, desarrollo social y educación, principalmente) y también la Ley General de Presupuesto Público del 2008 donde se señala que la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales (ST-CIAS) tiene por responsabilidad articular el conjunto de

programas sociales destinados a la lucha contra la pobreza y la desnutrición crónica.

- **Al Gobierno Regional:** se le asigna el rol promotor y facilitador del desarrollo económico y social en su ámbito jurisdiccional, para lo cual se encarga de diseñar políticas regionales que se plasman en los Planes Regionales de Desarrollo Concertado y el Plan Articulado Regional que se encuentran en relación con las políticas nacionales. Le compete a la Gerencia General de cada Gobierno Regional el rol articulador.
- **Al Gobierno Local:** se le asigna el rol de gestor y ejecutor del desarrollo local, teniendo como principales instrumentos el Plan de Desarrollo Concertado Local y el Plan Articulado que se definen tomando como referencia las políticas regionales y nacionales. En este nivel le corresponde el rol articulador al Gerente Municipal.

Frente a esta organización funcional en la que se establecen las especificidades para cada nivel de gobierno, es la Estrategia Nacional CRECER la que inicialmente articuló los diferentes programas de asistencia social focalizada que a su vez están dentro del Programa Articulado Nutricional (p.e. PRONAA, JUNTOS) asumiendo como prioridad la reducción de la desnutrición crónica pero no se ha contado con un diseño claro de articular los programas a nivel nacional, regional y local.

Una mirada crítica frente a este proceso se traduce en la manera cómo los programas sociales (creados desde el nivel nacional) operan directamente a nivel local, en el territorio, sin necesariamente coordinar con la instancia intermedia (el Gobierno Regional). Esta práctica vertical y centralizada, muy

recurrente en la administración pública, opera desde una lógica que colisiona con la Ley de Bases de Descentralización, la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (LOPE) y la Ley Orgánica de Gobiernos Locales (LOM).

De otro lado, una evaluación más optimista se formula en el estudio de Mejía⁴⁹, elaborado en el marco de la Iniciativa contra la Desnutrición Crónica Infantil (IDI), en el que se señala un gran avance en la generación de mecanismos de articulación intergubernamental donde la Estrategia Nacional CRECER tiene un rol protagónico en este proceso, teniendo como aliada a la sociedad civil que, a través de la IDI, se contribuyó permanentemente en este proceso de articulación.

No obstante los avances, hay un conjunto de factores político institucionales que operan e influyen en todo proceso de implementación de las políticas, entre ellos se resalta la premisa del “incentivo para la cooperación” de los niveles nacionales con los sub nacionales. Luego del proceso de elecciones presidenciales del 2006 se definió un escenario político partidario fragmentado y disperso en la medida que sólo dos de los veinticinco Gobiernos Regionales electos pertenecían al APRA, el partido de gobierno. A nivel local, en las 195 provincias y los 1831 distritos predominaban las agrupaciones o movimientos políticos que no estaban ligados a los partidos nacionales. El mapa de las elecciones subnacionales del 2010 reproduce en cierto modo la fragmentación de las fuerzas políticas con los partidos nacionales del 2011.

Es por ello importante pensar el diseño de las políticas públicas bajo este doble proceso descentralizador y de fragmentación de los partidos y las

⁴⁹ Mejía, Andrés; Análisis del éxito en la lucha contra la desnutrición crónica en el Perú. Estudio de caso preparado para CARE Perú; pp. 46-47; 2011.

fuerzas políticas que tienen, sin lugar a dudas, su repercusión en la gestión de la política pública.

4.2.2.3. Articulación entre sectores

Vinculada a las acciones, estrategias e intervenciones entre los diversos sectores del Gobierno para la puesta en marcha de la política pública. Este tipo de articulaciones se ubica a nivel mesopolítico en el que los sectores que estructuran el gobierno comparten información para la toma de decisiones y en este proceso se van correlacionando los poderes y pesos políticos para la acción gubernamental.

Desde la perspectiva de la Estrategia Nacional CRECER los mecanismos de articulación horizontal aluden a la construcción de un tejido institucional que se va cohesionando con el conjunto de sus sectores sociales. Según cada nivel de gobierno (nacional, regional o local) se va definiendo un tipo de articulación específico.

- **A nivel nacional:** involucra a los ministerios y entidades públicas para definir políticas y priorizar y focalizar las intervenciones conjuntas a partir de las políticas multisectoriales y los planes sectoriales e institucionales. Este tipo de articulación supone la convergencia de instituciones públicas, privadas, de la cooperación internacional y de la sociedad civil con la finalidad de desarrollar acciones conjuntas, focalizadas y dirigidas a reducir la pobreza y la desnutrición crónica infantil.
- **A nivel regional:** es un tipo de articulación entre las direcciones regionales del gobierno regional, entidades públicas y programas

sociales a través de sus unidades operativas u oficinas descentralizadas, entidades privadas y de sociedad civil. Este tipo de articulación se da en el marco de los Planes Regionales de Desarrollo Concertado y también en los procesos de Presupuesto Participativo.

- **A nivel local:** bajo el liderazgo de los gobiernos locales se busca articular al conjunto de actores y operadores de servicios sociales básicos, incluyendo el conjunto de entidades públicas, programas sociales, entidades privadas y de responsabilidad social, así como las intervenciones focalizadas de la cooperación internacional.

No obstante los avances funcionales diseñados desde el Estado, en el caso del Programa Articulado Nutricional no se ha llegado a efectivizar una función coordinadora por parte del MIMDES⁵⁰ y frente a este vacío en la conducción, el MINSA asume la conducción desde el 2009. Al año siguiente se establece una Comisión Multisectorial para generar puentes articuladores aunque en la práctica no ha llegado a funcionar (MCLCP, 2010).

Para tener una mirada más próxima de lo que está sucediendo en el nivel regional respecto a la articulación del PAN, se toman como referencia las entrevistas y testimonios realizadas por la Mesa de Concertación durante el proceso de elaboración del Reporte de Balance al PAN (periodo 2010). En este estudio se recoge información de funcionarios de los gobiernos regionales de

⁵⁰ La Ley de Presupuesto Público para el año fiscal 2008 señalaba al MIMDES como el ministerio encargado de convocar y coordinar la puesta en marcha del PAN pero no se hizo efectivo.

las Gerencias de Desarrollo Social y las Direcciones de Salud en 5 departamentos⁵¹.

De las entrevistas realizadas al cuarto trimestre del 2010 a los funcionarios de los Gobiernos Regionales se constata que es necesario fortalecer a las Gerencias de Desarrollo Social para asumir la conducción en la articulación intersectorial del PAN. Las gerencias tienen un rol débil en general, sin embargo algunas, en la práctica, asumen roles más proactivos en la conducción de la articulación entre sectores a nivel regional. Esto se da así en el caso de Huancavelica y en menor medida en Ayacucho. En las Gerencias de Desarrollo Social de Puno y Amazonas todavía se encontraba un nivel muy incipiente de información acerca de la naturaleza del programa.

Ambos espacios (las Gerencias de Desarrollo Social y las direcciones de salud y educación) tienen relaciones con la Estrategia Nacional CRECER, sin que estas relaciones terminen de estar claras en términos de funciones y responsabilidades, produciéndose en algunos casos articulaciones y en otros distancias y paralelismos. A la vez, es necesario destacar que los sectoristas de las Gerencias de Planificación y Presupuesto de los Gobiernos Regionales están cumpliendo una importante labor de articulación de este programa. No obstante, no se identifica un espacio único y reconocido en el cual se lleven a cabo acciones que faciliten la articulación intersectorial del PAN en la

⁵¹ Se han desarrollado entrevistas a los siguientes funcionarios durante el cuarto trimestre del 2010: 1) A la Gerencia de Desarrollo Social del Gobierno Regional de **Huancavelica**. 2) Al responsable de la Estrategia Sanitaria de Alimentación y Nutrición Saludable de la Dirección Regional de Salud del Gobierno Regional de **Huancavelica**. 3ª A la Sub Gerencia de Desarrollo Social del Gobierno Regional de **Ayacucho**. 4) A la Dirección de Atención Integral de Salud del Gobierno Regional de **Ayacucho**. 5) Al responsable de la Estrategia Sanitaria de Inmunizaciones de la Dirección Regional de Salud del Gobierno Regional de **Ucayali**. 6) A la Gerencia de Desarrollo Social del Gobierno Regional de **Puno**. 7) A la Sub-Gerencia de Formación Continua Docente, de la Gerencia de Desarrollo Social del Gobierno Regional de Amazonas.

programación, definición de metas y prioridades, así como para el seguimiento de la implementación del programa. Queda todavía seguir “abriendo trocha” en este camino de reformas al interior del Estado.

4.3. El Programa Articulado Nutricional en un contexto de cambios políticos

Las políticas públicas en el Perú se caracterizan muchas veces por ser parte de un periodo de gobierno, desde donde se vive su génesis, auge, ocaso y posterior desactivación. Son pocas las que logran tener continuidad y se convierten principalmente en acciones gubernamentales, antes que en política pública principalmente porque llevan consigo el sello identitario del partido de gobierno y eso lo convierte en estigma con el ingreso de la siguiente administración.

No obstante el apoyo brindado durante el gobierno aprista a la puesta en marcha del Programa Articulado Nutricional, sostenemos que su continuidad no solo se debe a la solidez de la propuesta y la posterior consecución de resultados en la población. Opera como fuerza de apoyo la relación construida entre el Estado y la sociedad civil que ha sido la base que le ha brindado el soporte institucional y la legitimidad de la propuesta.

Así, lo conseguido con el cambio de gobierno ha sido la apuesta por continuar y consolidar lo ya avanzado, introduciendo en el camino reformas que apuntarían a potenciar la propuesta.

En este acápite vamos a desarrollar tres ideas sustanciales que nos dan pistas sobre la ubicación más real de la política pública al interior de las nuevas

prioridades del gobierno nacionalista. En primer lugar es relevante presentar los compromisos que se generan en el contexto del cambio de gobierno, la construcción de metas regionales y el arribo hacia metas de gobierno nacional. En segundo lugar se va a analizar los cambios o ajustes que el nuevo gobierno incorpora en la propuesta original, generando incluso incentivos para que los gobiernos locales definan metas de gestión que contribuiría a la reducción de la desnutrición crónica. Finalmente, nos interesa hacer una reflexión sobre el reacomodo entre las organizaciones de la sociedad civil con el nuevo gobierno y la instalación de una tecnocracia que privilegia el conocimiento y la técnica.

4.3.1. Cambio de gobierno: Compromisos y la agenda por la concertación

El escenario electoral del periodo 2010-2011 significó para la sociedad civil la oportunidad para construir un escenario político en el que se concierten metas de mediano plazo en varios aspectos del campo social, entre ellos aparecía como relevante la reducción de la desnutrición infantil.

Se buscaba por aquel entonces construir metas de gobierno de mediano plazo de abajo hacia arriba; es decir, desde los gobiernos sub nacionales y sobre esa base construir metas nacionales de gobierno. Es así que sobre la base del espacio de la Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza se firmaron “Compromisos de las y los candidatos para crecer en equidad y sin pobreza” que se plantean en el Cuadro N°4.6.

Cuadro N°4.6: Principales temas abordados por las Agendas Nacionales	
Agendas Nacionales	Temas abordados por las agendas
Agenda nacional y descentralizada	- Identidad

Cuadro N°4.6: Principales temas abordados por las Agendas Nacionales	
Agendas Nacionales	Temas abordados por las agendas
por los derechos de las niñas, niños y adolescentes 2011-2016	- Salud - Nutrición - Educación - Participación - Protección contra la violencia - Protección a la niñez y adolescencia que trabaja
Agenda para el desarrollo rural integral de las poblaciones rurales y lucha contra la pobreza 2011-2016	- Pobreza rural por NBI - Pobreza monetaria en la zona rural - Inseguridad alimentaria - Desigualdad urbano-rural
Agenda macroeconómica para la reducción de la pobreza y la desigualdad 2011-2016	- Crecimiento del producto y la inversión - Reducción de la pobreza y la desigualdad - Trabajo digno - Envejecer con dignidad - Energía - Finanzas públicas
Fuente: Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza (2011) Elaboración propia	

Como se señala en el encarte publicado por la MCLCP (2011), las agendas contienen metas al 2016 que son consistentes social, técnica y políticamente en la medida que:

- Son el fruto de un trabajo paciente de un conjunto de entidades especializadas, plataformas y espacios de diálogo y concertación que, desde lo local y regional, así como desde lo nacional, validaron técnica y socialmente las propuestas de prioridades de política, indicadores y meta.
- Recogen y desarrollan como políticas nacionales los 25 acuerdos regionales suscritos en la campaña electoral del 2010 y que son la base para las metas nacionales.

- Están definidos en función de resultados a favor de la población y, en razón de ello, plantean metas relacionadas con las políticas e instrumentos de gestión del desarrollo y del presupuesto público.

Cuadro N° 4.7: Candidatos a la Presidencia de la República y al Congreso que suscribieron las agendas concertadas	
Candidatos a la Presidencia de la República	Candidatos al Congreso de la República
1. Alianza Gana Perú: Ollanta Humala Tasso	1. Cambio Radical: Alexander Martín Kouri Bumachar
2. Despertar Nacional: Ricardo Noriega Salaverry	2. Partido Aprista Peruano: Jorge del Castillo Gálvez
3. Fuerza 2011: Keiko Fujimori Higuchi	
4. Alianza Perú Posible: Alejandro Toledo Manrique	
5. Alianza Solidaridad Nacional: Luis Castañeda Lossio	
6. Alianza por el Gran Cambio: Pedro Pablo Kuczynski Godard	
7. Partido político Justicia, Tecnología y Ecología: Humberto Pinazo Bella	
8. Partido Fuerza Nacional: Juliana Reymer Rodríguez	
9. Partido Descentralista Fuerza Social: Manuel Rodríguez Cuadros	
Fuente: Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza (2011) Elaboración propia	

Es en la “Agenda nacional y descentralizada por los derechos de las niñas, niños y adolescentes 2011-2016” donde se suscribieron cuatro metas nacionales para la reducción de la desnutrición crónica:

- Reducir en un 30% la prevalencia de la desnutrición crónica en niñas y niños menores de 5 años, disminuyendo de 17.9% al 12% (246 mil niños y niñas)
- Ninguna región con más de 30% de prevalencia de desnutrición crónica infantil en niñas y niños menores de 5 años.

- Reducir a la mitad la prevalencia de anemia en niñas y niños entre 6 y 36 meses.
- Elevar de 4.2% a 25% la tasa de cobertura neta de 0 a 2 años para la atención integral a niños y niñas de ese grupo de edad.
- Reducir a la mitad la brecha urbano-rural y la brecha entre niños de habla castellana e indígena.

La preocupación desde las organizaciones de la sociedad civil se centraba en continuar y consolidar lo ya avanzado en relación a las políticas de atención a la infancia. En relación a la problemática nutricional también había preocupación en tanto se había avanzado en reducir la desnutrición crónica y se había apostado por reformas en los sistemas de gestión y los sistemas de información para el seguimiento a la política pública con datos actualizados y que contribuyan a la toma de decisiones.

Las metas nacionales, visto desde la relación Estado – sociedad civil, apuntaban a la idea de una corresponsabilidad entre ambos para afianzar las políticas públicas para la consecución del logro de resultados. Es, por lo tanto, un compromiso compartido en el cual el gobierno asume la conducción y la sociedad civil acompaña, de manera vigilante y proactiva, el proceso.

4.3.2. La conducción del Programa Articulado Nutricional desde la tecnoburocracia: rediseño, participación de los gobiernos locales y tensiones

Una de las reformas emprendidas al inicio del gobierno nacionalista tiene que ver con la creación del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) y el Sistema Nacional de Desarrollo e Inclusión Social (SINADIS). El enfoque detrás de la propuesta se centra en potenciar el rol articulador del Estado en cuanto a la conducción de la política social, en la medida que el MIDIS se autoproclama el ente rector. En ese sentido, nos interesa ubicar la reflexión en torno a los cambios que se han presentado en el programa, la incorporación de los gobiernos locales y la emergencia de tensiones entre los sectores, a propósito de la creación del nuevo ministerio recientemente creado.

La composición de profesionales de la alta dirección del MIDIS está conformada, principalmente, por economistas que provienen del Ministerio de Economía y Finanzas y por profesionales de otros sectores y centros de investigación. Este proceso ha irradiado en la contratación de profesionales (economistas o estadísticos, principalmente) especializados en la construcción de modelos econométricos para elaborar los mapas de pobreza, las bases de datos de los beneficiarios de los programas sociales, el sistema de focalización de hogares.

Se ha esgrimido como uno de los valores organizacionales la importancia del trabajo técnico y las evidencias para sustentar los argumentos, ideas que luego se plasmarán en normas, directivas o lineamientos. Se ha restado, por el contrario, el peso que tiene el componente político y el rol que asume éste dentro del aparato burocrático, reproduciendo hasta cierto punto el carácter tecnocrático de algunos funcionarios del MEF, ahora ya instalados en el MIDIS.

Las entrevistas constatan, además la reproducción de esta suerte de discrecionalidad que habita en la cultura organizacional de los funcionarios de este nuevo ministerio. Se trata de un equipo nuevo, hermético, que está definiendo la arquitectura del MIDIS y que en lo que viene desde su constitución ha trabajado internamente, con poca conexión con los otros sectores y menos aún con la sociedad civil.

Se conjuga en este caso la paradoja de un equipo altamente calificado, con experiencia y especialización técnica pero con poca experiencia en la negociación interinstitucional. Esto ha facilitado realizar cambios de gran envergadura en la política social que otros gobiernos lo intentaron sin éxito alguno, pero a la vez ha supuesto tensiones con los sectores como el MINSA e incluso con el propio MEF.

El trabajo discrecional puesto en marcha por el MIDIS ha significado un rápido proceso de ubicación y relacionamiento con los programas sociales que estaban a su cargo, sometiendo al conjunto a un proceso de evaluación que permita reformular o fortalecerlos en el marco del desarrollo y la inclusión social. Dentro de esos programas sociales estaba el PRONAA, un programa de carácter asistencial que brindaba dotación alimentaria a los menores de cinco años, las mujeres gestantes y lactantes de las zonas más pobres del país.

Este proceso de evaluación del PRONAA fue un trabajo en el que intervinieron pocos actores que fueron identificando los mecanismos de organización formal e informal que se constituían alrededor del programa social. Era del sentido común del funcionariado público las mafias que se habían logrado organizar entre los medianos o grandes productores agrícolas con los funcionarios del programa a cambio de ganar los procesos de licitación

y llevar a cabo las compras de alimentos para dotarlo en los territorios de pobreza y pobreza extrema. Los resultados de la evaluación constataron este tejido mafioso que se había logrado instalar en el interior de la administración pública por más de una década.

Hacia el mes de mayo del 2012 se publica el decreto supremo⁵² que declaraba la extinción del PRONAA y se encarga a una comisión especial la conducción de este proceso. Esta fue una medida que gozó del apoyo político al más alto nivel, apoyo que también manifestaron las organizaciones de la sociedad civil por concluir con una decisión que muchos gobiernos iniciaron y quedaron en el intento.

A la extinción del PRONAA se sumaba en ese mismo año la aparición del lineamiento del MIDIS y la participación de los gobiernos locales a cargo de una directiva propuesta por el MEF. Ambos aspectos modifican lo que hasta ese momento había sido el Programa Articulado Nutricional, generando condiciones de acción intergubernamental aunque el proceso supuso un proceso de tensión intersectorial.

El mes de julio del 2012 es un mes crucial donde se generan tensiones entre los sectores. Por un lado, el MEF ya venía trabajando el “Lineamiento para reducir la desnutrición crónica en el marco del sistema nacional de inversión pública” a la luz de un trabajo interno y de escasa consulta social e intersectorial. Esta iniciativa despertó los recelos desde el MIDIS bajo el argumento que en ellos recae la rectoría de las políticas sociales y también de la desnutrición crónica infantil y, en virtud a ello, el MIDIS tendría que ser la primera en pronunciarse frente a esa materia.

⁵²DS N°007-2012-MIDIS

La tensión entre el MEF y el MIDIS obedecía más a pugnas de poder entre tecnócratas con la misma lógica organizacional basada en la competitividad, la sorpresa y el ataque. Se llega a un pacto básico en el cual el MIDIS publica sus lineamientos y orientaciones y luego el MEF haría lo suyo. Se publica entonces la directiva “Lineamiento para la gestión articulada intersectorial e intergubernamental orientada a reducir la desnutrición crónica infantil, en el marco de las políticas de desarrollo e inclusión social” (Directiva N°004-2012-MIDIS).





Cuadro N° 4.8: Lineamientos del MIDIS, MEF y MINSA en relación a la reducción de la DCI

Propuesta Normativa Sectorial	Lineamientos para la gestión articulada intersectorial e intergubernamental orientada a reducir la desnutrición crónica infantil, en el marco de las políticas de desarrollo e inclusión social	Lineamientos de inversión para reducir la desnutrición crónica infantil en el marco del sistema nacional de inversión pública	Lineamientos para las intervenciones sectoriales en salud que contribuyen a disminuir la desnutrición crónica infantil (DCI)
Nivel de la Norma	Directiva N°004 – 2012 – MIDIS	Resolución Ministerial N°010 – 2012 – EF/63.01	Resolución Ministerial N°983 – 2012 - MINSA
Fecha de publicación	Julio del 2012	27 de Julio del 2012	Diciembre del 2012
Finalidad	Establecer lineamientos que permitan la gestión articulada intersectorial e intergubernamental necesaria para acelerar la reducción de la desnutrición crónica infantil en el Perú.	- -	Contribuir, en el marco del Aseguramiento Universal de Salud, con la reducción de la desnutrición crónica infantil en el ámbito territorial, asegurando la efectividad de las intervenciones intra – inter sectoriales e intergubernamentales, para el mejoramiento, operatividad y funcionalidad de los servicios de salud a través del gasto de inversión pública.
Objetivos específicos	Establecer ámbitos geográficos priorizados. Establecer las intervenciones efectivas orientadas a reducir la desnutrición crónica infantil.	- -	Establecer los lineamientos para las intervenciones de inversión sectorial en salud que contribuyan a disminuir la desnutrición crónica infantil en el ámbito territorial.
Criterios	Criterios utilizados en la selección	Criterios para la planificación y	

Cuadro N° 4.8: Lineamientos del MIDIS, MEF y MINSA en relación a la reducción de la DCI

	<p>de distritos priorizados:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Tasa de desnutrición crónica de 20% a más - Nivel de vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria alta y muy alta - % de población en proceso de inclusión 50% y más - Mil y más niños con desnutrición crónica 	<p>priorización de inversiones:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Los Proyectos de Inversión Pública (PIP) deben estar priorizados en los planes de inversión regional y local. - El planteamiento del PIP debe estar en base al análisis causal del problema y las intervenciones más efectivas para reducir la DCI. - Para la planificación y priorización de los PIP tener en cuenta los siguientes datos: indicadores DCI, indicadores de pobreza, población según grupos de edad, acceso a servicios de agua y saneamiento. - El ámbito de influencia de los PIP puede incluir a distritos priorizados para la implementación de intervenciones efectivas para reducir la DCI (lineamientos del MIDIS), los cuales cumplan los siguientes criterios de selección: tasa de DCI de 20% a más, nivel de vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria alta y muy alta, porcentaje de población en proceso de inclusión 50% y más, mil y más niños con DCI. 	
<p>Fuentes: Directiva N°004 – 2012 – MIDIS, Resolución Ministerial N°010 – 2012 – EF/63.01, Resolución Ministerial N°983 – 2012 – MINSA. Elaboración propia.</p>			

Entre el MIDIS y el MINSA se presenta una tensión más atenuada y menos confrontacional que en el caso anterior. La crítica desde el MINSA apunta a la manera en la que el MIDIS se apropia de la conducción de una política pública cuando no cuenta con actividad alguna para ejecutar acciones en este marco. El análisis sobre este cuestionamiento es una alerta en la medida que, en la historia de la administración pública peruana, el MINSA tiene un nivel de institucionalización, especialización y protocolos ya establecidos bastante sólidos que van más allá de un periodo gubernamental o el apoyo político de la coyuntura. Tiene en este caso una estructura de la que depende el MIDIS para hacer de la articulación un proceso efectivo.

A la luz de este proceso inicial emprendido por el MIDIS es importante resaltar lo ya avanzado, pero la alerta emergente plantea que si es necesario hacer un proceso transformador de las políticas públicas es necesario incorporar el componente deliberativo y participativo para entablar un nivel de relacionamiento con los sectores, a la vez que la mirada sobre las políticas públicas tiene que contar con un equipo multidisciplinario que permita analizar desde varias perspectivas los procesos emprendidos por el gobierno.

Una reflexión superficial sobre este proceso de múltiples iniciativas sectoriales daría la impresión de una coordinación articulada entre los sectores del gobierno nacional, aunque un análisis de fondo cuestiona esta idea en el sentido que tanto las propuestas del MIDIS como las del MEF se sostienen sobre la base del funcionamiento de los Gobiernos Locales –rurales y pobres en este caso- que en muchas ocasiones se constituyen sobre la base de equipos técnicos precarios. Se trata pues de una propuesta que ha adolecido de la participación de una agresiva asistencia técnica a los gobiernos locales y

al primer semestre del 2013 ambos sectores aún no tienen un balance oficial sobre los resultados –positivos y negativos- que han generado las directivas. Es por ello importante ubicar la reflexión en la doble lógica que pasa por la prioridad del gobierno y los instrumentos con los que cuenta para impulsar la política pública, por un lado; y ubicar en ese marco la consulta, deliberación y asistencia técnica a los gobiernos subnacionales que tienen lógicas de poder específicas. Romper con esta vieja idea de percibir a los niveles subnacionales como los brazos operadores es un desafío pendiente.

4.4. Conclusiones

El núcleo medular de preocupación de la tesis se ha centrado en estudiar la relación entre Estado y la sociedad civil, tomando como caso el problema de la desnutrición crónica infantil. Sobre ese marco se ha analizado la fase de agendación e implementación de una política pública destinada a reducir la desnutrición crónica infantil que para fines analíticos corresponderían al periodo 2000-2007 y 2008-2012, respectivamente.

Teniendo en cuenta la complejidad del estudio nos hemos preocupado por plantear los enfoques detrás de los conceptos antes que centrarnos en la propia definición operacional. Esto nos ha permitido contar con mayores elementos analíticos que permitan discutir y problematizar sobre la relación Estado – Sociedad Civil reconociendo, por un lado, el ciclo de la política pública y, por otro, los campos de acción en el que se generan mecanismos y espacios de diálogo, participación y concertación entre los actores.

A través del largo camino recorrido sobre el cual ubicamos la investigación en el periodo 2000-2012, nos hemos preocupado por ubicar los procesos que han marcado y caracterizado el relacionamiento entre las organizaciones, los campos de acción y los espacios que se han construido. Hemos privilegiado el análisis a los espacios y los actores, así como las tendencias que se configuran en relación a la evolución en la asignación de recursos públicos y la evolución de los indicadores de resultado de la propia política pública.

En este sentido, y considerando los procesos sociopolíticos que han marcado el proceso, podemos decir que la transición democrática muestra una contribución relevante en la medida que sobre ella se configuraron los canales de concertación y participación social, facilitando el diálogo a través de espacios como la Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza y el Acuerdo Nacional que permitieron potenciar la relación entre Estado y la Sociedad Civil.

También nos interesa ubicar la discusión sobre el origen y desarrollo del Presupuesto por Resultados en el Perú que se expresa a través de una convergencia de factores donde el Ministerio de Economía y Finanzas planteaba su propuesta de reforma y, por el lado de la sociedad civil, se enfatiza la atención a la infancia con las once acciones prioritarias. La articulación entre una y otra propuesta dio origen a lo que hoy conocemos como Programas Presupuestales Estratégicos que iniciaron su marcha hacia el 2008 y que, para el 2012, se mostraban ajustes en el diseño y categorización denominándolos Programas Presupuestales. La investigación nos ha permitido introducirnos en temas menos visibles pero que son el día a día de la gestión

pública, reconociendo las tensiones naturales, la competencia y el conflicto, así como los puntos de encuentro, cogestión y concertación.

En ese marco, las conclusiones reposan sobre tres ejes de análisis. En primer lugar tomamos como referencia el proceso democratizador que ha experimentado nuestro país y que forma parte de una experiencia sobre el cual emergen temas como la atención a la infancia, marco de referencia para identificar las preocupaciones de la sociedad sobre la desnutrición crónica infantil hasta convertirse en política pública. En segundo lugar, nos interesa brindar una reflexión de conjunto sobre la experiencia que ha significado la puesta en marcha del Programa Articulado Nutricional y los resultados que ha alcanzado para mejorar la calidad de vida de la población infantil menor de cinco años de edad. Finalmente, una tercera conclusión girará en torno al significado de la relación Estado – Sociedad Civil sobre la experiencia de la desnutrición crónica como problema social que ha contribuido tanto al interior de la administración pública (agilizando los procesos de gestión en la búsqueda de la consecución de resultados, rompiendo el esquema de una administración pública hermética y poco abierta a la deliberación) como a la sociedad civil (generando una conciencia crítica sobre la base del conocimiento adquirido, alineando proyectos de desarrollo para potenciar el impacto de la política pública). Sobre esta base se abre un nuevo proceso de corresponsabilidad en relación a los acuerdos concertados entre Estado y la Sociedad Civil.

El proceso democratizador ha contribuido decisivamente en reactivar los espacios de participación y concertación

A lo largo de la investigación hemos constatado que el periodo de la transición democrática ha sido el marco a través del cual se reactivan y

fortalecen los canales de participación ciudadana, que habían sido afectados y amenazados por el gobierno autoritario de los años noventa y el periodo de violencia política.

La creación de espacios como la Mesa de Concertación y el Acuerdo Nacional contribuyeron a cohesionar la relación entre Estado y Sociedad Civil, reconociendo el camino ya trazado por la sociedad civil y facilitando los canales a través del cual era posible incorporar gradualmente el tema de la atención a la infancia. Estos espacios creados tienen un significado sustancial que redefine el modo de hacer política y construir políticas públicas en el país, en la medida que incorpora a los múltiples actores sociales y políticos en el proceso de construcción de la política pública. Como bien señala Alayza (2005, p.29) “un sistema político que se precie de ser democrático tiene que usar la política pública como respuesta a las demandas sociales, pero justamente buscando fortalecer las instituciones públicas, para que ellas cumplan sus funciones de protección del ciudadano y ejercicio de la justicia, prueba de ello es que el ciudadano se sienta bien tratado”⁵³. Formar ciudadanos supone una tarea esencialmente del Estado en aras de construir una sociedad equitativa, que reproduce socialmente sus derechos y deberes.

Si bien la historia reciente nos dice que aún nos falta mucho por afirmar la democracia en el país, uno de los aspectos donde se ha avanzado en este nuevo milenio es en garantizar formalmente los espacios para la relación Estado Sociedad Civil. En el caso peruano, el proceso democratizador ha supuesto un giro en la manera de construir políticas públicas, redefiniendo a su vez la relación Estado – Sociedad Civil en la medida que, sobre la base de los

⁵³ Alayza, Rosa; Democracia y sociedad: participación y representación. En: *Páginas*; Vol. 30 N°195; Octubre, 36; 2005.

espacios creados, se han generado mecanismos de encuentro, diálogo y participación a través de las mesas de concertación, los foros del Acuerdo nacional, así como los Consejos de Coordinación Regional y Local. Cada uno de estos espacios le ha agregado un valor específico al significado de la democracia en el país.

Participar supone un ejercicio ciudadano, un derecho en sí mismo cuyo ejercicio requiere de condiciones mínimas como espacios social o formalmente reconocidos. Coincidiendo con los aportes de Alayza (2005, p.36) podemos decir que la participación “supone proponer y concertar con el Estado para facilitar respuestas a problemas que afectan a la gente; pero no se debe pensar que la propuesta que plantea un grupo tiene que ser aceptada tal cual. La relación entre Estado y sociedad supone que estas dos partes son legal y políticamente complementarias dentro del sistema democrático”. Esta forma de concebir la participación sobre los canales institucionales y reconocidos por el Estado supone construir una relación de iguales, un espacio a través del cual la noción de ciudadanía redefine los mecanismos de relación vertical y autoritaria. El proceso democratizador de inicios del nuevo milenio ha contribuido a afirmar un camino que décadas atrás resultaba inimaginable, aunque todavía falte mucho camino por recorrer.

En este proceso de apertura a los canales de participación, destacamos dos momentos relevantes que expresan este nuevo contexto de afirmación democrática y construcción de ciudadanía y que han contribuido, cada cual de manera especial y acumulativa, en posicionar y priorizar en la agenda pública la atención a la desnutrición crónica infantil.

En primer lugar reconocemos que la transición democrática generó una gran ola de expectativas e iniciativas de la sociedad civil y del Estado por garantizar los canales y espacios para el diálogo y la participación social. Sobre este marco la Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza fue construyendo una visión consensuada entre el Estado y la Sociedad Civil en torno a la lucha contra la pobreza, desde una perspectiva multidimensional. Esto supone la organización de un conjunto de políticas públicas que, articuladas, potencian la acción gubernamental a través de los servicios públicos universales. El espíritu de esta propuesta concertada se expresa en la Carta Social que nace del diálogo entre el Estado y la Sociedad Civil el primer semestre del 2001. En el segundo semestre de ese mismo año, el equipo técnico del presidente Alejandro Toledo publica la “Carta de política social” en el que se planteaban las estrategias de intervención asistencial para la lucha contra la pobreza. Este último fue un documento que no tuvo impacto en los distintos estamentos de la administración pública ni en la sociedad civil por el carácter discrecional como se había trabajado, sin pasar por un diálogo con actores sociales y políticos, además que reducía el enfoque de las políticas sociales.

Sobre este gran marco de discutir la pertinencia de las políticas sociales, los planes de desarrollo y el presupuesto participativo que atraviesan los años que van entre el 2001 y el 2004, se va abriendo campo a agendas específicas como es el tema de la infancia que corresponde a lo que llamamos el segundo momento de concertación y participación social. La campaña nacional de movilización a favor de la infancia ha significado el marco a través del cual se fueron cohesionando las organizaciones de sociedad civil ligadas al tema de

infancia con el propósito de generar las condiciones para ubicarlo como centro de la política pública.

Esta intencionalidad de la incidencia política de la sociedad civil en temas de infancia se fue afirmando progresivamente en el espacio de la Mesa de Concertación y del Acuerdo Nacional, hasta llegar a incidir en la Ley de Presupuesto Público para los años 2006 y 2007.

A la luz de este proceso, consideramos que el rol de la participación ha sido un factor determinante en despertar en la opinión pública el interés por apostar por la atención y la inversión en la infancia. Una acción que había sido ignorada pero que con el transcurrir del tiempo y con la insistencia de la sociedad civil se fue incorporando el tema a través de los canales ya institucionalizados.

La participación ciudadana pasa de la protesta a la propuesta, movilizando actores y redes de sociedad civil a nivel nacional, levantando diagnósticos sobre la situación de la infancia y las condiciones de pobreza en las que se encontraban. Se trataba de una propuesta que recogía una experiencia movilizadora y a la vez un diagnóstico más integral de las condiciones reales de la población.

La implementación del Programa Articulado Nutricional ha contribuido a reducir, a un mayor ritmo, la desnutrición crónica infantil en el Perú

La puesta en marcha de una nueva forma de gestionar las políticas públicas en el Perú se expresa a través de las reformas impulsadas a través de la implementación de la gestión por resultados desde el año 2008, donde el presupuesto por resultados y los programas presupuestales son los principales puntales. En este marco el Estado peruano ha venido generando las

condiciones y los instrumentos para establecer los vínculos entre las prioridades de la política pública y el presupuesto necesario que se debiera asignar.

Como se ha podido ver a lo largo de la investigación, existe una correspondencia entre una mayor asignación de recursos públicos destinados al Programa Articulado Nutricional y su impacto en la reducción de la desnutrición crónica infantil en el Perú.

De acuerdo con las cifras oficiales del MEF sobre presupuesto público se ha venido incrementando sostenidamente el presupuesto público destinado a la reducción de la desnutrición crónica en el país. La ley de presupuesto público para el año fiscal 2008 constata que se asignó a nivel de Presupuesto Institucional de Apertura (PIA) un total de S/.1,015 millones para el PAN y significó el 1.43% del presupuesto general de la república. Para el 2012 la ley de presupuesto público asignó para esta política pública un total de S/.1,699 millones que ha representado el 1.78% del presupuesto público general. No obstante, la discusión no se agota ahí, pues el Presupuesto Institucional Modificado (PIM) refleja el proceso de negociación al interior de las entidades gubernamentales para acceder a una mayor asignación de recursos públicos y es en este marco donde se constata que a nivel de PIM para el 2008 se asignó S/.1,198 millones que representaban un 1.32% del presupuesto general modificado de la república. Para el 2012 la asignación dio un salto de S/.2,664 millones que representan el 2.18% del presupuesto general modificado de la república.

¿Qué cambios han logrado producir estos recursos públicos destinados al Programa Articulado Nutricional? Las cifras oficiales de la ENDES señalan

que la desnutrición crónica infantil en el país entre el 2007 y el 2012 se ha reducido significativamente con los dos patrones de referencia que sirven para medir este indicador (NCHS y OMS). El ritmo de la reducción de la reducción de la desnutrición crónica infantil entre el 2007 y el 2012 (9.1 puntos porcentuales) es mucho mayor si lo comparamos con el periodo que va entre el 2000 y el 2007 (2.8 puntos porcentuales).

Con la implementación del Programa Articulado Nutricional se da una importante reducción de la brecha urbano – rural, pues tanto en la sierra rural como en la selva rural el ritmo de reducción de la desnutrición ha sido de 13.4 puntos porcentuales y 13.6 puntos porcentuales, respectivamente. En el caso urbano la reducción ha sido de 5.1 puntos porcentuales para este mismo periodo de tiempo. Visto por quintiles de pobreza, el PAN como política pública ha impulsado el enfoque de equidad, priorizando los territorios con mayor quintiles de pobreza y de más alta prevalencia de desnutrición crónica infantil. La brecha en desnutrición crónica entre el primer quintil más pobre y el quinto quintil más rico se ha venido recortando, pasando de una distancia de 43.9 puntos porcentuales en el 2007 a 35.7 puntos porcentuales en el 2012. No obstante, es en el segundo quintil donde más se ha avanzado en materia de reducción de la desnutrición crónica, mientras el primer quintil tiene un ritmo más lento de reducción.

Nos interesa señalar que el enfoque para analizar la desnutrición crónica infantil requiere ser abordado desde una perspectiva integral, reconociendo los avances y/o retrocesos de los indicadores a nivel de resultado final, resultado intermedio y resultado inmediato. Lo expuesto hasta el momento nos da luces de análisis a nivel de resultado final pero esta investigación también ha

desarrollado el análisis en torno a los indicadores de resultado intermedio y resultado inmediato. En ese marco, nos centraremos en señalar la preocupación en relación a los indicadores de resultado intermedio “proporción de menores de seis meses con lactancia exclusiva” y “prevalencia de anemia en menores de 36 meses”. Ambos resultados tienen formas diferenciadas de impactar en mover el resultado final y es importante prestarle bastante atención a fin de que la brecha se vaya acortando en el tiempo. El caso de la anemia puede ser significativo en la medida que tiene impactos en el corto plazo y funciona como suerte de termómetro en la medida que mide el desarrollo de los efectos que genera la política pública año a año. Esto está estrechamente vinculado con los mecanismos de articulación que se deben de generar para cristalizar el sentido de la intervención integral multiactor y multinivel.

En ese marco, los campos a través del cual se han construido para conocer, discutir y plantear propuestas sobre la naturaleza del Programa Articulado Nutricional han sido el Grupo de Seguimiento Concertado, la Iniciativa contra la Desnutrición Infantil (IDI) y el Colectivo Anemia NO.

Si bien se reconoce la importancia de cada uno de estos espacios, es a través del seguimiento concertado donde se ha profundizado en la reflexión sobre los límites de una reforma silenciosa donde la articulación al interior del Estado (horizontal y vertical) es una tarea pendiente.

Es desde ese espacio donde se ha discutido los límites de una reforma amplia al interior de la administración pública a través del presupuesto por resultados. Apostar por generar los mecanismos de articulación multiactor y multinivel contribuirá a contar con una gestión pública eficaz y centrada en el ciudadano. Si bien vemos que hay una apuesta bastante fuerte desde el

Ministerio de Economía y Finanzas por contar con sistemas de información que permitan agilizar los procesos de tomas de decisiones, hay que recuperar dentro del análisis la relevancia de la cultura organizacional.

Considerar dentro del análisis este aspecto permitirá mirar las lógicas organizacionales, las cuotas de poder que operan en la micropolítica que conforman el entramado burocrático. No considerarlo como un componente dentro de la reforma del Presupuesto por Resultados puede resultar un retroceso frente a todo lo que se ha avanzado.

La relación Estado – Sociedad Civil ha trascendido los periodos gubernamentales a favor de la reducción de la desnutrición crónica infantil

A través de estos doce años transcurridos podemos decir que en este proceso de participación y concertación en el que han confluído múltiples actores enfocados en un proceso particular (la infancia y en especial la reducción de la desnutrición crónica) podemos señalar que tanto el Estado como la sociedad civil han salido fortalecidos de este proceso, donde la cooperación y la visión compartida han generado puentes articuladores entre iniciativas gubernamentales y las intervenciones focalizadas de la sociedad civil. Hay todavía un camino por recorrer pero lo relevante está en la manera como se viene asumiendo el desafío.

El proceso ha permitido ampliar el horizonte de análisis y sentar las bases para pensar en una política pública de mediano plazo, haciéndola sostenible en el tiempo y garantizando las condiciones necesarias para que la política pública trascienda los periodos gubernamentales. Al respecto, los arreglos organizativos e institucionales que se han generado para “blindar” la

prioridad de la atención a la desnutrición crónica infantil dan cuenta de la conciencia que se ha venido generando al interior de las entidades gubernamentales y de la sociedad civil.

La atención prioritaria a la reducción de la desnutrición crónica forma parte de la agenda del Acuerdo Nacional, se inscribe en las Políticas Nacionales de Obligatorio Cumplimiento, se prioriza su asignación en la ley de presupuesto público desde el 2008, forma parte de los Acuerdos de Gobernabilidad firmados en 25 de las 26 regiones del país durante las elecciones sub nacionales del 2010, se ha ratificado este compromiso en el marco de las elecciones nacionales del 2011. Todas estas formas de garantizar la protección social nos dan cuenta del nivel de maduración que los actores políticos y sociales han construido a lo largo de la década.

Son los Acuerdos de Gobernabilidad y las Agendas Nacionales por la Infancia los que adquieren una importancia política, convirtiéndose en la llave maestra que permitirá generar compromisos de mediano plazo operando tanto a nivel nacional como en los espacios regionales. Este proceso ubica la relación Estado – Sociedad Civil en un nivel de corresponsabilidad que trasciende la gestión de gobierno y le da el respaldo político y social que requiere toda política pública para su implementación.

Asimismo, hemos constatado que desde la puesta en marcha del PAN las agencias de cooperación internacional y las ONGD han venido alineando sus intervenciones complementando y potenciando la acción gubernamental. La idea de cogestión o gestión de redes como lo llama Les Metcalfe ha sido medular para ir construyendo una mirada compartida sobre los procesos que se han venido generando.

También es relevante señalar la importancia de los espacios de concertación y participación social en el que convergen los múltiples actores de la sociedad civil y el Estado en sus distintos estamentos. La noción de un espacio horizontal y democrático ha venido calando progresivamente entre los interlocutores, generándose un clima de confianza que con el tiempo ha servido para impulsar iniciativas conjuntas en torno a los procesos de capacitación o consultas sobre las iniciativas referidas a proyectos de ley o directivas que el ejecutivo ha propuesto como referencia.

La IDI, el grupo de seguimiento concertado y el Colectivo Anemia NO son la más clara expresión de esta voluntad del Estado por abrirse frente a los espacios de participación, reconociendo en ellos su potencialidad en la medida que a través de estos espacios es posible generar mecanismos de incidencia directa en los tomadores de decisión de otros sectores y también al interior del sector.

Cada uno de estos espacios ha venido construyendo su propio rol y formas de articulación entre uno y otro. Como se ha mencionado en el estudio, la IDI tiene como propósito nuclear generar mecanismos de incidencia en torno a la reducción de la desnutrición crónica infantil y trabaja como un aliado del gobierno, siendo un soporte técnico en muchas de las iniciativas que el Estado promueve. El Colectivo Anemia No se maneja en este mismo eje de trabajo, aunque su campo de acción es más reducido, donde los actores que ahí participan plantean rutas de incidencia en torno al tema de la anemia. En el caso del seguimiento concertado al PAN la manera de entrar al tema se da sobre los procesos de gestión, analizando los procesos de formulación

presupuestal y apuntando mecanismos de incidencia pública más específicos en la propia gestión pública.



ANEXO 1

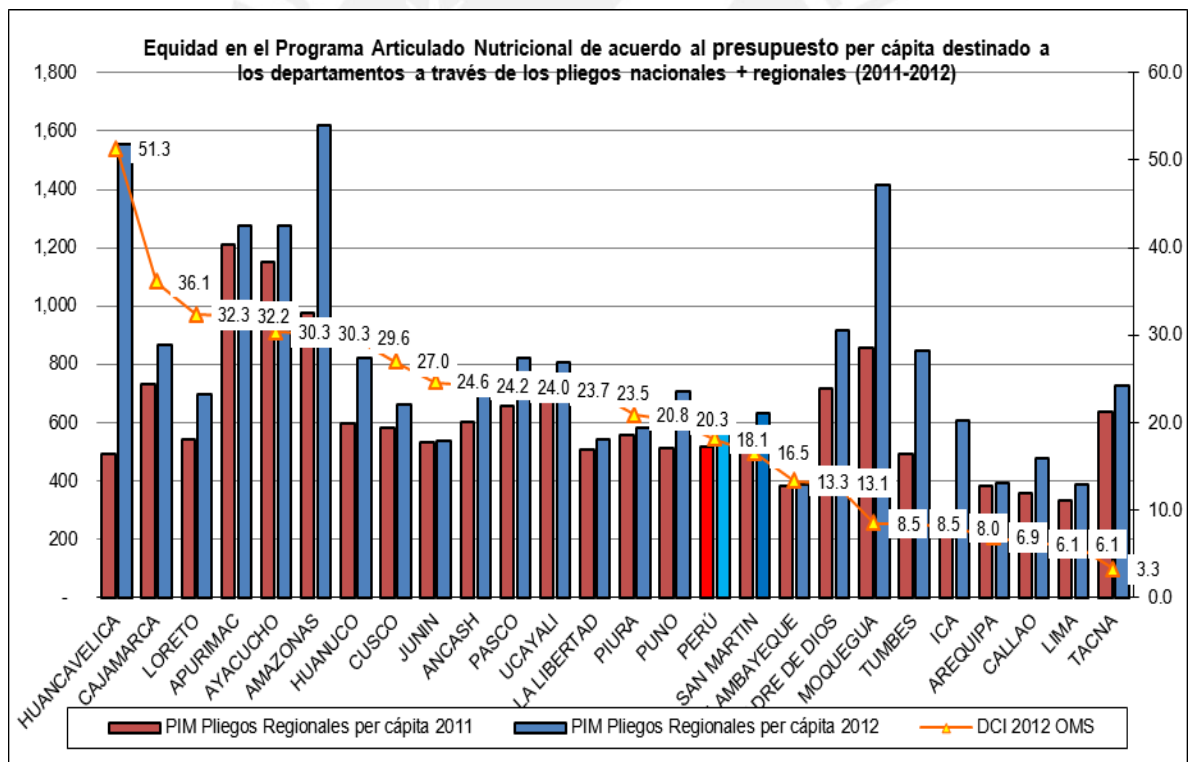
Equilibrio del Programa Articulado Nutricional a nivel de Actividades y Proyectos (2011-2012)						
PRODUCTOS DEL PROGRAMA ARTICULADO NUTRICIONAL	PIM 2011	Peso del Producto respecto al PIM 2011	PIM 2012	Peso del Producto respecto al PIM 2012	Variación PIM 2012-PIM 2011	Variación del Peso 2012-2011
1. Servicios de cuidado preventivo		56.7%		42.2%		
1.1 NIÑOS CON VACUNA COMPLETA	516,782,908	38.0%	453,617,634	24.2%	63,165,274	-13.8%
1.2 NIÑOS CON CRED COMPLETO SEGUN EDAD	158,751,496	11.7%	194,492,590	10.4%	35,741,094	-1.3%
1.3 NIÑOS CON SUPLEMENTO DE HIERRO Y VITAMINA A	31,296,435	2.3%	42,150,422	2.2%	10,853,987	-0.1%
1.4 GESTANTE CON SUPLEMENTO DE HIERRO Y ACIDO FOLICO	36,861,241	2.7%	41,344,485	2.2%	4,483,244	-0.5%
1.5 VIGILANCIA DE LA CALIDAD DEL AGUA PARA EL CONSUMO HUMANO	20,878,954	1.5%	34,003,418	1.8%	13,124,464	0.3%
1.6 DESINFECCION Y/O TRATAMIENTO DEL AGUA PARA EL CONSUMO HUMANO	5,765,424	0.4%	24,795,942	1.3%	19,030,518	0.9%
2. Servicios de promoción y Buenas practicas		2.1%		13.0%		
2.1 MUNICIPIOS SALUDABLES PROMUEVEN EL CUIDADO INFANTIL Y LA ADECUADA ALIMENTACION	7,032,445	0.5%	178,881,714	9.5%	171,849,269	9.0%
2.2 COMUNIDADES SALUDABLES PROMUEVEN EL CUIDADO INFANTIL Y LA ADECUADA ALIMENTACION	4,740,076	0.3%	29,866,557	1.6%	25,126,481	1.2%
2.3 INSTITUCIONES EDUCATIVAS SALUDABLES PROMUEVEN EL CUIDADO INFANTIL Y LA ADECUADA ALIMENTACION	6,553,103	0.5%	10,894,456	0.6%	4,341,353	0.1%
2.4 FAMILIAS SALUDABLES CON CONOCIMIENTOS PARA EL CUIDADO INFANTIL, LACTANCIA MATERNA EXCLUSIVA Y LA ADECUADA ALIMENTACION Y PROTECCION DEL MENOR DE 36 MESES	10,708,579	0.8%	24,117,637	1.3%	13,409,058	0.5%
3. Servicion recuperativos de enfermedades		19.2%		21.6%		
3.1 ATENCION DE INFECCIONES RESPIRATORIAS AGUDAS	101,644,294	7.5%	126,196,652	6.7%	24,552,358	-0.7%
3.2 ATENCION DE ENFERMEDADES DIARREICAS AGUDAS	52,980,328	3.9%	70,323,590	3.8%	17,343,262	-0.1%
3.3 ATENCION DE INFECCIONES RESPIRATORIAS AGUDAS CON COMPLICACIONES	44,191,443	3.3%	100,986,253	5.4%	56,794,810	2.1%
3.4 ATENCION DE ENFERMEDADES DIARREICAS AGUDAS CON COMPLICACIONES	23,844,111	1.8%	59,891,172	3.2%	36,047,061	1.4%
3.5 ATENCION DE OTRAS ENFERMEDADES PREVALENTES	21,523,404	1.6%	23,976,669	1.3%	2,453,265	-0.3%
3.6 ATENCION DE NIÑOS Y NIÑAS CON PARASITOSIS INTESTINAL	16,789,884	1.2%	23,065,026	1.2%	6,275,142	0.0%
4. Distribución de alimentos		18.0%		16.7%		
4.1 NIÑOS MENORES DE 3 AÑOS ATENDIDOS CON COMPLEMENTACION ALIMENTARIA	177,477,531	13.1%	215,366,861	11.5%	37,889,330	-1.6%
4.2 GESTANTES ATENDIDAS CON COMPLEMENTACION ALIMENTARIA	38,529,714	2.8%	54,989,472	2.9%	16,459,758	0.1%
4.3 MADRES LACTANTES ATENDIDAS CON COMPLEMENTACION ALIMENTARIA	29,120,219	2.1%	43,107,806	2.3%	13,987,587	0.2%
5. Actividades de conducción y soporte técnico	53,965,617	4.0%	122,252,125	6.5%	68,286,508	
(A) SUB TOTAL REGISTRADO DEL PAN POR ACTIVIDADES Y PRODUCTOS DEL PAN	1,359,437,206	100.0%	1,874,320,481	100.0%	514,883,275	
(B) SUB TOTAL REGISTRADO POR PROYECTOS DEL PAN	98,168,730		619,435,541		521,266,811	
(C=A+B) TOTAL DEL PAN REGISTRADO	1,457,605,936		2,493,756,022		1,036,150,086	
(C) JUNTOS	170,246,997		170,507,756		260,759	
(C=A+B) TOTAL DEL PAN REGISTRADO	1,627,852,933		2,664,263,778		1,036,410,845	

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas. Consulta Amigable (Extracción de la data Abril-Mayo del 2013)

Observaciones: Dado que el clasificador del gasto no es comparable entre el 2011 y el 2012, se estima en el 2011 un total de S/.98,168,730 invertidos en proyectos de inversión, de los cuales S/.58,615,040 corresponden a los Gobiernos Locales.

Fuente: MCLCP – Reporte de Seguimiento Concertado al Programa Articulado Nutricional (Balance 2012)

ANEXO 2



Fuente: MCLCP – Reporte de Seguimiento Concertado al Programa Articulado Nutricional (Balance 2012)

ANEXO 3

Descentralización del Presupuesto destinado al Programa Articulado Nutricional										
Niveles de Gobierno	PIM 2008		PIM 2009		PIM 2010		PIM 2011		PIM 2012	
GOBIERNO NACIONAL	1,050,342,943	87.6%	1,088,802,031	83.9%	1,376,901,521	79.0%	836,105,607	57.4%	835,021,752	33.5%
SALUD	247,069,309	17.1%	374,292,051	22.4%	491,197,533	22.0%	583,573,516	26.4%	517,720,863	16.3%
PCM	547,052,752	45.6%	500,746,488	38.6%	584,586,172	33.5%	0.0	0.0%	0.0	0.0%
MIMP/MIDIS (PRONAA)	256,220,882	21.4%	213,763,492	16.5%	301,117,816	17.3%	252,532,091	17.3%	317,300,889	12.7%
GOBIERNOS REGIONALES	144,425,512	12.0%	208,215,310	16.1%	366,631,051	21.0%	562,885,289	38.6%	861,961,510	34.6%
GOBIERNOS LOCALES	4,060,410	0.3%	-	0.0%	-	0.0%	58,615,040	4.0%	796,772,760	32.0%
TOTAL	1,198,828,865	100.0%	1,297,017,341	100.0%	1,743,532,572	100.0%	1,457,605,936	100.0%	2,493,756,022	100.0%

Fuente: MCLCP – Reporte de Seguimiento Concertado al Programa Articulado Nutricional (Balance 2012)

BIBLIOGRAFÍA

Aguilar, Luis

- 2000 Estudio introductorio sobre la implementación de las políticas públicas. (En: La implementación de las Políticas Públicas. Donald Van Meter - Autor). México D.F.: Porrúa, 286 p.
- 2006 Gobernanza y gestión pública; Fondo de Cultura Económica; México; p.500.
- 2007 La hechura de las políticas públicas. México D.F. Porrúa, 437 p.

Alayza, Rosa

- 2003 Perú: sociedad civil a prueba. (En: Páginas; Vol. 28, N°180, Abril, pp.6-16)
- 2005 Democracia y sociedad: participación y representación. (En: Páginas; Vol. 30, N°195, Octubre, pp. 27-39)

Alza, Carlos

- 2012 Gestión pública: Balance y perspectivas. Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú. Fondo Editorial, 252 p.

Anderson, Barry

- 2010 Presupuesto para resultados: Guía para usuarios. Banco Interamericano de Desarrollo.

Andrade, Carlos

- 2010 Chile: Interacción Estado – Sociedad Civil en las políticas de infancia. (En: Revista CEPAL, N°101, Agosto del 2010).

Andrade, Patricia

- 2007 Participación e incidencia de la sociedad civil en las políticas educativas: El caso peruano. Buenos Aires. Foro Latinoamericano de Políticas Educativas, 79p.

Arellano, David

- 2006 Gestión estratégica del sector público. Del pensamiento estratégico al cambio institucional. México D.F. Fondo de Cultura Económica.

Banco Mundial

1998 Poverty and social development in Perú, 1994-1997. Washington D.C., 70 p.

Baena, Mariano

2008 La reforma neogerencial: De la nueva gerencia pública a la administración pública posmoderna. XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Buenos Aires.

Barzelay, Michael

1998 Atravesando la burocracia: una nueva perspectiva de la administración pública. México D.F. , Fondo de Cultura Económica, 252p.

Beltrán y Seinfeld

2010 Desnutrición crónica infantil en el Perú: Un problema persistente. (En: Políticas sociales en el Perú: Nuevos desafíos. Editores: Felipe Portocarrero, Enrique Vásquez y Gustavo Yamada). Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú.

Boggio, María Rosa

2011 Sistematización de la experiencia del seguimiento concertado. (Documento de trabajo publicado para la Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza).

CARE PERU

2009 Sistematización de la Iniciativa contra la Desnutrición Infantil: Un modelo de incidencia política.

Cohen, Jean y Arato, Andrew

2000 Sociedad civil y teoría política. México. Fondo de Cultura Económica.

Comisión Interministerial de Asuntos Sociales

2010 El desafío es articular. La experiencia de la Estrategia Nacional CRECER

Cortázar, Juan Carlos

2006 Una mirada estratégica y gerencial de la implementación de los programas sociales. Nueva York, INDES, 52 p.

Cunill, Nuria

2010 Sinergias entre el Estado y la Sociedad Civil en el marco de una gestión pública para resultados en el desarrollo. Banco Interamericano de Desarrollo.

De Piero, Sergio

2005 Organizaciones de la sociedad civil. Buenos Aires. Editorial Paidós SAICF.

El Peruano

2006 <http://www.acuerdonacional.pe/prensa/archivos/06/Setiembre/20060919-A.htm>

García, Roberto

2010 La gestión para resultados del desarrollo y el presupuesto por resultados. Banco Interamericano de Desarrollo.

García, Roberto y García, Mauricio

2010 La gestión para resultados del desarrollo. Avances y desafíos en América Latina y el Caribe. Oficina de relaciones externas del Banco Interamericano de Desarrollo

Garretón, Manuel Antonio

2006 Sociedad civil y ciudadanía en la problemática latinoamericana actual. (En: Ciudadanía, sociedad civil y participación política). Buenos Aires. Niño y Dávila Editores.

Grández, Félix

2011 El presupuesto en su laberinto. Cuatro temas para la discusión del presupuesto por resultados en el Perú. (Exposición presentada en el Seminario de Reforma del Estado "Gestión pública para un buen gobierno: balance y perspectivas" PUCP, 27 de octubre del 2011.

Habermas, Jürgen

1999 La inclusión del otro. Estudios de teoría política. Barcelona, Paidós Ibérica, 252 p.

Henríquez, Narda

2005 Red de redes para la concertación: La experiencia de la Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza. Lima. MCLCP, 199p.

2004 "Exclusión social, Políticas incluyentes y Gerencia social" Ponencia presentada en el seminario internacional. FONCODES e INDES / BID, Lima 19 de agosto del 2004

Kingdon, John

1995 Agendas, alternatives, and public policies.. Nueva York, NY: Longman; 253 p.

Lahera, Eugenio

2004 Política y políticas públicas. Santiago de Chile: CEPAL

Lauro, Ana María

2006 Sociedad civil y participación en políticas públicas: el caso de la

estrategia nacional de seguridad alimentaria. Huancavelica. CARE Perú, 178 p.

Lechner, Norbert

2002 Las sombras del mañana: La dimensión subjetiva de la política. Santiago de Chile, LOM Ediciones, 132 p.

Llona, Mariana

2004 Presupuesto participativo: Alcances y límites de una política pública. (Texto presentado en la Conferencia de la Red de Seguimiento, Evaluación y Sistematización en América Latina y el Caribe (ReLAC). "Evaluación, democracia y gobernabilidad: desafíos para América Latina". Lima, Perú, 20 - 22 de Octubre 2004)

Marcel, Mario

2007 Plan de acción: Modelo de fortalecimiento del sistema de presupuesto basado en resultados en la administración pública federal de México. (Documento mimeografiado de marzo del 2007).

Mato, Daniel (Coord.)

2004 Políticas de ciudadanía y sociedad civil: en tiempos de globalización. Caracas. Universidad de Venezuela, Facultad de Ciencias Económicas, 302 p.

Metcalf, Les

1999 La gestión pública: De la imitación a la innovación. En: ¿De burócratas a gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado. Carlos Losada (Ed.). Washington D.C. BID.

Mejía, Andrés

2011 Análisis del éxito en la lucha contra la desnutrición en el Perú. Estudio de caso preparado para CARE. Lima, 63 p.

Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza

2007 Lineamientos de Trabajo 2007: Mejora del Acceso y la Calidad de los Servicios Públicos con Prioridad en la Atención a la Infancia

2007 Procedimientos para el Seguimiento en el Espacio de la MCLCP de la 12 actividades Priorizadas a favor de la Infancia

2009 Reporte de Seguimiento Concertado al Programa Articulado Nutricional (Balance 2008)

2010 Reporte de Seguimiento Concertado al Programa Articulado Nutricional (Balance 2009)

2011 Reporte de Seguimiento Concertado al Programa Articulado Nutricional (Balance 2010)

2011 Guía metodológica para el seguimiento concertado a los Programas Presupuestales Estratégico

Ministerio de Economía y Finanzas

- 2008 Programa Articulado Nutricional
- 2009 Programas Presupuestales Estratégicos. Estructura Funcional Programática
- 2010 Presupuesto por Resultados. Programas presupuestales Estratégicos
- Ministerio de Salud
- 2009 Definiciones operacionales y criterios de programación. Programa Estratégico Articulado Nutricional
- Morgan, María de la Luz
- 2008 Sistematización de la experiencia de incidencia política de la iniciativa contra la desnutrición infantil (Informe final de Marzo del 2008).
- OCDE
- 2005 Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo.
- Ormond y Loffler
- 1999 Nueva gerencia pública: ¿Qué tomar y qué dejar? (En: Revista del CLAD Reforma y Democracia Número 13, Febrero 1999, Caracas).
- Panfichi, Aldo
- 2005 Oportunidades y limitaciones de la participación ciudadana en el Perú.
La mesa de concertación para la lucha contra la pobreza. Lima. PUCP. Departamento de Ciencias Sociales, 47 p.
- 2007 Participación ciudadana en el Perú: disputas, confluencias y tensiones. Lima. PUCP, 286 p.
- 2009 Cambios en los vínculos entre la sociedad y el Estado en el Perú: 1968-2008. (En: Cambios sociales en el Perú: 1968-2008. Orlando Plaza (Ed.). Lima. Fondo Editorial PUCP.
- Parsons, Wayne
- 2007 Políticas Públicas: Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de las políticas públicas. México D.F. FLACSO, 815p.
- Podestá, Bruno
- 1996 Políticas sociales, Integración regional y participación de la sociedad civil. Lima, PUCP. Instituto de Estudios Europeos, 47 p.
- Portelli, Hugges
- 1987 Gramsci y el bloque histórico. México. Siglo XXI, 162 p.
- Ramió, Carles
- 2002 Teoría de la organización y la administración pública. Madrid. Tecnos Universitat Pompeu Fabra, 302 p.
- Salazar, Carlos
- 2008 Políticas Públicas y ThinkTanks. Bogotá: Konrad Adenauer.

Sánchez, Juan Martín

2007 Sociedad civil, cooperación y organizaciones de consumidores en América Latina y España. Buenos Aires, Editorial Biblos, 183p.

Sorj, Bernardo

2010 Usos, abusos y desafíos de la sociedad civil en América Latina. Buenos Aires. Siglo XXI –Editora Iberoamericana, 216 p.

Suk Kim, Pan

2007 Desafíos a la capacidad pública en la era de una administración pública en evolución y reforma del gobierno. (En: Revista Gestión y Política Pública, Vol. XVI, Número 2. México D.F. Centro de investigación y docencia Económica, pp511-537).

Stein, Ernesto

2006 Las políticas de las políticas públicas. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington.

Then Marte, Addys

2010 Hacia una GpRD en el ámbito de las organizaciones de la sociedad civil; En: Gestión pública para resultados en el desarrollo: Corresponsabilidad del Estado y la Sociedad Civil; BID; Washington DC.