



PONTIFICIA
**UNIVERSIDAD
CATÓLICA**
DEL PERÚ

ESCUELA DE POSGRADO

DIFICULTADES DE LOS GOBIERNOS LOCALES PARA LA COGESTIÓN DE LOS PROGRAMAS DE COMPLEMENTACIÓN ALIMENTARIA. CASO: MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE HUANCAVELICA – PERU.

JUNIO 2011

Tesis para optar el grado de Magíster en Gerencia Social

AUTORES

JOHN TORRES SAAVEDRA

LUIS ALFREDO ROMERO UNTIVEROS

ASESOR

ROSA MARÍA GABILONDO GARCÍA DEL BARCO

LIMA – PERÚ

2016

Resumen ejecutivo

La investigación está enmarcada en el proceso de descentralización que implica la transferencia de la gestión de los programas sociales. Esta transferencia plantea desafíos técnico - administrativos, fiscales y políticos, que son necesarios para responder a las exigencias de innovación institucional en los gobiernos subnacionales para conducirse con liderazgo, exigiendo además del gobierno nacional el establecimiento de mecanismos que viabilicen los canales de coordinación intergubernamental y que propicien la autonomía local.

Asimismo, la investigación es de nivel meso. Involucra un elemento de la política sectorial perteneciente a una competencia del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES) relacionada con programas sociales de seguridad alimentaria y programas de complementación alimentaria (PCA), focalizada en el programa de Comedores Populares. Aborda expectativas, intereses, percepciones y opiniones sobre el rol de los actores en la gestión del programa de Comedores Populares transferido, visualizando cómo se gestionan en el ámbito local.

Se toma como estudio de caso al gobierno provincial de Huancavelica, abordándose como una investigación cualitativa. A nivel institucional toma en cuenta al subsistema psicosocial: estrategias y estilos de liderazgo, comunicación y relacionamiento de los representantes políticos y técnicos con organizaciones sociales de base, que son las destinatarias directas del PCA.

Se proponen recomendaciones y lineamientos para aportar al fortalecimiento de capacidades en la gestión de programas sociales de los gobiernos locales orientado a sugerir mejores condiciones de concertación para la cogestión local, contribuyendo al debate sobre los desafíos del proceso de transferencia de estos programas sociales.

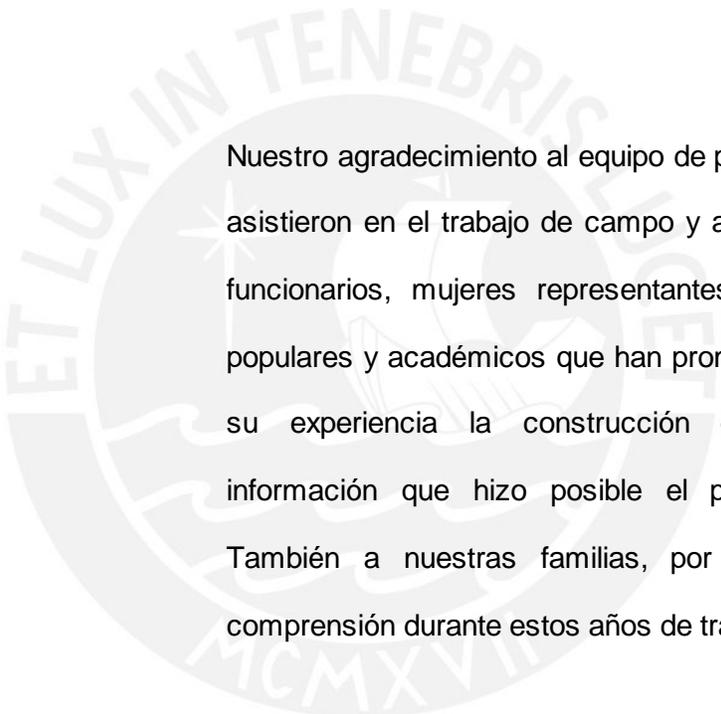
Índice

CAPÍTULO I INTRODUCCIÓN.....	9
1.1 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.....	11
1.2 JUSTIFICACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN.....	15
1.3 OBJETIVOS.....	17
CAPÍTULO II MARCO TEÓRICO.....	19
2.1 MARCO CONCEPTUAL REFERENCIAL.....	19
2.1.1. Primer momento: Antecedentes iniciales de la descentralización.....	19
2.1.2. Segundo momento: Proceso de implementación.....	20
2.1.3. La gestión de las políticas y/o programas sociales y su proceso de descentralización en el Perú.....	23
2.1.4. Gestión de las políticas sociales en el Perú: PCA.....	33
2.1.5. La descentralización de la gestión de las políticas sociales en los gobiernos sub nacionales.....	36
2.1.6. Dificultades.....	40
2.1.7. Los PCA y la participación de las organizaciones de mujeres....	42
2.1.8. Comités de Gestión como instancia para la cogestión de los PCA.....	45
2.2. DEFINICIÓN DE CONCEPTOS.....	47
2.2.2. Autonomía de los gobiernos sub nacionales.....	49
2.3. PROGRAMAS SOCIALES EN HUANCVELICA.....	49
2.3.1. Diagnóstico contextual.....	49
2.3.2. Características geográficas.....	50
2.3.3. Características socio culturales.....	50
2.3.4. Distribución de población por área de residencia.....	50
2.3.5. Programas sociales en Huancavelica.....	54
2.3.6. Problemas que inciden en la reducida efectividad de los programas sociales implementados en Huancavelica.....	55

CAPÍTULO III DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN	57
3.1. FORMA DE LA INVESTIGACIÓN	57
3.2. ESTRATEGIA METODOLÓGICA	58
3.3. UNIVERSO Y POBLACIÓN.....	59
3.3.1. Universo.....	59
3.3.2. Población	59
3.3.3. Método de muestreo	60
3.3.4. Tamaño de la muestra	61
3.3.5. Fuentes e instrumentos de información.....	62
3.3.6. Técnicas e Instrumentos	64
3.3.7. Procesamiento de la información.....	64
CAPÍTULO IV PRESENTACIÓN, ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE RESULTADOS.....	65
CAPÍTULO V CONCLUSIONES	95
5.1 CONCLUSIONES PRINCIPALES	95
CAPÍTULO VI PROPUESTA CORRECTIVA	103
6.1. BASES DE LA PROPUESTA CORRECTIVA.....	103
6.2. OBJETIVO	103
6.3. ESTRATEGIAS DE INTERVENCIÓN.....	103
6.4. PRINCIPALES ACTIVIDADES Y RESPONSABLES.....	106
6.5. IMPLEMENTACIÓN DE LA PROPUESTA	108
6.6. RECOMENDACIONES.....	108
6.7. RELACIÓN ENTRE LAS RECOMENDACIONES Y LAS PROPUESTAS CORRECTIVAS	113
ANEXOS.....	114
Anexo 1: Preguntas de investigación, objetivos y variables.....	115
Anexo 2: Instrumentos de recolección de información.....	119
Anexo 3: Lista de actores entrevistados	125
Anexo 5: Resolución de Alcaldía N° 138-2011/MPH.....	129
BIBLIOGRAFÍA	130

Índice de cuadros

Cuadro N° 2.1: Porcentaje de asignación del gasto de capital y gasto corriente por nivel de gobierno del 100% del presupuesto público por año	32
Cuadro N° 2.2 Indicadores geopolíticos de la región Huancavelica	52
Cuadro N° 3.1 Fuentes e instrumentos utilizados en la investigación	63
Cuadro N° 6.1: Principales actividades y responsables de la propuesta correctiva.....	106
Cuadro N° 7.1: Relación entre las recomendaciones y las propuestas correctivas.....	113



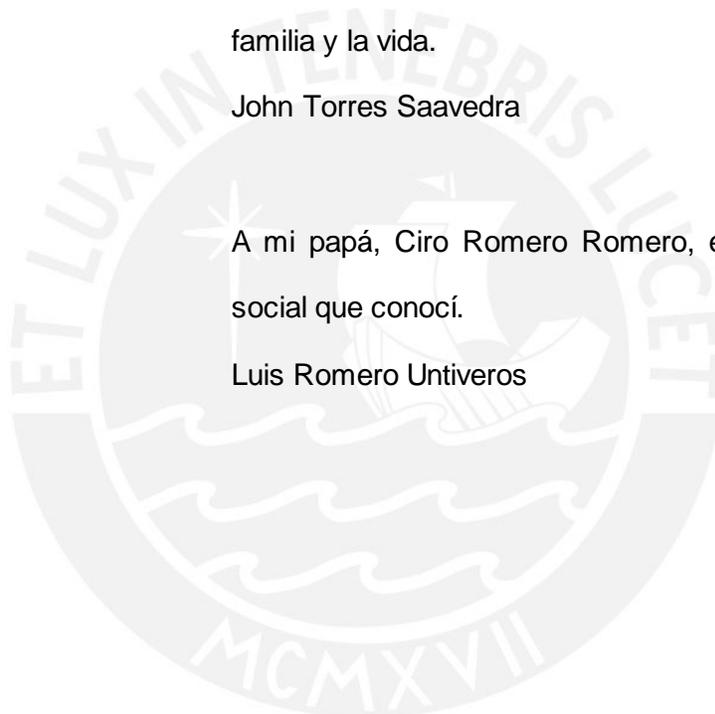
Nuestro agradecimiento al equipo de personas que nos asistieron en el trabajo de campo y a las autoridades, funcionarios, mujeres representantes de comedores populares y académicos que han promovido a partir de su experiencia la construcción colectiva de la información que hizo posible el presente estudio. También a nuestras familias, por su paciencia y comprensión durante estos años de trabajo académico.

A mi esposa Karla, a mi hijos Adriel y Nahara a mis
padres Carlos e Hilda, por enseñarme el sentido de la
familia y la vida.

John Torres Saavedra

A mi papá, Ciro Romero Romero, el primer luchador
social que conocí.

Luis Romero Untiveros



CAPÍTULO I

INTRODUCCIÓN

La propuesta de estudio se ubica en el marco del proceso de descentralización que el Perú ha iniciado desde el año 2002, lo que ha significado el establecimiento de pautas de un nuevo orden político, administrativo y económico. Ha transcurrido más de una década de iniciado este proceso que actualmente presenta avances, retrocesos y contradicciones entre los diversos actores involucrados. Los programas sociales constituyen un aspecto importante de la descentralización, ya que fueron transferidos con competencias directas y compartidas hacia los gobiernos sub nacionales.

El estudio responde a la exigencia de los actores involucrados con el gobierno municipal de Huancavelica, sin dejar de lado el análisis de protagonistas de la institucionalidad pública vinculados a la descentralización y transferencia de programas sociales.

Estos programas requieren fortalecer el liderazgo de los gobiernos sub nacionales en la cogestión de los Programas de Complementación Alimentaria (PCA) y desarrollar lineamientos que ayuden a establecer mejores condiciones para la cogestión de los mismos a través de los comedores populares transferidos.

El estudio comprende seis capítulos. El Capítulo I corresponde a la introducción y planteamiento del problema. Se establece que el proceso de transferencia, plantea desafíos en la gestión a los nuevos actores de la institucionalidad pública para asumir responsabilidades técnico - administrativas, fiscales y políticas, acorde a las exigencias de innovación institucional que requieren los gobiernos sub nacionales para conducirse con liderazgo.

Asimismo, hace referencia a las pretensiones de los objetivos y alcances del estudio, cuyo aporte se define en proponer recomendaciones y lineamientos que establezcan mejores condiciones para la gestión local de estos programas sociales.

El estudio plantea una pregunta general de investigación, tres preguntas específicas de estudio y seis variables. Estas preguntas son las líneas del proceso de investigación.

El Capítulo II se divide en tres partes. La primera comprende el marco referencial, donde se incluye elementos propios de la dinámica del proceso de descentralización iniciado en el año 2002 a partir de la transferencia de los PCA. La segunda parte comprende la definición de conceptos y la tercera busca contextualizar y caracterizar aspectos relevantes de la gestión de programas sociales en Huancavelica.

El Capítulo III, corresponde al diseño de la investigación, resaltándose que este estudio plantea como forma principal el método de estudio de caso, el cual se complementa con las formas de estudio documentario, y el análisis básico de mapeo de actores sociales involucrados en los PCA. Siendo la investigación de tipo cualitativa. El método utilizado fue por juicio o conveniencia, ya que la información recopilada se obtuvo a partir de individuos y fuentes especializadas, que conocen el tema por su experiencia, vinculación o manejo de los elementos que conforman este estudio.

El Capítulo IV, comprende hallazgos, conclusiones y recomendaciones. Los hallazgos y las conclusiones se agrupan en relación a los objetivos y variables. Se describen y analizan el conjunto de percepciones, hechos y situaciones que caracterizan a las variables de estudio.

Por último, se plantea una propuesta correctiva que busca contribuir a la mejora del funcionamiento del Comité de Gestión, capacitación de funcionarios y sensibilización de las OSB.

1.1 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

La investigación se ubica en el año 2011 dentro del marco del proceso de descentralización que el Perú ha iniciado desde el año 2002.

Este proceso significa el establecimiento de pautas de un nuevo orden político, administrativo y económico que orienta la visión de desarrollo a partir de recrear una nueva forma de comprender el relacionamiento entre el centro y la periferia.

El proceso de descentralización se constituye como un proceso constante y de largo plazo. En este contexto, los programas sociales constituyen un elemento importante de la descentralización, debido a que el Poder Ejecutivo en el año 2003 promulgó las transferencias anuales de programas sociales y proyectos especiales hacia gobiernos sub nacionales con competencias directas y compartidas.

De acuerdo a las competencias del MIMDES, este organismo formuló en el año 2003 una propuesta de Plan Sectorial cuya primera parte finalizó en el año 2005. Esta propuesta implicó la transferencia de los programas sociales, requiriendo para esto un trabajo paralelo de fortalecimiento de capacidades a fin de asegurar la adecuada continuidad en la gestión de los programas y fondos de inversión social (Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social - FONCODES) y parte de los programas de seguridad alimentaria tales como el Programa Nacional de Asistencia Alimentaria - PRONAA, (comedores, hogares y albergues). Esta transferencia fue concretándose de acuerdo al compromiso y liderazgo de los gobiernos sub nacionales. El proceso en sus inicios fue liderado por el Consejo Nacional de Descentralización (CND).

Sin embargo, su diseño organizacional y su estatus le impidieron ser un efectivo espacio de concertación con los gobiernos sub nacionales debido a la carencia de visiones estratégicas del gobierno central y de los partidos políticos para orientar adecuadamente y oportunamente las exigencias del proceso de transferencia iniciado.

Como se ha mencionado, el proceso de transferencia de los programas sociales ha presentado avances y retrocesos en el camino. Entre estos últimos, durante

el año 2004 las transferencias se vieron paralizadas cuando se publicó el Reglamento de la Ley del Sistema de Acreditación, el cual estableció requisitos que hacían engorroso el proceso de transferencia. En la práctica dicho reglamento paralizó las transferencias a nivel de gobiernos locales.

La principal crítica del proceso de transferencia es que se ha realizado sin recursos humanos y en la mayoría de los casos con muy limitados recursos económicos o sin ellos. Además, se critica que se haya realizado sin terminar de definir una matriz de competencias que sea capaz de expresarse en las leyes orgánicas de los diferentes sectores del Estado. En opinión de Eduardo Barzola¹, secretario técnico de la Red de Municipalidades Urbanas y Rurales del Perú (REMURPE), si hay normas que amenazan la vigencia del Estado de Derecho en el Perú, son precisamente las de transferencias, pues “no respetan el arreglo institucional de la división de poderes, es decir están restando la autonomía de las municipalidades”.

Otro hecho trascendente, es que las transferencias realizadas comenzaron a “caerse”, debido a que los municipios carecían de personal competente para administrar los comedores y los programas sociales transferidos. Es así que en algunos casos, la transferencia se limitó a enviar a los municipios recursos para adquirir alimentos sin presupuesto adicional para transporte, almacenamiento o gastos administrativos. Tampoco se les transfirió recursos humanos o económicos para contratar nuevo personal. Esto provocó en muchos casos limitaciones de diversa índole. Por ejemplo, los municipios carecían de la infraestructura para almacenar alimentos o no tenían los medios para trasladarlos; la adquisición les resultaba más cara porque ya no se compraban alimentos a gran escala, sino en las cantidades necesarias para satisfacer sólo la demanda local. Este sobrecosto provocó que las raciones alimentarias se recortaran, generando el reclamo de los beneficiarios.

¹ INWENT (2010). Documentos temáticos: *El Estado actual de la descentralización y su aporte al Estado de derecho en el Perú, el Ecuador, Colombia y Bolivia*.
(último acceso: 4 de Agosto de 2010)
<http://www.inwent.org.pe/capacides/docs/La-descentralizacion-y-su-aporte-al-ED-en-Peru-Ecuador-Colombia-Bolivia.pdf>

El resultado fue que varios gobiernos locales decidieron devolver las funciones transferidas o se paralizó la transferencia en municipios que inicialmente estaban interesados en ella y por último, en los casos donde los programas que fueron transferidos se encontraban en su fase final de financiamiento o ejecución, tenían un presupuesto sólo por un lapso determinado y estaban siendo transferidos con la intención de que la municipalidad sostuviera estos programas en el futuro con sus propios recursos, lo que estaba fuera de toda lógica, ya que se trataba por lo general de municipalidades pequeñas, pobres y con escasos recursos².

Entre los últimos procesos paralelos importantes en materia de la transferencia de los programas sociales, en el año 2007, en el marco de la ley N° 27658, Ley Marco de la Modernización de la Gestión del Estado, se dispuso el decreto supremo N° 080-2006-PCM, en el que se propone un plan de reforma de los programas sociales, liderado por la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), a través de la Secretaría Técnica de la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales (ST- CIAS), con las atribuciones de coordinar la implementación, seguimiento y evaluación de los programas sociales.

Dentro del proceso de transferencia, la gestión de los programas sociales plantea desafíos a los nuevos actores de la institucionalidad pública para asumir responsabilidades técnico administrativas, fiscales y políticas, acorde a las exigencias de innovación institucional que requieren los gobiernos sub nacionales para conducirse con liderazgo.

A nivel del gobierno nacional, los desafíos consisten en establecer mecanismos que viabilicen los canales de coordinación intergubernamental, que propicien la autonomía y acompañen los procesos de gestión local para fomentar la apropiación de los actores locales involucrados en las nuevas perspectivas de relacionamiento entre el Estado y la sociedad civil. Además es importante señalar que para los actores regionales, este proceso significa transferir el

² Ibid., op. cit.

poder y establecer un nuevo régimen jurídico administrativo que implica su mayor notoriedad y liderazgo.

Algunas acciones planteadas para superar estas dificultades se encuentran contenidas en el Plan Nacional de Fortalecimiento de Capacidades, orientadas a potenciar la toma de decisiones de los gobiernos sub nacionales. Sin embargo, el mecanismo de transferencia realizado hasta ahora tiene un carácter formal y el rol de los gobiernos sub nacionales está reducido a una responsabilidad funcional y programática, orientada y gestionada según los lineamientos establecidos por los sectores nacionales, las mismas que pretenden ser estrategias generalizadas en su aplicación, sin tomar en cuenta las características socioeconómicas, culturales y geográficas de cada realidad donde se aplican.

Surgen algunas preguntas de interés que están orientadas a entender ¿Cómo están articulados los gobiernos sub nacionales y el gobierno central? ¿Qué avances, tensiones e intereses existen que facilitan o limitan esta articulación? ¿Cómo la autonomía actual que tienen los gobiernos sub nacionales favorece al fortalecimiento en la gestión de los programas sociales y de su liderazgo para impulsar estos procesos locales, orientados a superar las condiciones actuales de pobreza? ¿De qué manera la implementación de estos programas sociales desde la gestión de los gobiernos sub nacionales está garantizando promover un mayor acercamiento de la sociedad civil y del Estado, desde la perspectiva del enfoque territorial? ¿Cómo el actual liderazgo de los gobiernos sub nacionales asegura la continuidad del proceso de transferencia actual?

En este contexto, la gestión de los programas sociales transferidos y el propio proceso de descentralización muestran cierta complejidad que se entiende como un proceso dinámico al cual la política de descentralización pretende establecer caminos que afiancen su perspectiva.

A fin de comprender cómo viene evolucionando la gestión de los programas sociales transferidos y siendo de particular interés para el estudio en dar respuesta al siguiente problema de investigación ¿Por qué a pesar de que se

han transferido la gestión del programa de Comedores Populares³, a los gobiernos sub nacionales, éstos presentan dificultades en su proceso de articulación, autonomía y liderazgo en la gestión? En esa línea, se plantean las preguntas de estudio:

- ¿Cuáles son los factores que inciden a que los gobiernos sub nacionales muestren una débil articulación intergubernamental y autonomía que limita la gestión de los PCA a través de organizaciones de mujeres de los Comedores Populares?
- ¿En qué medida los gobiernos sub nacionales gestionan las dificultades y conflictos de interés de los actores involucrados en la gestión de los PCA?
- ¿De qué manera los gobiernos sub nacionales asumen el liderazgo en la gestión de los PCA a través de las organizaciones de mujeres de los Comedores Populares?

1.2 JUSTIFICACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN

En el marco de la Gerencia Social, la investigación se ubica dentro de un componente de una política sectorial, que comprende una de las competencias del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES). Esta competencia se refiere a programas sociales de seguridad alimentaria, donde se encuentran los PCA, con énfasis en los comedores populares liderados por organizaciones de mujeres. Por ello, el estudio profundiza las dinámicas de la gestión referidas al proceso de articulación, autonomía y liderazgo de los gobiernos locales en la cogestión del programa de complementación alimentaria a través de las organizaciones de mujeres que lideran los comedores populares.

La propuesta toma como forma de investigación el estudio de caso vinculado al gobierno municipal de Huancavelica, sin dejar de lado el análisis de actores de la institucionalidad pública relacionados con la transferencia de los programas sociales. Se utiliza una estrategia metodológica de tipo cualitativa.

³ La propuesta enfatiza el programa de complementación alimentaria, gestionada por el Programa nacional de Asistencia Alimentaria-PRONAA en gestión con los Comedores Populares.

A nivel del ciclo de la política, la investigación se ubica en la fase de implementación, con énfasis en la agenda social, los actores y la operativización de las variables.

Esto supone entender la actual agenda gubernamental desde la perspectiva de diferentes actores e instancias de la institucionalidad pública. Implica comprender sus desafíos, limitaciones, intereses, percepciones y opiniones y por último supone visualizar los avances y restricciones en su implementación bajo el liderazgo de los gobiernos sub nacionales.

A nivel de la institucionalidad, se enfatiza en el subsistema psicosocial. Se toma en cuenta variables como estrategias y estilos de liderazgo, comunicación y relacionamiento de los gobiernos sub nacionales a través de representantes políticos y técnicos con las organizaciones sociales de base destinatarias de los PCA.

El estudio responde a la exigencia de los actores involucrados que requieren fortalecer el liderazgo de los gobiernos sub nacionales en la cogestión de los PCA, desarrollar lineamientos que ayuden a establecer mejores condiciones para la cogestión del mismo a través de los comedores populares transferidos.

Esto supone mayores esfuerzos en la comprensión de las competencias transferidas y en las dinámicas locales. Implica también asumir mayores competencias al interior del propio gobierno local, mayor nivel de compromiso con la población⁴ y el establecimiento de acuerdos que encaminen mejores condiciones institucionales para la gestión de los PCA.

La participación ciudadana es un elemento importante dentro del proceso en marcha, ya que la toma de decisiones en la gestión pública local debe pasar por decisiones conjuntas con la población⁵. La transferencia de los programas sociales se constituye en una oportunidad para lograr este equilibrio. Por tanto,

⁴ USAID/Perú, Pro descentralización (2010). Desafíos de las nuevas gestiones municipales (último acceso: 30 de junio de 2011).

http://www.prodes.org.pe/pdf/Desafios_de_las_Nuevas_Gestiones_Municipales.pdf

⁵ Ibid., op. cit.

las implicancias prácticas del estudio buscan evidenciar la incorporación de mecanismos de gestión de los gobiernos locales para la cogestión de los PCA a través de las organizaciones de mujeres de los comedores populares y en establecer mecanismos que fortalezcan la apertura al diálogo y concertación, promoviendo enfoques participativos, democráticos e inclusivos, reconocidos como elementos que contribuyen a la reflexión y fortalecimiento de la gestión y cogestión de estos programas.

Además, los aportes del estudio se orientan a generar una mayor reflexión de las prácticas de la gestión gubernamental dentro del ámbito de los mecanismos de decisiones concertadas y de cogestión con la sociedad civil, buscando contribuir a la democratización e institucionalización del Estado.

Los alcances obtenidos en el estudio serán socializados a los actores que formaron parte de la reflexión del actual proceso de gestión de los PCA, actores interesados en el tema y funcionarios que asumen responsabilidades institucionales.

1.3 OBJETIVOS

Objetivo general

Analizar e identificar las dificultades del proceso de articulación, autonomía y liderazgo que tienen los gobiernos sub nacionales en la gestión de los PCA a través de las organizaciones de mujeres de los Comedores Populares, con el fin de proponer lineamientos que establezcan mejores condiciones para su liderazgo en la gestión.

Objetivos específicos

- Identificar las dificultades del proceso de articulación intergubernamental y de autonomía institucional de los gobiernos sub nacionales locales para gestionar los comedores populares con el fin de proponer recomendaciones a las instancias de decisión local que orienta el fortalecimiento de sus mecanismos existentes de coordinación y concertación.

- Describir las estrategias que los gobiernos sub nacionales implementan para gestionar las dificultades y conflictos de interés en el proceso de gestión de los PCA con el fin de desarrollar lineamientos que ayuden a establecer mejores condiciones para la gestión.
- Explorar cómo los actores de la sociedad civil y de los gobiernos locales interactúan con los representantes técnicos y políticos a fin de entender y aproximarse a los elementos que sustentan la aplicación de la política social y que marcan la pauta del estilo de liderazgo que emergen en los procesos locales para la gestión de programas.



CAPÍTULO II

MARCO TEÓRICO

2.1 MARCO CONCEPTUAL REFERENCIAL

En este capítulo se presenta elementos propios de la dinámica del proceso de descentralización, enfatizando los PCA. Esto implica hacer una revisión temporal que comprenda un período mayor al iniciado en el año 2002 para analizar su implementación y desarrollo.

Además se orienta a comprender los antecedentes que impulsaron los programas sociales, en especial a los programas alimentarios en el Perú que evolucionaron hasta convertirse en organizaciones institucionalizadas y que gozan de reconocimiento jurídico y político, con quienes el Estado interactúa para cogestionar los PCA.

Se incluye algunas tendencias en la gestión de los programas sociales por el MIMDES dentro del período del gobierno de Alan García⁶ (2006 – 2011).

PROCESO DE DESCENTRALIZACION

Este proceso se aborda a partir de dos momentos complejos no lineales, a los que se tratará de secuenciar.

2.1.1. Primer momento: Antecedentes iniciales de la descentralización

Se resalta la modificación de la Constitución Política de 1993 en temas de descentralización, originado en el “autogolpe” del 5 de abril de 1992. En esta coyuntura, como parte de las medidas negociadas, fue convocado el Congreso Constituyente Democrático (CCD) que aprobó una Carta Magna que mantuvo las características centralistas del régimen político.

⁶ Para fines de ese estudio no se toma en cuenta las tendencias y lineamientos que tendrá la política social con el Gobierno de Ollanta Humala, actual presidente electo del País (período 2011-2016)

Si bien es cierto, se proclamó al Estado como unitario y descentralizado y se incorporaron a las regiones en la división política territorial, no hubo claridad respecto a los tres niveles de gobierno, a sus roles y competencias que deberían tener las regiones en su papel de instancias intermedias entre los niveles nacional y local.

Más aún, se estableció que las regiones se conformaban “por iniciativa y mandato de las poblaciones pertenecientes a uno o más departamentos colindantes⁷”. Asimismo, Decimotercera Disposición Final de la Carta Magna señaló que mientras esto se implementaba, seguirían vigentes los CTAR (Consejos Transitorios de Administración Regional), organismos que dependían del gobierno central.

Años después, una de las primeras medidas adoptadas por el congreso elegido en el año 2001 fue la reforma total del Capítulo XIV sobre descentralización⁸ de la constitución de 1993, mediante Ley N° 27680⁹. En dicha reforma se define a la descentralización como una forma de organización democrática y una política permanente del Estado, de carácter obligatorio y cuyo objetivo es el desarrollo integral del país. Precisa que este proceso se realiza por etapas, en forma progresiva y ordenada, siguiendo criterios de asignación de recursos desde el nivel nacional hacia los niveles sub nacionales de gobierno. Además, indica de manera explícita la existencia de tres niveles de gobierno dentro de un sistema político unitario y descentralizado¹⁰.

2.1.2. Segundo momento: Proceso de implementación

El proceso de descentralización ha tenido un diseño normativo que no ha sido diseñado en función de una propuesta terminada, sino en relación a un modelo que se ha ido alimentando en varios momentos

⁷ Constitución Política del Perú (1993). Artículo 190°

⁸ (Título IV, Estructura del Estado)

⁹ Promulgada 6 de marzo del 2002

¹⁰ Artículo 43 de la Carta Constitucional

y desde diferentes puntos de vista. En ese sentido, se identifican tres tipos de normas en su evolución y desarrollo.

Primer tipo de normas:

- Capítulo XIV del Título IV de la Constitución Política del Perú (reforma realizada en el año 2002 sobre descentralización),
- Ley de Bases de Descentralización
- Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública
- Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos¹¹.

Estas normas buscan sentar las bases del proceso de descentralización a partir de la distribución del poder estatal en tres niveles de gobierno y el establecimiento de mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones del Estado.

Según la reforma constitucional, el proceso de descentralización es “una política permanente del Estado, de carácter obligatorio, que tiene como objetivo fundamental el desarrollo integral del país (el mismo que) se realiza por etapas, en forma progresiva y ordenada...”¹².

Segundo tipo de normas:

- Ley Orgánica de Gobiernos Regionales
- Ley Orgánica de Municipalidades
- Ley de Presupuesto Participativo
- Ley de Acreditación de los Gobiernos Regionales y Locales

¹¹ Esta Ley data de 1994, aunque fue modificada en diversos momentos y volvió a ser restituida en el 2001 con la Ley N° 27520.

¹² Constitución Política del Perú (1993). Artículo 188°.

- Ley de Incentivos para la Integración Regional
- Ley de Descentralización Fiscal
- Ley de Inversiones Descentralizadas
- Ley de Mancomunidades
- Ley de Promoción a la Fusión de Municipios Distritales.

Estas normas desarrollan los principios y bases incluidas en el primer grupo. Resultan de un proceso de negociación entre dos visiones, es decir avanzan en la definición de un modelo descentralista y a su vez presentan límites en la distribución del poder y en el componente de participación ciudadana.

Tercer tipo de normas:

- Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE) (y modificaciones realizadas a las leyes anteriores).
- Norma que desactiva al Consejo Nacional de Descentralización (CND)
- Ley que modifica la legislación en materia de regionalización
- Ley que modifica a la Ley de Elecciones Regionales
- Otras leyes que desarrollan y regulan el proceso de transferencia de competencias.

Todas se caracterizan por modificar o neutralizar el modelo inicial planteado¹³. Dentro de estas normas se encuentran las que están vinculadas al proceso de transferencia de funciones, lo que explica que la transferencia de competencias y funciones se ha realizado sin recursos materiales y humanos, sin una matriz de competencias

¹³ Por ejemplo, en el caso de la desactivación del CND, se cambió una conducción conjunta de los tres niveles de gobierno para dejarla en manos exclusivas del Poder Ejecutivo.

definida y sin diferenciar las competencias exclusivas de las compartidas¹⁴. Esta base legal, establece un cuerpo normativo y posibilidades de desarrollo institucional como parte del proceso de descentralización, buscando generar las condiciones para la transferencia de los programas sociales.

2.1.3. La gestión de las políticas y/o programas sociales y su proceso de descentralización en el Perú

Para el abordaje de este acápite tomamos como referencia inmediata la década de los 80 y 90 para una comprensión de las dinámicas institucionales de la gestión de las políticas sociales y la trascendencia que esto ha tenido a partir de la década del 2000. Por lo tanto se hace énfasis particular al proceso de diálogo nacional para la definición de la nueva política social que se inicia con el Gobierno de Transición de Valentín Paniagua, ya que esto implicó dar pasos importantes en el ordenamiento institucional de los programas de carácter alimentario y nutricional para luego orientar esta política dentro del proceso de descentralización.

La historia económica del Perú nos muestra un país con una política económica y social altamente cambiante¹⁵. A mediados de la década de los 80, las políticas sociales dirigidas a la reducción de la desigualdad fueron el control de precios de productos básicos, y programas específicos como el Programa de Apoyo al Ingreso Temporal (PAIT), programas de alimentación tales como el programa

¹⁴ INWENT (2010). Documentos temáticos: El Estado actual de la descentralización y su aporte al Estado de derecho en el Perú, el Ecuador, Colombia y Bolivia. (último acceso: 4 de Agosto de 2010)
<http://www.inwent.org.pe/capacides/docs/La-descentralizacion-y-su-aporte-al-ED-en-Peru-Ecuador-Colombia-Bolivia.pdf>

¹⁵ Según Tami, Aritomi y Diaz, Juan José. El Perú ha pasado de una economía fundamentalmente primario -exportadora durante la década de los 50 con una reducida participación del Estado en materia de políticas sociales, a un gobierno con un programa de redistribución y un modelo de crecimiento de industrialización por sustitución de importaciones. Luego a fines de los sesenta y durante los setenta, se pasó a un gobierno militar en donde la participación del Estado era muy fuerte.

de Municipal del Vaso de Leche y el Programa de Salud Alimentaria (PRESA) y programas de crédito rural¹⁶.

Así, la década de los noventa¹⁷ se inicia con una política social¹⁸ que pasó de un enfoque de emergencia a uno destinado a concentrar los esfuerzos para erradicar la pobreza extrema. Según Vásquez y Riesco (2000) los programas sociales aplicados durante la década de los 90, se pueden clasificar en dos tipos: aquellos que buscan la superación de la pobreza y aquellos otros que buscan el alivio de la pobreza¹⁹.

“De esta manera, en un contexto de hiperinflación y de eliminación de subsidios sobre los bienes de la canasta básica de consumo, resultado de la implementación de un programa de estabilización y reformas, se creó a mediados de 1990 el Programa de Emergencia Social (PES) con el objeto de proteger a la población más vulnerable. Las restricciones fiscales y la fragilidad logística provocaron que el PES fracasara, creándose el Sistema Nacional de Desarrollo y Compensación Social (SNDCS) que contempló funciones semejantes y los mismos problemas y resultados que el PES.

En esta situación, se crearon los dos programas sociales más importantes de la década, los cuales continúan siendo el pilar de la política social del gobierno en la actualidad. Como reemplazo del SNDCS, en agosto de 1991, se creó el Fondo de Compensación y Desarrollo Social (FONCODES), que tomó como modelo la experiencia boliviana de fondo de inversión social basado en la

¹⁶ Tamí, Aritomi y Díaz, Juan José. “¿Pueden los Programas Sociales reducir las diferencias en la distribución de ingresos?”. GRADE. 2000.

¹⁷ El nuevo Gobierno instaurado en 1990 hereda una economía deteriorada y una situación político-social muy precaria, por lo que se optó por el establecimiento de un paquete de reformas estructurales que tuvieron como finalidad el afianzamiento de la economía y su sostenibilidad a largo plazo.

¹⁸ El paquete de reformas estructurales iniciado en 1990, ha tenido como resultado el diseño y ejecución de un conjunto de programas de lucha contra la pobreza en el Perú, los cuales fueron llevados a cabo tanto por el Estado como por la Iglesia y otras organizaciones.

¹⁹ Los primeros son de mediano y largo plazo y se orientan más a la creación de capital humano y el segundo son de carácter temporal y buscan aliviar los costos de ajuste y las necesidades más urgentes de los grupos más pobres.

demanda, cuyo fin es el de financiar proyectos de infraestructura, apoyo social y desarrollo productivo. Un año más tarde, se creó el Programa Nacional de Asistencia Alimentaria (PRONAA), con el objeto de otorgar apoyo alimentario en zonas rurales y urbano marginales”, programas que fueron adscritos al Ministerio de la Presidencia (PRES)²⁰²¹ para centralizar el manejo de distintos programas destinados a atender a la población en situación de pobreza. (...) En este contexto, en 1994, se creó el Programa de Focalización del Gasto Social Básico²², con el fin de mejorar la calidad del gasto en cuatro sectores: nutrición, salud, educación y justicia.

Desde 1996, la estrategia del gobierno estuvo centrada en la erradicación de la extrema pobreza, cuyo objetivo fue reducir a la mitad la cantidad de pobres extremos para fines de los 90. Hacia 1999, iniciándose la recesión económica, se elaboró una lista de programas sociales que no podían estar sujetos a recortes presupuestarios, (...) a este grupo de programas se les denominó Programas Sociales Protegidos (PSP). Sin embargo, como remarcan Saavedra y Pascó-Font (2001), (...) no se estableció mecanismo alguno que pudiera asegurar esta protección presupuestaria. Así, finalmente no se cumplió con los objetivos trazados y muchos de los programas sufrieron importantes recortes, en especial la inversión de

²⁰ Según Du Bois, Fritz. “Si bien la reactivación de este ministerio permitió que el gobierno tuviera un gran margen de discrecionalidad en el manejo del gasto social, problemas como la desarticulación y superposición de los programas sociales nunca fueron superados, pues no se llegó a constituir una estrategia integral de lucha contra la pobreza. En 1993 se intentó corregir esta situación con la elaboración del documento Lineamientos de la Política Social. En principio, se reconocía que el apoyo a los grupos más vulnerables constituía una inversión en recursos humanos, la cual debía presentar dos características esenciales: focalización y participación activa de la población beneficiaria en la implementación de los programas”.

²¹ Según Tami Aritomi. En 1992 se decidió reorganizar institucionalmente los programas de lucha contra la pobreza. Se reactivó el Ministerio de la Presidencia con el propósito de concentrar la gestión de diversos programas orientados a atender a la población en situación de pobreza

²² En este contexto Vásquez (2000) señala que los bajos niveles de focalización eran un claro reflejo de la ineficiencia de los programas, en particular, de los orientados a la alimentación y nutrición. En 1997 el porcentaje de la población atendida por éstos que no debía ser beneficiaria, ya sea porque no se trataba de personas pobres o porque éstas no pertenecían a la población objetivo del programa, superaba el 60 por ciento en el caso del Vaso de Leche, los Desayunos Escolares y Comedores Populares.

carácter social y productivo.²³ En este sentido, Shack (2000)²⁴ sostiene que a pesar de los avances que se han logrado, aún no se ha podido definir una estrategia social de largo plazo, que asigne ordenada y eficientemente los recursos hacia las principales prioridades. La ejecución del gasto social sigue siendo desordenada y continúa careciendo de una debida coordinación.

“Durante el Gobierno de Transición se inició un proceso de diálogo nacional para la definición de la nueva política social, a través de la creación de las Mesas de Concertación para la Lucha contra la Pobreza²⁵ (...), medida más importante en materia de programas sociales que implementó (...), un primer paso para el ordenamiento de los programas de carácter alimentario y nutricional.

Con el objeto de lograr mayores niveles de eficiencia y reducir las duplicaciones de gasto, el programa de Desayunos Escolares que antes era manejado por FONCODES, fue absorbido por el Instituto Nacional de Salud (INS). Lo mismo ocurrió con el caso del PANFAR, el cual dejó de ser administrado por la ONG Prisma y quedó bajo el ámbito del INS. Entonces, los recursos de los programas de alimentación y nutrición pasaron a ser administrados por los gobiernos locales, el INS, y el PRONAA.

Hacia fines del Gobierno de Transición, luego de un proceso de evaluación y de concertación sobre cuáles debería ser los lineamientos de la política social, la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza presentó una propuesta de Carta Social para ser considerada por el gobierno entrante. En diciembre de 2001, el

²³ Du Bois, Fritz. Programas sociales, salud y educación en el Perú: Un balance de las políticas sociales. Instituto Peruano de Economía Social de Mercado (IPESM). 2004 pag 12-14

²⁴ Shack, N. (2000). “La estrategia de lucha contra la pobreza”. En “La Reforma Incompleta” Instituto Peruano de Economía y Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico. Lima, Perú.

²⁵ Conformada por representantes del gobierno central, los gobiernos locales, las diversas instancias de la sociedad civil, iglesias y la cooperación internacional. Estas mesas de diálogo, tienen como objetivo convertirse en un medio de concertación en torno de la forma más idónea de luchar contra la pobreza en cada región, provincia y distrito del país.

nuevo gobierno ratificó los principios y compromisos del documento presentado y publicó el documento Carta de Política Social²⁶.

En mayo de 2002, la PCM a través del CIAS presentó el documento “Bases para la Estrategia de Superación de la Pobreza y Oportunidades Económicas para los Pobres”, el cual tomaba los lineamientos básicos expuestos en la Carta de Política Social. En este documento, se planteaba la necesidad de establecer una estrategia integral que defina un nuevo tipo de gestión social, sustentado en la transparencia y la participación ciudadana, a través del inicio de un proceso de descentralización y de fortalecimiento de las capacidades locales²⁷.

A mediados de 2002, se llevó a cabo la reestructuración de ministerios en el Poder Ejecutivo (...), entre los cambios, se resalta la desactivación del PRES²⁸, el cual manejó un número considerable de programas sociales y la creación del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES), sobre la base del PROMUDEH, como ente rector en el campo de las políticas sociales (...), no se puede dejar de mencionar la incorporación del FONCODES al MIMDES y la absorción por parte del PRONAA también bajo el ámbito de este ministerio de los programas de carácter nutricional que manejó el INS durante el Gobierno de Transición.

A partir del año 2003 el proceso de descentralización propició la transferencia de competencias y recursos hacia los gobiernos regionales y locales, siendo uno de los primeros pasos la transferencia de los programas sociales. De manera paralela se dio

²⁶ En éste, se establecía los lineamientos en materia de políticas sociales que regirían en adelante: (i) la promoción de oportunidades y capacidades económicas para las personas y familias en situación de pobreza; (ii) el desarrollo de capacidades humanas; y (iii) el establecimiento de una red de protección social que opere ante crisis económicas o desastres naturales y que afectan principalmente a los individuos, familias y comunidades en situación de pobreza extrema y mayor vulnerabilidad.

²⁷ Para alcanzar este objetivo, se resaltaba la necesidad de emprender una profunda racionalización de los programas y proyectos públicos relacionados, una reestructuración de la organización ministerial, y la implementación de un sistema de seguimiento y evaluación de impacto de la inversión social

²⁸ Los programas que antes manejaba el PRES, pasaron a formar parte del MIMDES, del sector Vivienda y Construcción y de la PCM.

inicio a la fusión de los programas con la finalidad de promover su eficiencia a través de un sistema articulado que contemple todas las acciones relacionadas con la ejecución de los mismos.

Alcázar, Lorena y Rodrigo Lovaton²⁹, presentan un balance de lo ocurrido en los dos primeros años de implementación de la transferencia de los PCA (PRONAA) a los gobiernos locales. Señalan que se ha realizado de acuerdo a lo estipulado por la Ley de Bases de la Descentralización. La oferta de programas propuesta por los sectores y la demanda de los mismos por parte de los gobiernos locales son los componentes centrales que deben guiar este proceso y que se traducen anualmente en el diseño de planes de transferencia³⁰.

Durante el año 2003, primer año de la implementación, se fortalecieron las capacidades de gestión de los programas sociales en los gobiernos locales. Los programas sociales a transferir coinciden con las competencias de inversión social y parte de los PCA (alimentos por trabajo, comedores, hogares y albergues). El primer año tuvo como resultado:

- 241 gobiernos locales distritales certificados para recibir en transferencia proyectos de infraestructura social a cargo de FONCODES
- 67 gobiernos provinciales certificados para recibir los Programas de Comedores Populares, Alimentos por Trabajo y Hogares y Albergues a cargo del PRONAA.

²⁹ ALCÁZAR, Lorena y LOBATÓN, Rodrigo (2006). Balance de los primeros años de la Transferencia de Programas Sociales a los Gobiernos Locales. GRADE. Págs. 1-11

³⁰ La normativa y supervisión de la transferencia de programas es competencia del Consejo Nacional de Descentralización (CND), ente que asume la dirección de la descentralización. El punto de partida para la transferencia en cada periodo ha sido la fijación de planes anuales, en los que se determina qué programas se entregan y en qué plazos; posteriormente, a partir de dichos planes se establecen los procedimientos y requisitos específicos que deben ser cumplidos por los Gobiernos Locales para recibir la transferencia.

En el marco de la transferencia, en el año 2003 se establecieron requisitos que debían cumplir los gobiernos locales verificados del primer grupo (DS 088-2003-PCM) para recibir las transferencias. En primer lugar, se dispuso que los gobiernos locales provinciales que accedieron a la transferencia del PRONAA, instalen un Comité de Gestión vinculado a los programas alimentarios (en un plazo máximo de 30 días). En segundo lugar, se exige a los gobiernos locales verificados la suscripción de convenios de gestión con los sectores (como condición para la transferencia efectiva de recursos), en los cuales se establecerían los mecanismos y modalidades de ejecución de los recursos, así como las obligaciones de los sectores (respecto al financiamiento, asistencia técnica, supervisión y seguimiento para la ejecución de los proyectos y programas transferidos), con el fin de garantizar transparencia en la ejecución y resultados obtenidos³¹.

Al segundo año (2004) se llevarían a cabo las siguientes transferencias con aquellos gobiernos que acreditaron haber adquirido mayores capacidades. Los programas que se entregarían en esta etapa incluyen a las competencias de promoción familiar (INABIF y Programa Contra la Violencia Familiar y Sexual) y atención a las personas en situación de riesgo y discriminación (INABIF, PAR, WAWA WASI, CONADIS), así como la parte restante de la competencia de seguridad alimentaria (programas nutricionales, escolares y otros). En el Plan anual de transferencia del 2004 se recoge el DS No. 038-2004-PCM, en el cual se establece que se continuará con el proceso de transferencia de programas de complementación alimentaria del PRONAA. Los gobiernos locales pertenecientes a este grupo, como se señaló previamente, son aquellos que presentaron a tiempo sus expedientes pero que no

³¹ Alcázar, Lorena y Rodrigo Lobatón, refieren que en la práctica, el proceso sufrió retrasos y se implementó de forma tardía, al punto que no representó una real transferencia, ya que al momento en que ésta fue puesta en marcha (último trimestre del año) los presupuestos estaban en ejecución o ya habían sido ejecutados. En el caso del PRONAA, los productos a repartir ya se habían comprado y los Gobiernos Locales no tuvieron posibilidades para tomar decisiones sobre el funcionamiento del programa (sólo se entregaron los alimentos ya adquiridos para su reparto), lo cual generó malestar en las autoridades municipales

podieron ser verificados en el primer proceso (2003), por lo cual no hubo efectivamente una nueva convocatoria ni mecanismos de verificación para acceder a las transferencias³². Esto en términos prácticos conllevó un retraso de un año en el desarrollo del proceso.

“En el 2005, el PRONAA dividía su presupuesto entre los programas nutricionales y escolares. Mientras los primeros se venían descentralizando desde el 2003 a partir de la reforma del 2002 (Resolución Ministerial N° 15591-2002-MIMDES), con la suscripción de convenios con los gobiernos locales y la introducción de los Comités de Gestión, los segundos eran postergados dentro del plan aprobado por el Consejo de Ministros (DS 052-2005-PCM). Se esgrimen dos razones para explicar tal decisión: la complejidad de estos programas (que gastaban el triple que los PCA) y la resistencia política a entregar más programas a los gobiernos locales³³”.

La PCM en el Marco Social Multianual, señala que durante el gobierno de Alan García (2006-2011), se han desarrollado un cuerpo normativo de leyes, decretos supremos y resoluciones ministeriales en el campo social que permiten impulsar una nueva práctica de la política social y la gestión social. Entre la normatividad cabe mencionar: Decreto Supremo³⁴ 080.2006-PCM del 4 de noviembre del 2006, y el Decreto Supremo³⁵ N° 029-2007-PCM del 30 de marzo del 2007.

Bajo este esquema se buscó enfocar el gasto social a funcionar como soporte que garantice el funcionamiento y la interacción de los tres ejes de intervención mencionados.

³² La propuesta del Plan Anual 2004 fue ordenar las transferencias que se habían iniciado y preparar al segundo grupo de Gobiernos Locales.

³³ Carranza Pinedo, Narda y Morales Espino, Merybet. Programa de Complementación Alimentaria: Un programa descentralizado en el contexto del cambio de ministerio.

³⁴ Presidencia del Consejo de Ministros (2006). *Decreto Supremo que dispone actualizar el inventario de programas sociales y el establecimiento de lineamientos para su fusión, articulación y/o integración. Decreto supremo N° 080-2006-PCM*. Lima.

³⁵ Presidencia del Consejo de Ministros (2007). *Decreto Supremo que norma el “Plan de reforma de los programas sociales”. Decreto supremo N° 029 -2007-PCM*. Lima.

Se desarrollaron acciones de mitigación mediante la entrega de insumos y servicios básicos para la adecuada formación de capital humano, el respeto de derechos fundamentales y la protección social de ancianos y discapacitados.

Al D.S. No 080-2006-PCM le sucedió el D.S. N° 082-2006-PCM que dicta medidas complementarias para la mejor aplicación de la actualización del Inventario de Programas Sociales dispuesta por el mencionado decreto.³⁶

Se identificaron 82 programas sociales, cuyo gasto administrativo representaba un 24,8% del total ejecutado. Por otro lado, se identificaron problemas de focalización, sub cobertura, desarticulación, duplicidades y superposiciones en las intervenciones que provocaban ineffectividad en el logro de sus objetivos para la lucha contra la pobreza. La propuesta de reforma de programas sociales se basó en una aplicación metodológica derivada del uso de una matriz de discriminación, que evaluaba la asociatividad de programas sociales. Adicionalmente se utilizaron criterios secundarios (tipo de endeudamiento, tipo de dirección, ámbitos de intervención, endeudamiento externo, entre otros). Luego de implementar la metodología mencionada, se obtuvo una nueva lista de programas sociales, cuyo número pasó a ser de 82 a 26, reduciéndose en un 68%.³⁷

³⁶ Presidencia del Consejo de Ministros (2006). *Decreto Supremo que dicta medidas complementarias para la mejor aplicación de la actualización del inventario de programas sociales. Decreto supremo N° 082-2006-PCM*. Lima.

³⁷ Ministerio de Economía y Finanzas (2007). *Marco Macroeconómico Multianual 2008 - 2010. Más allá del crecimiento económico*. Lima.

Cuadro N° 2.1: Porcentaje de asignación del gasto de capital y gasto corriente por nivel de gobierno del 100% del presupuesto público por año³⁸

Nivel de gobierno	Porcentaje de asignación del gasto de capital y gasto corriente por nivel de gobierno									
	2007		2008		2009		2010		2011	
	Gasto Capital	Gasto Corriente	Gasto Capital	Gasto Corriente	Gasto Capital	Gasto Corriente	Gasto Capital	Gasto Corriente	Gasto Capital	Gasto Corriente
Gobierno Nacional	34%	73%	26%	73%	25%	70%	55%	63%	34%	71%
Gobiernos Regionales	27%	18%	22%	16%	24%	17%	20%	19%	23%	17%
Gobiernos Locales	30%	9%	51%	11%	51%	12%	25%	18%	43%	12%

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas

El caso del gobierno regional de Huancavelica no es una excepción. Según lo manifestado por su presidente regional, dicho gobierno regional ha recibido 185 funciones de las previstas en la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, pero sólo 45 contaban con recursos para su cumplimiento e, incluso, en algunos casos éstos eran insuficientes³⁹.

Las principales limitaciones de este proceso de transferencias son, entre otras, la falta de claridad existente en la delimitación de los roles y funciones de cada nivel de gobierno en las materias de competencia compartida, además de haberse avanzado sin un dimensionamiento certero del costo de ejercicio de las funciones transferidas y por lo tanto, sin claridad respecto a si los gobiernos receptores cuentan con los recursos suficientes que se requieren para dicho ejercicio, principalmente porque en una situación de poca claridad de las competencias correspondientes a cada nivel de gobierno, es lógico admitir que los sectores no puedan determinar los

³⁸ Portal de Transparencia Amigable del MEF.

³⁹ USAID / PERU ProDescentralización (2012). *Diagnóstico Institucional Rápido de las Gerencias Subregionales del Gobierno Regional de Huancavelica*. Proyecto USAID/Perú Políticas y Salud y Proyecto USAID/Perú ProDescentralización

costos de ejercicio de las funciones transferidas y menos renunciar a parte de sus recursos para financiar esos costos⁴⁰.

2.1.4. Gestión de las políticas sociales en el Perú: PCA

Según Amagada⁴¹ en las políticas sociales existe una amplia gama de enfoques, que se derivan de orientaciones de carácter político, ético e ideológico.

En los últimos tiempos persiste la manera tradicional de equiparar política social con combate, erradicación, abatimiento de la pobreza. Esta identificación es demasiado estrecha y amplia a la vez (Anderson, 1994).

Demasiado estrecha debido a que tiene objetivos múltiples y no se enfoca solamente a los más pobres. Demasiado amplia debido a que por sí sola, esta política social no puede terminar con la pobreza.

Hay consenso acerca de que las políticas sociales tienen por objetivo el logro de un desarrollo social, entendido como un proceso de avance articulado en las dimensiones del bienestar, la equidad y la democracia (Katzman/ Gerstenfeld).

Según Amagada, la asignación de recursos se ha venido realizando de manera centralizada, sin tomar en cuenta los intereses, necesidades y características particulares de las poblaciones beneficiarias. (...) la idea prevaleciente era que el Estado estaba en plena capacidad de hacer un uso eficiente y equitativo de los recursos. Sin embargo, la realidad es otra. Los recursos públicos destinados a los sectores sociales no han sido adecuadamente utilizados, no han llegado a quienes deberían llegar y no han generado los resultados esperados. La solución a estos problemas no

⁴⁰ PCM Secretaría de Descentralización (2012). *Plan Nacional de Descentralización 2012 - 2016*

⁴¹ AMAGADA, Irma. El debate actual de las políticas sociales en América Latina. Publicada en "Nueva Sociedad" Nro.144, 1996.

puede ser reducida únicamente a un incremento de los recursos públicos (...) sino que es necesario un cambio total de aspectos institucionales, de gestión, de mecanismos de financiamiento. Los programas sociales, siguen constituyendo una serie de esfuerzos inconexos que en la mayoría de los casos no cumplen con los objetivos para los cuales fueron creados. Más aún, tampoco han tenido un impacto significativo (...), con excepción de los programas de inversión social y productiva en zonas rurales, por lo que en realidad éstos simplemente no constituyen una inversión en capital humano⁴².

Es posible caracterizar dos paradigmas de políticas sociales, el primero conocido como paradigma dominante y el segundo llamado paradigma emergente, los cuales se caracterizan acorde a lo señalado por Franco (1996)⁴³. Para ello, el autor identifica algunos criterios a continuación se resumen:

A nivel de la institucionalidad identifica dos dimensiones, la primera relacionada a la responsabilidad estatal versus pluralidad de sectores, señalando que la política social tradicional⁴⁴ (dominante) consiste en los programas que realiza el Estado, el que asimismo lleva a cabo la totalidad de las funciones: actúa como financiador, diseñador, implementador, supervisor y esporádicamente como evaluador. Todas las funciones están unificadas en un mismo sujeto. El paradigma emergente recoge los antecedentes que mostraban el agotamiento de esta concentración de responsabilidades en el aparato estatal, afirma que el Estado ya no hará las mismas cosas que en el pasado, ni de la misma manera. Será responsable parcialmente del financiamiento, en especial de los programas orientados a la población de menores recursos. Ejercerá actividades

⁴² El ejemplo más dramático es el caso de los programas de alimentación y nutrición. Así, mientras entre 1997 y el año 2000, el Estado invirtió aproximadamente US\$ 1,000 millones en este tipo de programas, la tasa de desnutrición infantil se mantuvo estable.

⁴³ FRANCO, Rolando (1996). *Los paradigmas de la política social en América Latina*. (último acceso: 4 de agosto de 2010) http://www.eclac.org/publicaciones/xml/6/12726/LCR_1625_Paradigmas.pdf.

⁴⁴ Denominado también paradigma dominante

de promoción, tendrá que asumir también funciones de ejecución de los programas, según algunos sólo de manera subsidiaria en reemplazo de otros actores sociales llamados en primer lugar a cumplir esas tareas. Pero sostiene que las funciones de la política social pueden separarse y llevarse a cabo por otros subsectores: filantrópico o voluntario, comercial e informal (Bustelo, 1988).

La segunda refiere al centralismo versus la descentralización. Se señala que el paradigma dominante está basado en un estado muy centralizado. El paradigma emergente privilegia la toma de decisiones dentro del ámbito local, por lo que promueve la descentralización y la desconcentración.

Respecto a las fuentes de financiamiento, identifica dos dimensiones. La primera se relaciona con la fuente de recursos (estatal versus cofinanciación), señalando que el paradigma dominante es estatista y por lo mismo, el financiamiento de la política social proviene básicamente de fuentes fiscales que enfrentarían demandas crecientes de fondos. Los recursos siempre resultan limitados frente a necesidades crecientes, cuando una es satisfecha, surge otra probablemente más compleja. El paradigma emergente, al considerar que el Estado no es el único actor de la política social, afirma que debe ser sólo uno entre varios aportantes de recursos. En definitiva, es necesario buscar la cofinanciación, es decir que los propios beneficiarios contribuyan. Esto no sólo aportaría recursos suplementarios sino que además avivaría el compromiso de la comunidad con el programa. El criterio subyacente es que "lo que no cuesta, no es valorizado por quien lo recibe". El riesgo de marginar a los más pobres que no están en condiciones de asumir responsabilidades financieras puede ser evitado si se establecen los incentivos adecuados (Larrañaga 1994; Lehmann 1994).

2.1.5. La descentralización de la gestión de las políticas sociales en los gobiernos sub nacionales.

Según Alcázar “El proceso de descentralización iniciado en el 2003, aunque ha avanzado más lentamente de lo planeado, ha traído consigo importantes cambios en la gestión de los programas sociales, otorgándole un rol preponderante a los gobiernos locales. Los objetivos básicos de la transferencia de responsabilidades hacia el nivel local, en el ámbito de los programas de protección social, comprenden el fomento de una administración más eficiente de los recursos asignados a dichos programas, la canalización de estos esfuerzos a través de instancias más cercanas a los beneficiarios y el impulso de una mayor participación de parte de la sociedad civil. Sin embargo, es poco lo que sabe sobre los efectos de la descentralización en este campo”⁴⁵.

Al respecto resalta que “la institucionalidad de estos programas está cambiando sustancialmente como consecuencia de la implementación del proceso de descentralización que implica la transferencia progresiva de responsabilidades de gestión a las instancias descentralizadas⁴⁶. Los avances del proceso en el campo de los programas alimentarios hasta el año 2005 se refieren básicamente a la transferencia a los gobiernos locales provinciales del presupuesto destinado a los programas de complementación alimentaria (Comedores Populares, Hogares y Albergues, y Alimentos por Trabajo), lo que conlleva la transferencia de la responsabilidad de comprar y distribuir los alimentos. En líneas generales, esto ha supuesto una redefinición de funciones del gobierno central

⁴⁵ ALCÁZAR, Lorena y LOBATÓN, Rodrigo (2006). Balance de los primeros años de la Transferencia de Programas Sociales a los Gobiernos Locales. GRADE.

⁴⁶ Según Alcazar, Un problema importante en la elaboración de los planes de transferencia es que la información disponible para los Gobiernos Locales respecto a cuáles son los programas que potencialmente se transferirán es limitada (algo similar ocurre en el caso de las competencias), lo cual se traduce en una demanda también limitada (la proporción de Gobiernos Locales que envió solicitudes durante la elaboración del plan quinquenal es pequeña). Así, en muchos casos, las municipalidades están recién conociendo los programas que se transfieren y no saben qué otros programas se podrían transferir en los futuros años.

(específicamente, del MIMDES) y de los gobiernos locales para cumplir los objetivos de los programas transferidos”.⁴⁷

Según Alcázar⁴⁸ “La dinámica propia de la descentralización de programas sociales implica de forma ineludible una demanda orientada al acompañamiento de las transferencias y a la asistencia técnica necesaria para la gestión de los programas y proyectos entregados. No obstante, la asistencia involucrada efectivamente en el proceso se ha venido enfocando en buena medida en aspectos tales como el cumplimiento de los mecanismos de verificación y no ha consistido necesariamente en la transferencia del know-how específico para la gestión (por ejemplo, respecto del ciclo de proyecto de FONCODES o temas como seguridad alimentaria y nutrición para PRONAA). Por otra parte la asistencia se ha plasmado fundamentalmente en la realización de numerosos talleres organizados por diferentes instituciones de forma desarticulada y con un acceso limitado para los gobiernos locales (...) La normativa de las transferencias programáticas indica entre las obligaciones de los gobiernos locales que los recursos financieros que les han sido asignados para la gestión de los programas sociales de lucha contra la pobreza serán destinados exclusivamente para la atención de los mismos, con observancia de los procedimientos y sistemas administrativos vigentes (RM No. 379-2003-MIMDES).

Sin embargo, no se especificó con claridad inicialmente cuál sería la fuente para financiar los gastos operativos asociados a la gestión de dichos programas, lo cual generó reclamos de parte de las autoridades municipales. Así en el 2004 el DS 026-2004-EF determinó que los gobiernos locales acreditados podrían disponer hasta del 10% de los recursos transferidos para solventar los gastos

⁴⁷ ALCÁZAR, Lorena. Investigación, políticas y desarrollo en el Perú. en ¿Por qué no funcionan los programas alimentarios y nutricionales en el Perú? Riesgos y oportunidades para su reforma. 2007.

⁴⁸ ALCÁZAR, Lorena y LOBATÓN, Rodrigo (2006). Balance de los primeros años de la Transferencia de Programas Sociales a los Gobiernos Locales. GRADE.

derivados de la gestión de los programas y un 5% para la atención de emergencias”

“Las ventajas de la descentralización estarían en que puede generar un mayor consenso social, derivado de la participación y un control de las burocracias, las cuales (como ha sostenido Tullock) se esconden en la maraña del centralismo. Asimismo, y dado el tamaño más pequeño tanto territorialmente como en el número de personas implicadas, facilitaría el cálculo de los costos y los beneficios de las acciones que se pretende implementar e incluso da la posibilidad de experimentar con métodos alternativos para proveer el mismo servicio. Ello sería casi imposible de lograr en el centralismo dada la enorme complejidad de operación del sistema (Weale 1978). Pero también hay argumentos contrarios a la descentralización. Algunos sostienen que la autonomía local en la prestación de servicios sociales provocaría una inaceptable variación en los estándares de provisión de los servicios entre diferentes zonas”⁴⁹.

Alcázar, señala que en el nuevo esquema de gestión local, de acuerdo a lo establecido por el marco normativo, los municipios participan en la definición de planes de adquisiciones, en la refocalización, en el planeamiento de los sistemas de distribución, en la supervisión de la operación y los resultados de los programas, así como en los procesos de adquisición. Además no sólo intervienen los municipios provinciales (los que reciben y administran los recursos), sino también los municipios distritales⁵⁰, que asumen algunas funciones específicas en la gestión de programa (por ejemplo, en cuanto a la distribución de productos). En ese sentido, el proceso de transferencia ha implicado también algunos cambios en la estructura

⁴⁹ FRANCO, Rolando (1996). *Los paradigmas de la política social en América Latina*. (último acceso: 4 de agosto de 2010) http://www.eclac.org/publicaciones/xml/6/12726/LCR_1625_Paradigmas.pdf.

⁵⁰ Según Alcázar, En el contexto de la normativa e institucionalidad de estas transferencias, un aspecto más bien potencialmente positivo del proceso que cabe considerar se refiere a la oportunidad que la transferencia de estos programas ofrece para que los Gobiernos Locales implementen mejoras y reformas en su diseño.

organizativa de los gobiernos locales. De acuerdo a datos recabados por el MIMDES (2004), en muchas municipalidades se ha creado la gerencia de desarrollo social o se ha adecuando el funcionamiento de alguna dependencia pre - existente que tenía como finalidad la administración de otros programas sociales (es el caso particular del programa del Vaso de Leche).

Entre las oportunidades y dificultades que establece la gestión del programa de los comedores populares estarían:

Oportunidades

- Creación de espacios de participación de la sociedad civil

Los espacios de la participación de la sociedad civil están constituidos por los Comités de Gestión que funcionan en relación a los programas alimentarios, hoy transferidos en el marco de la descentralización. Según la legislación vigente, los Comités de Gestión se constituyen en un requisito para la verificación de los gobiernos locales como receptores de los programas sociales.

- Mejor focalización

En la línea de los lazos establecidos con los Comités de Gestión, los gobiernos locales están en la capacidad de asumir la tarea de identificar las zonas que deben priorizarse en la atención.

- La autonomía local

A pesar de que la legislación es poco clara respecto a la posibilidad que tienen los gobiernos locales de introducir cambios en la administración de los programas sociales transferidos, existen experiencias positivas sobre las oportunidades que ofrece el proceso de descentralización para que los gobiernos locales implementen mejoras y reformas de diseño adecuadas para su realidad específica.

- Estas experiencias están relacionadas a la identificación de beneficiarios y las zonas de intervención, la definición de la canasta alimentaria y de los sistemas de distribución y compras. En Huancavelica por ejemplo, según lo manifestado por algunas socias de comedores populares, se ha solicitado la reconversión del Programa Comedores Populares por el Programa Alimentos por Trabajo.

2.1.6. Dificultades

- Dificultades relacionadas a la compra de alimentos ⁵¹

Dentro de la gestión de los comedores populares, existe ineficiencia en la compra de alimentos. Debido a la existencia de lobbies de compradores que buscan obtener beneficios, no se obtiene el mejor precio o el mejor producto para los requerimientos propios de cada ámbito en los que intervienen los comedores populares.

- La compras realizadas por los gobiernos locales a menor escala determinó un menor poder de negociación de mejores precios con los proveedores o el lograr economías de escala. En algunas zonas se han organizado a los productores para cumplir con lo requerido por el programa, aunque eso generó retrasos en los procesos de compras, distribución y entrega.
- Ausencia de un sistema ordenado de monitoreo y evaluación

Esta dificultad no es exclusividad de los comedores populares y es que actualmente no existe un sistema ordenado de monitoreo y evaluación de los programas sociales en general.

⁵¹ ALCÁZAR, Lorena (2007). *¿Por qué no funcionan los programas alimentarios y nutricionales en el Perú? Riesgos y oportunidades para su reforma*. Lima.

Según Lorena Alcázar, existen esfuerzos individuales ⁵²en cada programa por monitorear su propia gestión y sus resultados, pero dependen en buena medida del compromiso y la capacidad de cada dirección, y de la participación de organismos internacionales en el financiamiento y en el apoyo técnico. Existe un desarrollo escaso y desigual de los sistemas de monitoreo y evaluación de los programas y proyectos públicos.⁵³

- Dificultades para el acceso de información y rendición de cuentas

El acceso a la información está restringida a algunos proyectos o programas. En el caso de los comedores populares, solamente es accesible información relacionada con la adquisición y distribución de alimentos (descripción de la ración, presupuesto, número de raciones entregadas y beneficiarios). Esta información no es contrastada con los datos relacionados a alimentos efectivamente entregados o sus destinatarios finales. Tampoco es posible acceder a información con indicadores distintos al gasto. Esto impide medir el impacto real del programa.

- Dificultades para lograr un estándar nutricional

Actualmente se ha establecido la tasa de desnutrición infantil como unidad de medida de la problemática particular de cada distrito. Esto responde a la carencia de un indicador de déficit calórico global a nivel distrital, lo que hubiera sido más apropiado, puesto que la ayuda de los comedores no llega en forma diferenciada de acuerdo a la edad del beneficiario⁵⁴.

Por último, el proceso de descentralización y transferencia establece pautas claras en relación a la obligación de los

⁵² Ibid., op. cit..

⁵³ Ibid., op. cit..

⁵⁴ PORTOCARRERO, Felipe y otros (1998). *Economía y política de los programas gubernamentales de apoyo alimentario en el Perú*. Lima.

gobiernos locales de promover la participación ciudadana en la formulación, debate y concertación de sus planes de desarrollo y presupuestos y en la gestión pública⁵⁵.

2.1.7. Los PCA y la participación de las organizaciones de mujeres

Los primeros antecedentes de los programas alimentarios se encuentran en los años veinte, cuando surgieron como una forma de combatir la tuberculosis a partir del trabajo en escuelas fiscales. En los años cincuenta, esta iniciativa se proyectó a nivel nacional. En 1954, la ley 480 normaba el destino de los excedentes agropecuarios que se importaban de Estados Unidos, a través del Programa Alimentos para la Paz, luego se crearía la Oficina Nacional de Asistencia Alimentaria ONAA, la que posteriormente se convirtió en el PRONAA. En este proceso fue decisiva la participación de las organizaciones de mujeres durante la década de los ochenta, quienes encontraron en los comedores una forma de sobrevivencia y de sobrellevar la crisis de aquellos años.⁵⁶

Los comedores populares a fines de la década de los setenta se establecieron como una estrategia de reciprocidad y apoyo mutuo que complementaba los ingresos de familias empobrecidas en las zonas urbano - marginales. A medida que se agudizó la situación económica en la década de los ochenta, dichos comedores pasaron de ser una estrategia de complementación de ingresos a ser parte de la estrategia de sobrevivencia de la economía familiar⁵⁷.

⁵⁵ Mesa de Concertación Para la Lucha Contra la Pobreza (2006). *La Transferencia de los Programas Sociales a los gobiernos regionales y locales*.
(último acceso: 24 de agosto de 2012)

http://www.mesadeconcertacion.org.pe/documentos/general/gen_00870.pdf

⁵⁶ BÉJAR, Héctor (2007). *Justicia, política social*. Lima, Tercera Edición. Centro de Estudios para el Desarrollo y la Participación.

⁵⁷ CARRIÓN, Ana (2004). *Participación Ciudadana y Descentralización en el Perú*.
(último acceso: 16 de Octubre de 2010)

<http://lanic.utexas.edu/project/etext/llilas/claspo/fieldreports/carrion04.pdf>

Las mujeres de las áreas urbanas y rurales se organizaron en comités de vaso de leche, clubes de madres y comedores populares.

En Lima, los comedores que surgieron de la estrategia de autoayuda se agruparon en la Federación de Mujeres Organizadas en Centrales de Comedores Populares Autogestionarios y Afines de Lima y Callao (FEMOCCPAALC), que ha sido una organización pionera en la lucha por los derechos alimentarios. En 1991 la FEMOCCPAALC impulsó la Ley 25307. Esta ley declara de prioritario interés nacional la labor que realizan los Comedores Populares y demás OSB que brindan apoyo alimentario a familias de menores recursos y en la que el Estado se responsabiliza en dar un apoyo de no menos del 65% de cada ración diaria per cápita. A pesar de que la Ley 25307 se aprueba en el 1991, los comedores de la FEMOCCPAALC sólo logran incorporarse al programa de Comedores del PRONAA en 1994 y los beneficios no fueron proporcionales, pues los Clubes de Madres recibían en adición al apoyo alimentario, un subsidio monetario⁵⁸.

Cabe resaltar que la reglamentación de la Ley 25307 no se aprobó hasta el 2002. En adición a la Ley 25307, en el 2002 se promulga la Ley 27731, Ley Normativa de Regulación y Participación de Clubes de Madres y Comedores, la cual se refiere a los mismos espacios gestión. Esta última fue promulgada con apoyo de los clubes de madres para poder tener mayor injerencia, las dos leyes forman el conjunto de derechos de las OSB. Sin embargo, ninguna de estas leyes contempla la descentralización. Aunque el diseño de la transferencia recoge en gran parte el modelo de gestión en la Ley 25307, las OSB han tomado una postura reservada, y algunas veces han visto que el resultado del proceso de transferencia ha sido

⁵⁸ CARRIÓN, Ana (2004). *Participación Ciudadana y Descentralización en el Perú*. (último acceso: 16 de Octubre de 2010).

negativo, pues ha sido ejecutado de manera incompleta e inconsistente⁵⁹.

Estas organizaciones han surgido como una respuesta a las políticas de liberalización económica, y han funcionado como organizaciones de sobrevivencia, para prevenir la desnutrición en una población en la que la mitad es considerada pobre y 25% viven en la extrema pobreza.⁶⁰

De forma paralela con la participación del Estado, se institucionalizaron algunos programas alimentarios a fines de los años setenta. Una de las primeras instancias formada en 1977 fue la Oficina Nacional de Apoyo Alimentario (ONAA) con el objetivo de coordinar las donaciones provenientes de la cooperación externa. Más aún, es a partir de los 80, cuando los comedores empiezan a crecer y ganar legitimidad⁶¹.

Es así que se hace una clara diferenciación entre los primeros comedores populares autogestionarios, que fueron impulsados por las OSB de mujeres y los otros comedores que fueron promovidos desde el Estado, en muchos casos con fines políticos y relaciones clientelistas.⁶² En este mismo sentido, Béjar (2007) resalta que los programas de apoyo a los comedores populares promovidos y

⁵⁹ Ibid., op.cit.

<http://lanic.utexas.edu/project/etext/llilas/claspo/fieldreports/carrion04.pdf>.

⁶⁰ STENSRUD, Astrid B (2007). *Negociación de poder y respeto: el comedor popular como punto de encuentro entre mujeres pobres y el Estado en Cusco, Perú*.
(último acceso: 24 de julio de 2010)

http://gupea.ub.gu.se/bitstream/2077/9979/1/haina_6_stensrud.pdf

⁶¹ Según Hector Bejar (2007). *Justicia, política social, refiere que* "En términos de cobertura, en los años ochenta los comedores se multiplicaron paulatinamente, tanto por la demanda como por el apoyo de parte de la Iglesia y ONG diversas. En 1983 se registraban alrededor de 100 comedores, para 1988 alrededor de 15 000 (que para ese entonces ya formaban parte integral de la economía familiar)

⁶² CARRIÓN, Ana (2004). *Participación Ciudadana y Descentralización en el Perú*.
(último acceso: 16 de Octubre de 2010).

<http://lanic.utexas.edu/project/etext/llilas/claspo/fieldreports/carrion04.pdf>

ejecutados por el Estado se diferencian de los comedores populares propiamente dicho que son parte de la institucionalidad popular.⁶³

Lorena Alcazar⁶⁴, sostiene que “El Programa Comedores Populares surgió como respuesta política a un problema social. Su objetivo es elevar el nivel nutricional de los grupos más vulnerables y brindar seguridad alimentaria a la población en extrema pobreza. Se basa en grupos de entre veinte y cuarenta madres que se organizan para comprar, preparar y distribuir menús de alimentos. Estos comedores venden las raciones alimenticias a precios subsidiados debido al apoyo que reciben del gobierno (un paquete de alimentos), y a su organización y trabajo”. Al respecto, Portocarrero y Romero (2000: 71) afirman que [...] el PRONAA desde su constitución, fue siempre una organización con una autonomía muy limitada y orientada a mejorar la imagen pública del gobierno.

2.1.8. Comités de Gestión como instancia para la cogestión de los PCA

Según Alcázar, una pieza central del nuevo esquema descentralizado para los programas de complementación alimentaria es la figura del Comité de Gestión, el cual no sólo se ha constituido como una importante instancia de concertación local sino que ha participado activamente en decisiones relevantes para los programas transferidos.

En sí, el proceso de las transferencias, particularmente el de comedores, abre toda una serie de incógnitas en cuanto a los cambios estructurales, de gestión y de efectividad que se contemplan porque se pretende, entre otras cosas, cambiar la relación histórica (de contestación y lucha) entre el Estado y las OSB⁶⁵. Se propone

⁶³ BÉJAR, Héctor (2007). *Justicia, política social*. Lima, Tercera Edición. Centro de Estudios para el Desarrollo y la Participación.

⁶⁴ ALCÁZAR, Lorena (2007). Investigación, políticas y desarrollo en el Perú. en ¿Por qué no funcionan los programas alimentarios y nutricionales en el Perú? Riesgos y oportunidades para su reforma.

⁶⁵ Ibid, op.cit.

ampliar la participación y se habla de cogestión con las OSB, pero no está claro lo que ésta implica en términos concretos. También se habla de refocalización, pues tanto el MIMDES como los gobiernos locales, tienen grandes expectativas de cambiar la imagen de asistencialismo que protagonizaron los programas alimentarios en épocas anteriores.⁶⁶

Por último, en el caso de la provincia de Huancavelica el Comité de Gestión provincial, fue creado según la Resolución de Alcaldía N° 138-2011/MPH publicada el 28 de junio de 2011, donde se reconoce como integrantes del Comité de Gestión provincial a:

- 1 representante de la gerencia de Desarrollo Social de la Municipalidad Provincial de Huancavelica.
- 1 representante de la subgerencia de Promoción de la Salud y Seguridad Alimentaria de la Municipalidad Provincial de Huancavelica.
- Representantes del PRONAA Huancavelica.
- 1 representante de la Dirección Regional Agraria de Huancavelica.
- 1 representante de la Dirección Regional de Salud de Huancavelica.
- Representantes de las OSB de los distritos de Huancavelica y Ascensión.

El actual Comité de Gestión tendrá vigencia hasta el 31 de mayo de 2013. Asimismo, el Comité de Gestión que estuvo vigente hasta el 31 de mayo de 2011, fue creado por el Decreto de Alcaldía N° 005/MPH-2010 que señalaba que se conformaba por:

⁶⁶ Ibid, op. cit.

- 1 representante de la Gerencia Municipal de la Municipalidad Provincial de Huancavelica.
- 1 representante de la Oficina General de Administración de la Municipalidad Provincial de Huancavelica.
- representantes del PRONAA Huancavelica.
- 1 representante de la Subgerencia Agraria del Gobierno Regional de Huancavelica.
- 1 representante de la Subgerencia de Salud del Gobierno Regional de Huancavelica.
- 1 representante de la Mesa de Concertación de la Lucha Contra la Pobreza.
- Representantes de las OSB de los distritos de Huancavelica y Ascensión.

2.2. DEFINICIÓN DE CONCEPTOS

2.2.1. Descentralización.

“De acuerdo a lo dispuesto en la reforma constitucional se define el proceso de descentralización como una política permanente del Estado, de carácter obligatorio, que tiene como objetivo fundamental el desarrollo integral del país (el mismo que) se realiza por etapas, en forma progresiva y ordenada⁶⁷... Incluida la descentralización del

⁶⁷ MARQUEZ, Jaime y TÁVARA, Gerardo (2010). En INWENT (2010). *Documentos temáticos: El Estado actual de la descentralización y su aporte al Estado de derecho en el Perú, el Ecuador, Colombia y Bolivia.*

(último acceso: 4 de Agosto de 2010)

<http://www.inwent.org.pe/capacides/docs/La-descentralizacion-y-su-aporte-al-ED-en-Peru-Ecuador-Colombia-Bolivia.pdf>

Presupuesto de la República”⁶⁸. Como el estudio hace referencia a la transferencia de los programas sociales en el marco de la descentralización, es importante señalar que la noción de transferencia se distingue del concepto de delegación por su carácter de permanencia e integralidad. Es decir, se transfiere una actividad o función de manera definitiva con todas y cada una de las acciones inherentes a su cumplimiento, incluyendo los recursos y la capacidad de decisión política necesarios para su ejecución. Por otra parte, la delegación sólo hace referencia a un traspaso temporal, sin garantía de permanencia y cuya duración está librada a la voluntad del órgano central, manteniendo el control sobre la asignación de los recursos.

Al respecto Pablo Dermizaki⁶⁹ sostiene que en los procesos de desconcentración “... el órgano central atribuye competencias y facultades a órganos ubicados en otros distritos territoriales (desconcentrados, es decir ubicados fuera del centro) cuyos titulares son nombrados por y dependen directamente de aquél...”. Se concluye entonces que la desconcentración y descentralización administrativa responde a una lógica de simple delegación, mientras que la descentralización territorial y/o política se identifica como una transferencia real, integral y permanente de competencias, recursos y poder de decisión⁷⁰.

La descentralización se trata de un proceso multidimensional:

- Dimensión económica: formación de espacios y de sistemas productivos y de mercados de escala local y regional.
- Dimensión social: organización de los ciudadanos en sectores, gremios, diversas formas de asociación e instituciones relacionadas con sus interacciones e intereses a nivel regional, local.

⁶⁸ Constitución Política del Perú (1993). Artículo 188°

⁶⁹ DERMIZAKI, Pablo. En ARANDIA Iván, ARGANDOÑA Joaquín y otros (2002). *Participación y control social en alianzas intermunicipales*. La Paz, Fundación PEIB.

⁷⁰ ARANDIA Iván, ARGANDOÑA Joaquín y otros (2002). *Participación y control social en alianzas intermunicipales*. La Paz, Fundación PEIB.

- Dimensión ambiental: en la organización de formas de generación de conocimientos (científicos, tecnológicos, saberes) y del desarrollo de capacidades en temas de relacionamiento con los elementos propios del territorio local y regional específicos.
- Dimensión institucional, en la organización de procedimientos públicos y de niveles de gobiernos a escala regional y local⁷¹.

2.2.2. Autonomía de los gobiernos sub nacionales

La descentralización como proceso ha permitido la aparición de diversos centros de poder, como lo son los niveles de gobierno: nacional, regional y municipal, cada uno con atribuciones de decisión política, legislativa y normativa para normar dentro de los asuntos que les competen.

2.3. PROGRAMAS SOCIALES EN HUANCVELICA

2.3.1. Diagnóstico contextual

La investigación se realizó en la región Huancavelica, tomando como estudio de caso la provincia de Huancavelica y se enfatiza su vinculación actual con el gobierno local distrital de la Municipalidad de Ascensión en la experiencia en la gestión de los comedores populares transferidos en el marco de la descentralización hacia los gobiernos locales de la provincia de Huancavelica y del distrito de Ascensión.

En tal sentido, se hace referencia a aspectos del contexto que ayuden a comprender desde una perspectiva geográfica, social, económica y

⁷¹ DAMMERT, Manuel (2003). *La descentralización en el Perú a inicio del siglo XXI: de la reforma institucional al desarrollo territorial. Volumen I*. Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).

culturalmente el desarrollo de la experiencia que forma parte del estudio de caso. Cabe indicar que el estudio también recoge una mirada somera desde la dinámica nacional.

2.3.2. Características geográficas

La región Huancavelica pertenece al Trapecio Andino, cuenta con una amplia diversidad climática, existen zonas altas como Castrovirreyna, y zonas bajas de selva como Tayacaja. Sin embargo, la región en su mayoría pertenece a la sierra.

La extensión total de la región es de 22 131 Km². En su mayoría, el clima es seco, frío y lluvioso, sin embargo existen localidades que se encuentran a menos altura que cuentan con climas más cálidos.

Las principales vías de comunicación son terrestres, las mismas que tienen una amplia distribución y una red de carreteras de penetración. Las vías internas en su mayoría se encuentran actualmente afirmadas, destacando la que une la capital (ciudad de Huancavelica) con la provincia de Angaraes, límite con la región Ayacucho. Las principales vías son las que unen la ciudad de Huancavelica con ciudades como Huancayo, Ayacucho e Ica.

2.3.3. Características socio culturales

La población actual bordea los 450 000 habitantes, y de acuerdo a la tendencia de crecimiento demográfico se prevé que continúe la distribución de 86% población rural, siendo la proyección de crecimiento 0,9% a 1% en los próximos cuatro años.

2.3.4. Distribución de población por área de residencia

La región Huancavelica, está comprendida por:

- 7 provincias

- 94 distritos
- 565 comunidades campesinas reconocidas

Su población representa el 1,72% del territorio nacional, siendo las localidades más importantes Huancavelica (ciudad), Pampas, Lircay y Yauli. Estas localidades concentran al 74% de la población regional.

Asimismo, Huancavelica es una región principalmente rural, con un 86%.

La población femenina representa el 51% del total versus el 49% de la población masculina. Predomina la población joven (de 0 a 14 años) con un 41%, seguida por el grupo de 15 a 39 años que conforma un 36%. Los demás grupos etáreos son menos significativos.

Respecto a la tasa de mortalidad, ésta es de 13 por mil a nivel general.

Huancavelica es la región más pobre del Perú:

- 53,2% de niños menores de 5 años sufren desnutrición (es la tasa más alta en la zona rural del Perú).
- 14% de la población carece de servicio de agua
- 39% de la población carece de desagüe
- 8% de los pobladores no tienen electricidad.
- El índice de desarrollo humano es 0.5474 (Según el Programa de las Naciones Unidas PNUD)

La región Huancavelica presenta un alto índice de analfabetismo. Al año 2000 alcanzó el 34 % de la población. De acuerdo al género, es mayor en la población femenina, donde alcanza el 60%.

Cuadro N° 2.2 Indicadores geopolíticos de la región Huancavelica

Provincias	7	Distritos	94
Comunidades campesinas	565 reconocidas		
Ciudades más importantes	Huancavelica (ciudad), Pampas, Lircay y Yauli (representan al 74% de la población regional)		
Población rural	86%		
Población masculina	49%	Población femenina	51%
Población de 0 a 14 años	41%	Población de 15 a 39 años	36%
Niños menores de 5 años con desnutrición	53,2%		
Carece de servicio de desagüe	39% de la población	Carece de electricidad	8%
Índice de desarrollo humano	0,5474		

Fuente: Elaboración propia

La provincia de Huancavelica es la capital de la región del mismo nombre y está ubicada en la vertiente occidental de la Cordillera de los Andes. Es una de las siete provincias⁷² que conforman la región. Asimismo, la provincia está conformada por 19 distritos, su capital es el distrito de Huancavelica.

⁷² Además de Huancavelica, conforman la región las provincias de: Acobamba, Angaraes, Castrovirreyna, Churcampa, Huaytará y Tayacaja.

El distrito de Huancavelica tiene alrededor de 37 184 habitantes⁷³. Se ubica a 3 660 msnm, a 9 horas (vía terrestre) de la ciudad de Lima, presenta un clima frío y lluvioso con una temperatura media anual de 16°C. La extensión del distrito de Huancavelica es de 514,1 km².

En el distrito de Huancavelica se desarrolla una agricultura fría con cereales y papas. Otra actividad económica importante es la ganadería. Además existen industrias lácteas, de cueros y pieles, de harinas y aguardientes.

Ascensión (distrito) está ubicado en la región central del Perú y en la región centro occidental de Huancavelica (provincia). Fue creado el 08 de junio del 2000 bajo Ley N° 27284, siendo el distrito de más reciente creación en la región. Ascensión tiene 7 anexos: Callqui Grande, Pastales Huanco, Totoral Chico, Yauricocha, Cachimayo, Puca Rumi y Alto Andino.

El distrito de Ascensión cuenta con 9 897 habitantes⁷⁴. Se encuentra ubicado dentro de la zona urbana de la provincia de Huancavelica, por lo que cuenta con una articulación vial interna y también con sistemas de vías interdistritales, interprovincial e interdepartamental.

El Distrito de Ascensión se comunica con la capital Huancavelica a través de pista asfaltada, así como con Huancayo, Huando, Izcuchaca, entre otras localidades con las que tiene un dinámico intercambio comercial. La capital del distrito se intercomunica con sus comunidades campesinas a través de la vía Ascensión – Arma.

⁷³ Según censo del año 2005.

⁷⁴ Ibid., op. cit.

2.3.5. Programas sociales en Huancavelica

- Programa Nacional de Asistencia Alimentaria – PRONAA

Su objetivo principal es elevar el nivel nutricional de la población en condición de pobreza y pobreza extrema. Para ello ejecuta diversas acciones de tipo asistencial, seguridad y apoyo alimentario, enfocadas a la atención de grupos en alto riesgo nutricional y vulnerables.

- Programa Integral de Nutrición – PIN

Este programa fue creado como resultado de la reforma y fusión de 6 programas que fueron ejecutados en el año 2006 (PANFAR, PACFO, Comedores Infantiles, Almuerzos Escolares, PRONOEI y Desayunos Escolares). Su carácter fue preventivo promocional, implementándose en Huancavelica en 94 provincias y 7 distritos.

- Programa de complementación alimentaria – PCA

Involucra a un conjunto de modalidades de atención dirigido a población que se encuentra en situación de pobreza o pobreza extrema y grupos vulnerables. Su objetivo es brindar un complemento alimentario a los grupos mencionados.

En el período de julio 2006 – diciembre 2009 se han entregado alrededor de 4 millones de raciones.

- Programa Emergencias

Su objetivo es atender a las familias que resultan damnificadas por desastres naturales. Los beneficiarios deben estar debidamente empadronados por Defensa Civil.

En el período julio 2006 – diciembre 2010 se entregaron más de 17 millones de bolsas de alimentos con una inversión de más de 7 millones de soles.

2.3.6. Problemas que inciden en la reducida efectividad de los programas sociales implementados en Huancavelica⁷⁵

La región Huancavelica presenta una realidad geográfica compleja, con muy bajos niveles de conectividad entre sus poblaciones (un ejemplo es la ausencia de pistas y carreteras incluso para destinos con una gran afluencia de comercio como es Huancavelica – Lircay, frontera con la región Ayacucho), lo que es un factor determinante en la implementación de programas sociales y para facilitar los procesos de inclusión sobre todo para el aprovechamiento de sus recursos.

- Altos niveles de filtración: Altos porcentajes de personas “no pobres” reciben los beneficios de los programas sociales. Esto además de contribuir con la ineficiencia de los programas sociales, permite que los individuos que no se encuentran en situación de pobreza visualicen a los programas sociales como un derecho adquirido y de carácter permanente.
- Superposición: Existen familias que se benefician de más de un programa social cuyos objetivos son similares y que no varían en su situación de riesgo.
- Problemas culturales: Por razones de culto, poblaciones en extrema pobreza rechazan la ayuda del Estado. Asimismo, existen relaciones inequitativas de género, prevaleciendo los roles reproductivos en las mujeres, privilegiando así a los niños frente a las niñas.
- Inexistentes o limitados mecanismos de monitoreo: Gran parte de los programas sociales no posee instrumentos de evaluación y monitoreo de impacto. Esto se limita a la ejecución del gasto solamente.

⁷⁵ Internacional IDEA (2011). *Los programas sociales y la lucha contra la pobreza en la región Huancavelica. Balance y propuestas de acción para autoridades.*

- Descoordinación interinstitucional: Se ha identificado varias instituciones que están involucradas en el tema de seguridad alimentaria. Sin embargo, no existen mecanismos conocidos de coordinación efectivos entre estas instituciones que permitan articular esfuerzos.
- Prevalencia del analfabetismo: La pobreza está asociada al grado de instrucción en Huancavelica. Existe una alta tasa de analfabetismo en la zona rural y por lo tanto de familias que están en mayor desventaja.



CAPÍTULO III

DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN

3.1. FORMA DE LA INVESTIGACIÓN

La investigación plantea como forma principal el “Método de estudio de caso”, el cual se complementa con las formas de estudio documentario y el análisis básico de mapeo de actores sociales involucrados en los PCA, que toma como referencia específica el caso de la municipalidad provincial de Huancavelica. El método de estudio de caso⁷⁶, es una herramienta valiosa de investigación, y su mayor fortaleza radica en que a través del mismo se mide y registra la conducta de las personas involucradas en el fenómeno estudiado, mientras que los métodos cuantitativos sólo se centran en información verbal obtenida a través de encuestas por cuestionarios.

Es decir, el estudio busca identificar y describir la manera en que los funcionarios y autoridades políticas del gobierno sub nacional y las mujeres de las OSB cogestionan los comedores populares en el marco del PCA para ello, busca comprender las actuales dinámicas que se han generado.

Al respecto Chetty⁷⁷ indica que el método de estudio de caso es una metodología rigurosa que es adecuada para investigar fenómenos en los que se busca dar respuesta cómo y por qué ocurren, permite estudiar un tema determinado, es ideal para el estudio de temas de investigación en los que las teorías existentes son inadecuadas, permite estudiar los fenómenos desde múltiples perspectivas y no desde la influencia de una sola variable, permite explorar en forma más profunda y obtener un conocimiento más amplio sobre cada fenómeno, lo que permite la aparición de nuevas señales sobre los temas que emergen, y juega un papel importante en la investigación, por lo que no debería ser utilizado meramente como la exploración inicial de un fenómeno determinado.[...]

⁷⁶ YIN, Robert (1989). En MARTINEZ CARAZO, Piedad Cristina (2006). *El método de estudio de caso: Estrategia metodológica de la investigación científica*.

⁷⁷ CHETTY, Sylvie (1996). En MARTINEZ CARAZO, Piedad Cristina (2006). *El método de estudio de caso: Estrategia metodológica de la investigación científica*.

En relación al propósito, las investigaciones que se realizan utilizan el método de estudio de caso pueden ser:

- Descriptivas: Si se pretende identificar y describir los factores que influyen en el fenómeno estudiado.
- Exploratorias: si se pretende un acercamiento entre las teorías incluidas en el marco teórico y la realidad estudiada.

Eisenhardt⁷⁸ concibe un estudio de caso contemporáneo como “una estrategia de investigación dirigida a comprender las dinámicas presentes en contextos singulares”, la cual podría tratarse del estudio de un único caso o de varios casos, combinando distintos métodos para la recogida de evidencia cualitativa y/o cuantitativa con el fin de describir, verificar o generar teoría. [...].

3.2. ESTRATEGIA METODOLÓGICA

La estrategia metodológica, responde a la metodología cualitativa, la cual [...] ha ido ganando un gran interés, [...] en la explicación de nuevos fenómenos y en la elaboración de teorías en las que los elementos de carácter intangible, tácito o dinámico juegan un papel determinante.

Las razones que han determinado la naturaleza metodológica de la presente investigación se sustentan en lo que Shaw⁷⁹ indica [...] la epistemología subjetiva del paradigma de la investigación cualitativa ve la realidad social como algo construido por las personas, el investigador no puede permanecer distante del fenómeno social en el cual está interesado. No obstante, debe adoptar el papel de “instrumento para la recolección de datos”, lo cual le permite acercarse a dicho fenómeno y ser capaz de descubrir, interpretar y comprender la perspectiva de los participantes de la realidad social.

⁷⁸ EISENHARDT, Kathleen (1989). En MARTÍNEZ CARAZO, Piedad Cristina (2006). *El método de estudio de caso: Estrategia metodológica de la investigación científica*. Lima.

⁷⁹ SHAW, Ian (1999). En MARTÍNEZ CARAZO, Piedad Cristina (2006). *El método de estudio de caso: Estrategia metodológica de la investigación científica*. Lima.

Además, el objetivo principal de los estudios de naturaleza [...] cualitativa, tratan de comprender el proceso por el cual tienen lugar ciertos fenómenos [...] permiten captar adecuadamente la heterogeneidad y el rango de variación existente en una población determinada, la selección teórica o hecha a propósito de la investigación cualitativa facilita la selección deliberada de aquellos casos que se revelan críticos para valorar una(s) teoría(s) ya existente(s) o en desarrollo.

3.3. UNIVERSO Y POBLACIÓN

3.3.1. Universo

Provincia de Huancavelica.

3.3.2. Población

La población comprende las siguientes agrupaciones de elementos o unidades de análisis:

- Personas:
 - Autoridades políticas
 - Gerentes de Desarrollo social y/o responsables de Programas sociales del Gobierno Regional, Provincial y Distrital
 - Integrantes del Comité de Gestión provincial.
 - Profesionales con experiencia relevante o reconocida en calidad de expertos.

- Organizaciones e instituciones
 - PRONAA – Programa Nacional de Asistencia Alimentaria
 - Gobiernos sub nacionales: Regional, Provincia y Distrital
 - Comités de Gestión Provincial y Distrital.
 - Representantes de Comedores populares.
- Documentos
 - Marco Normativo
 - Informes de Balance.
 - Investigaciones previas.
 - Convenios intergubernamentales.

3.3.3. Método de muestreo

La investigación cualitativa lleva a usar métodos no probabilísticos para calcular y seleccionar a los elementos de la muestra.

Existen tres métodos de muestro no probabilístico:

- Por juicio o conveniencia
- Por cuota
- Bola de nieve

El método utilizado en la presente investigación fue por juicio o conveniencia, debido a que la información que se ha recopilado ha sido obtenida de individuos y fuentes

especializadas, que conocen el tema por su experiencia, vinculación o manejo de los elementos que conforman este estudio.

3.3.4. Tamaño de la muestra

El tamaño de la muestra fue de 25 actores, entre ellos representantes técnicos (gerente de desarrollo social o responsable de programas sociales) y políticos (alcaldes y regidores del gobierno local) del actual gobierno regional, provincial y distrital, así como los que culminaron su gestión en diciembre del 2010. Se ha incluido también a integrantes del Comité de Gestión provincial, a funcionarios vinculados al establecimiento de políticas de los programas alimentarios como por ejemplo el PRONAA. Se incluyen también actores de la sociedad civil y del sector privado involucrados en el proceso de descentralización.

La selección de la muestra se justifica por la naturaleza de la investigación, que se sustenta en una estrategia cualitativa, siendo la forma de investigación un estudio de caso. Al respecto Yin⁸⁰ plantea que la cuestión de generalizar a partir del estudio de caso no consiste en una “generalización estadística”[...] De esa forma inclusive los resultados del estudio de un caso pueden generalizarse a otros que representen condiciones teóricas similares. Los estudios de casos múltiples refuerzan estas generalizaciones analíticas al diseñar evidencia corroborada a partir de dos o más casos (“replicación literal”) o alternativamente para cubrir diferentes condiciones teóricas que dieran lugar, aunque por razones predecibles, a resultados opuestos (“replicación teórica”).

⁸⁰ YIN, Robert (1989). En MARTINEZ CARAZO, Piedad Cristina (2006). *El método de estudio de caso: Estrategia metodológica de la investigación científica*.

Esto posibilita que los resultados obtenidos en este estudio, describan un conjunto elementos o prácticas de gestión y cogestión de los actores involucrados en los PCA.

Permite también reconocer y describir las condiciones institucionales, sociales y culturales que podrían reflejar coincidencias y aproximaciones que explican determinados hechos, prácticas o dinámicas en los PCA con énfasis en poblaciones altoandinas y con municipios de tipo urbano rural, teniendo en cuenta que las exigencias normativas y procedimientos son de igual aplicación en todos los ámbitos a partir de la nueva reconfiguración de roles y/o atribuciones establecidas en el marco de la descentralización de las políticas sociales.

3.3.5. Fuentes e instrumentos de información

El estudio de caso es capaz de satisfacer todos los objetivos de una investigación, e incluso podrían analizarse diferentes casos con distintas intenciones⁸¹ [...] hace uso del método inductivo, según el cual se debe partir de un estado nulo de teoría⁸², aseguran que en la práctica es difícil ignorar la teoría acumulada, ya que ésta es importante antes de comenzar el proceso de investigación [...] De esta manera, el marco teórico se constituye en una parte importante de una investigación (independientemente del tipo de metodología utilizado), toda vez que ésta se beneficiará de sus aportaciones científicas.

Los datos pueden ser obtenidos desde una variedad de fuentes, tanto cualitativas como cuantitativas. Esto es, documentos, registros de archivos, entrevistas directas,

⁸¹ SARABIA, Bernabé (1999). En MARTINEZ CARAZO, Piedad Cristina (2006). *El método de estudio de caso: Estrategia metodológica de la investigación científica*. Lima.

⁸² GLASSER, Barney y STRAUSS, Anselm (1987). En MARTÍNEZ CARAZO, Piedad Cristina (2006). *El método de estudio de caso: Estrategia metodológica de la investigación científica*. Lima.

observación directa, observación de los participantes e instalaciones u objetos físicos⁸³.

Cuadro N° 3.1 Fuentes e instrumentos utilizados en la investigación

Fuente	Instrumento	Descripción
Fuentes primarias	Entrevistas semi-estructuradas	<p>Expertos en descentralización con énfasis en la transferencia de programas sociales.</p> <p>Representantes de la sociedad civil involucrados en el proceso de descentralización y transferencia.</p> <p>Integrantes del Comité de Gestión provincial.</p> <p>Socias y beneficiarias integrantes de los comedores populares.</p> <p>Representantes del sector público y de gobiernos locales involucrados en el proceso de descentralización y transferencia en sus jurisdicciones.</p> <p>Gerentes y/o responsables de la oficina de Desarrollo Social y/o programas sociales: gobierno regional, provincial, distrital.</p> <p>Representantes políticos: gobierno regional, provincial, distrital.</p> <p>Representantes del PRONAA.</p>
Fuentes secundarias	Revisión documentaria	<p>Marco normativo.</p> <p>Informes de balance del proceso de descentralización enfocados en los procesos de transferencias de programas sociales, articulación intergubernamental, competencias que regulan y plantean como desafíos los nuevos diseños institucionales de las instancias del gobierno.</p> <p>Convenios intergubernamentales</p> <p>Resoluciones.</p> <p>Investigaciones previas.</p>

Fuente: CHETTY, Sylvie (1996). En MARTINEZ CARAZO, Piedad Cristina (2006). El método de estudio de caso: Estrategia metodológica de la investigación científica. Lima.

⁸³ Ver cuadro 4.1.

3.3.6. Técnicas e Instrumentos

Para la recolección de datos se utilizaron técnicas de entrevista directa a partir de la aplicación de entrevistas semiestructuradas que se han desarrollado acorde al perfil de las fuentes de información primaria, donde las unidades de análisis varían según las características del indicador y de alcance a obtener con respecto al tipo de información y la amplitud del tema que se pretende responder a diferentes niveles y posiciones en el que se ubican los informantes respecto a la propuesta de investigación.

En tal sentido, se generaron cuestionarios diferenciados para cada tipo de cada actor. El proceso de recojo de la información está dividido en tres grupos de actores: expertos y representantes de la sociedad civil en temas de transferencia de los programas sociales, (particularmente en la transferencia de la gestión de los comedores populares), autoridades políticas y funcionarios de los gobiernos sub nacionales y los integrantes de los Comités de Gestión, entre ellos los representantes de los comedores populares y representantes de los comedores no involucradas en los Comités de Gestión.

3.3.7. Procesamiento de la información

El procesamiento de datos, así como la codificación y tabulación de los mismos se ha apoyado en la herramienta Atlas.ti, software especializado en el análisis y sistematización de datos cualitativos y en la codificación automática de textos complejos.

CAPÍTULO IV

PRESENTACIÓN, ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE RESULTADOS

4.1. HALLAZGOS

Los hallazgos del estudio se orientan a sus 3 objetivos:

- Identificar las dificultades del proceso de articulación intergubernamental y de autonomía institucional de los gobiernos sub nacionales locales para gestionar los comedores populares con el fin de proponer recomendaciones a las instancias de decisión local que orienta el fortalecimiento de sus mecanismos existentes de coordinación y concertación.
- Describir las estrategias que los gobiernos sub nacionales implementan para gestionar las dificultades y conflictos de interés en el proceso de gestión de los PCA a través de las organizaciones de mujeres de los comedores populares con el fin de desarrollar lineamientos que ayuden a establecer mejores condiciones para la gestión.
- Explorar cómo los actores de la sociedad civil y de los gobiernos locales interactúan con los representantes técnicos y políticos, con el ánimo de entender y/o aproximarse a los elementos que sustentan la aplicación de la política social y que marcan la pauta del estilo de liderazgo que emergen en los procesos locales para la gestión de los PCA.

Dificultades de articulación intergubernamental y de autonomía institucional de los gobiernos sub nacionales y locales para gestionar los comedores populares.

Articulación de los gobiernos locales para la gestión de los programas sociales

Se señala que la gestión de estos programas exige un nivel de articulación desde el Comité de Gestión, en donde existe representación de la sociedad civil, las OSB y del gobierno central a través del PRONAA, estableciendo un enfoque de corresponsabilidad en la gestión, lo que implica concertar con los actores una propuesta de gestión que responda a las exigencias del contexto geográfico y socio cultural. Exige además una interacción política entre las autoridades y un consenso técnico para aplicar los lineamientos que garanticen una mejor gestión del programa y también exige establecer mecanismos de participación y comunicación con el Comité de Gestión, instancia donde las organizaciones de mujeres participan en la cogestión de los programas sociales, con un énfasis especial en su rol de vigilancia.

Entre los principales elementos encontrados a partir de los grupos consultados tenemos (ver anexo 3 - Lista de actores entrevistados):

El grupo de funcionarios y autoridades políticas:

- El impulso generado durante el gobierno de Alan García (2006 – 2011), no ha sido lo suficiente para dar continuidad y fortalecer los procesos de articulación. Además, el proceso de articulación es un proceso de largo aliento y requiere mayor tiempo para afianzarse como una condición importante dentro de una gestión intergubernamental.
- En el ámbito regional, se percibe que los mecanismos de comunicación existentes no han permitido evidenciar la necesidad de fortalecer los procesos de articulación para la gestión de los comedores populares. Sin embargo, resaltan que la coordinación y comunicación es efectiva cuando el interés se concentra en la implementación de obras de

infraestructura. *“Las coordinaciones entre el gobierno regional y las municipalidades mayormente se realizan para la ejecución de obras”*.

- Las oportunidades de coordinación entre el gobierno local y el Comité de Gestión (y en especial con las OSB), encuentran un nivel de convergencia cuando se buscan establecer demandas de obras de infraestructura o equipamientos de los locales de comedores populares y se ve debilitado para identificar aspectos que ayuden a potenciar la eficiencia de la gestión del programa. Por lo que reiteran que la relación existente entre el gobierno local provincial y el Comité de Gestión responde a una relación nominal.
- El proceso de articulación con el Comité de Gestión demanda fortalecer las capacidades de las mujeres de las OSB. Las propuestas de gestión de estos programas se ven limitadas por no existir mecanismos de articulación y la promoción de espacios de apropiación de los roles y competencias del Comité de Gestión.
- Las actuales autoridades y funcionarios responsables de la gestión de los programas tienen desafíos de mejorar su comprensión sobre el enfoque y las responsabilidades que se les atribuye en la gestión de los comedores populares. En tal sentido, persisten aún dificultades para comprender las competencias y responsabilidades que se le han sido atribuidos a los gobiernos sub nacionales en materia de gestionar los comedores populares. *“El gobierno regional ha controlado y controla la transferencia de funciones a los gobiernos municipales a través del MIMDES”*.

El grupo de mujeres representantes de las OSB (ver anexo 3 - Lista de actores entrevistados):

- Coincidiendo con la opinión de los representantes de los gobiernos locales, respecto a las condiciones de coordinación y articulación existentes, encontramos comentarios como *“Yo diría casi de nombre, por cumplimiento existe”*.

- Mejorar las condiciones de articulación implica contar con el profesional idóneo para garantizar innovaciones y propuestas que ayuden a fortalecer la gestión de los comedores populares. Las entrevistadas resaltan además que al ser una instancia vinculada de manera directa con la gestión del gobierno provincial, requieren también mejorar sus capacidades de apropiación de estos programas para la puesta en marcha de los mismos.
- Las mujeres de las OSB elegidas para participar en el Comité de Gestión, asumen responsabilidades en el seguimiento a los comedores populares y buscan mantener actualizadas sus resoluciones y establecer acuerdos en la mejora de la gestión de los mismos. También el Comité de Gestión participa en la selección de los alimentos y en asegurar que los productos lleguen a las personas adecuadas.
- Las mujeres de las organizaciones del Club de Madres se mantienen con la expectativa de comprender mejor los procesos de transferencia y en el mejor de los casos asumir un rol activo en el proceso. Existen testimonios que muestran expectativa de que el PRONAA reasuma el liderazgo en la gestión.

El grupo de entrevistados categorizados como expertos (ver anexo 3 - Lista de actores entrevistados), indican que es importante tener en cuenta algunas condiciones previas:

- Comprender los procesos de articulación de los gobiernos locales respecto a la gestión de los comedores populares, implica comprender a su vez los avances y las iniciativas en marcha de procesos mayores de articulación que se dan como parte de la descentralización.
- Entender que los procesos de transferencia en algunos casos se han realizado de manera parcial, donde sólo se han transferido responsabilidades y en términos de recursos han sido limitados y deficientes en algunos casos, aspectos que al parecer persisten hasta la actualidad en muchos gobiernos sub nacionales, como es el caso del

gobierno provincial de Huancavelica y de sus distritos. Esto se acentúa con las carencias logísticas que tienen para almacenar y distribuir los alimentos.

- Las limitadas capacidades de los gestores no facilita la apropiación en la gestión de los programas sociales *“no todos los gestores están reconociendo lo que existe y están tratando de implementar otros procedimientos cuando ya el camino está establecido”*. Se resalta que es necesario continuar con asistencia técnica, donde se establezcan metas claras, donde los gestores puedan garantizar el desarrollo de criterios aceptables de gestión. Esto podría ser fortalecido en algunos casos con la transferencia de recursos humanos desde el gobierno central.
- La implementación de estos programas, requiere de un constante monitoreo que asegure identificar con claridad los vacíos legales para ir realizando los ajustes correctivos. Mientras no se realice de manera efectiva, se limita las posibilidades de propiciar experiencias exitosas en la gestión de estos programas. Se pone en relieve que hasta ahora no se ha comprendido la magnitud del proceso de transferencia, y esta dificultad es mayor en algunas regiones, como es el caso de Huancavelica o en zonas rurales donde estos procesos son más complejos de lo que creemos o que pensamos que está sucediendo.
- Un aspecto importante en términos de articulación estaría centrado en generar condiciones para articular los procesos administrativos, *“el MEF supervisa que se hayan llenado bien los formatos, que se haya hecho bien la parte del presupuesto; la Contraloría General de la República ve por el lado que se hayan distribuido todas las raciones que se hayan seguido todos los procedimientos que tengan que ver y el MIMDES tiene una participación como veedores... pero no hay alguien que articule todo eso, que fiscalice las acciones del programa.”*

- Los expertos consultados resaltan la necesidad de fortalecer el gobierno local a nivel provincial como principal eje articulador hacia los niveles distritales y Comité de Gestión.
- Una de las instancias de participación creada en el marco de la transferencia de estos programas ha sido el Comité de Gestión, donde las OSB pueden participar, presentar sus propuestas y tomar decisiones, haciendo que dicho Comité requiera fortalecer sus capacidades para asumir su rol, al menos cumpliendo los criterios normativos que la ley exige, situación a que aún dista en la práctica.
- Los expertos consultados resaltan la necesidad de fortalecer la articulación entre los diferentes programas alimentarios y mejorar los procesos de concertación o consenso entre las organizaciones, no reduciendo la relación solo con el Comité de Gestión donde aún los criterios de representatividad y/o legitimidad no han sido del todo entendidos por las organizaciones y por los miembros del Comité de Gestión.

Autonomía de los gobiernos locales en la gestión del programa comedores populares

Se parte de la premisa que la transferencia de la gestión de los comedores populares exige readecuaciones del diseño institucional, donde se plantea un diseño de gestión basado en un esquema de competencias descentralizadas y articuladas al mismo tiempo, la responsabilidad principal se le atañe al gobierno local provincial.

Este punto describe características relevantes de cómo se expresan los actores locales involucrados de forma directa e indirecta en la cogestión del programa de comedores populares. Se da cuenta de las limitaciones, contradicciones y oportunidades para la toma de decisiones en el establecimiento de criterios que evidencien la capacidad de adaptación e innovación de estrategias locales.

Entre los actores consultados se encuentra una percepción muy heterogénea y dispersa de características que señalan un posicionamiento relacionado a la autonomía de los gobiernos locales.

El grupo de mujeres representantes de las OSB (ver anexo 3 - Lista de actores entrevistados):

- La transferencia de los PCA permite generar condiciones para optimizar y potenciar iniciativas complementarias desde una perspectiva de intervención integral, a través de contrapartidas específicas para responder a demandas estratégicas de las mujeres y de la población en su conjunto. En ese sentido, el presupuesto participativo es una gran oportunidad. Sin embargo, esta oportunidad no está siendo aprovechada por las organizaciones de mujeres tal como se señala: *“... que dicho de paso las mujeres no lo ejercemos y esto tiene que ver con que a las mujeres nos cuesta asumir estos cambios, porque generalmente hemos experimentado que la política es mala”*.
- Entre otras barreras de las mujeres, está su temor de participar, sintiéndose seguras en la medida que participen en grupos *“Las dirigentes en nuestro caso zonales, distritales que están cerca, que han recibido capacitaciones, dicen sí vamos a participar, pero masivamente siempre nos van a ganar los varones.. Hay que romper ese tabú, cómo podemos hacer... podría salir una ordenanza que diga que 20% - 30% sea para programas de este tipo, no para cemento y generalmente se da para programas distrital.”*
- Los integrantes del Comité de Gestión indican que no existen mayores oportunidades de la transferencia de los PCA a los gobiernos locales, debido a que no hay mejoras en las condiciones de acceso a los recursos que reciben. Además declaran que el estilo de gestión del PRONAA garantizaba un mayor acercamiento y posibilidades de capacitación en comparación con la propuesta de gestión del gobierno local. Enfatizan que sólo estarían asumiendo el rol de supervisar o

fiscalizar, dejando de lado las acciones de formación en temas de nutrición y manejo y conservación de alimentos.

- Las mujeres de las organizaciones de los comedores reconocen al proceso de transferencia como una oportunidad. Sin embargo, resaltan que la calidad de las capacidades de los profesionales es limitada, al respecto refieren *“sería buena la gestión de los comedores populares siempre y cuando haya el personal capacitado en el gobierno provincial, que tengan conocimientos del programa y que los funcionarios también conozcan del tema”*.

Dentro del grupo de funcionarios locales (ver anexo 3 - Lista de actores entrevistados):

- Se reconoce que existe autonomía en los gobiernos locales, sus alcances se encuentran contemplados en el marco normativo. Asimismo, se reconoce la existencia de tensiones entre el marco normativo y las exigencias que significa el gestionar estos programas en descentralizados, donde existe una nueva configuración de los roles, funciones, procesos involucrados en la gestión de los PCA que no han sido claramente establecidos o transferidos. Esta tensión es señalada como un elemento contradictorio para la autonomía en sí.
- Algunos de los consultados enfatizan que la autonomía es plena, debido a que los gobiernos locales gestionan de manera directa el programa de los comedores populares. Agregan, que lo que existe es resistencia al cambio por parte de algunas beneficiarias, sobre todo en los sistemas de control, adquisición de los productos y estilo de gestión que caracteriza al gobierno local con relación a la forma como el PRONAA asumía la gestión de estos programas. Al respecto, es importante señalar que la descentralización implica promover autonomía para concertar, reforzar la participación y la articulación local en la promoción de nuevos liderazgos y acuerdos que coadyuven a identificar oportunidades de mejora en la gestión de estos programas.

- En el marco de su autonomía, los gobiernos locales reconocen que es factible desarrollar iniciativas que respondan a las exigencias del contexto, lo que se constituye en posibilidades de adaptación e innovación en la gestión. Es así, que en la provincia de Huancavelica se están generando iniciativas vinculadas a los proyectos productivos y acciones de formación. Esta posibilidad surge según los entrevistados, por el compromiso que tienen de buscar mejorar las condiciones de vida de las familias, y mejorar la canasta familiar. De forma concreta, vienen desarrollando convenios para impulsar acciones de formación con la participación de los Centros de Educación Técnico Productiva (CETPRO), manifiestan que las acciones de formación del PRONAA no eran sostenibles, en cambio los CETPRO generan la oportunidad de fortalecer su inclusión laboral. Además, están asignando presupuesto para el mejoramiento de los locales de comedores populares y un proyecto para desarrollar capacidades. Esto se va iniciar en Acoria y Yauli, dos distritos que tienen mayor cantidad de población y presencia de comedores. Otras iniciativas están orientadas a establecer convenios con una institución educativa pública para capacitar a las madres de las organizaciones en diferentes especialidades, como textilería y pretenden fortalecer sus zonas agrícolas con la promoción de fitotoldos.
- La gestión de los programas alimentarios les exige generar mecanismos de diálogo y consenso con diferentes actores en los diferentes niveles de decisión. Sin embargo, se reconoce que aún la participación es limitada en procesos como la definición y contratación del personal que debe encargarse de la transferencia de la administración de los comedores populares.
- A nivel de las OSB, la dificultad se encuentra en la resistencia de algunas mujeres de las organizaciones de los comedores, debido a que estarían acostumbradas a no diversificar la canasta básica de alimentos, al respecto señalan *“las mujeres de los comedores están acostumbradas a una monotonía en la atención, ellos quieren que si una*

vez se les dio arroz, arroz, arroz, si se les dio morón, morón, morón, algunas de estas personas son reacias al cambio”.

- Una oportunidad que trae la transferencia de la gestión de los PCA es la de dinamizar el mercado local interno, orientado a fortalecer las actividades productivas de las familias, buscando canalizar la producción local como parte de los insumos para completar la canasta familiar que incluyen los PCA.

Asimismo, mejorar la pertinencia de las estrategias de intervención, replanteando acciones de mejora en los diseños, en la gestión y en la funcionalidad de los Comités de Gestión para aportar en la identificación y puesta en marcha de propuestas que contribuyan a mejorar la gestión, transparencia y control de estos programas alimentarios.

- Otra oportunidad identificada es la de promover que el Comité de Gestión se constituya en una verdadera instancia articuladora y de representatividad de las bases de las organizaciones de mujeres, potenciando sus capacidades en la identificación e implementación de medios para recoger iniciativas de las beneficiarias directas de estos programas, focalizando mejor a la población beneficiaria acorde a la realidad local, sustentando de esta manera ajustes en la normatividad si fuera necesario.
- Finalmente, promover un sistema integrado de gestión provincial y regional que responda a una unidad gerencial, el cual esté integrado a una base de datos y que sea de acceso a los diferentes gobiernos locales. Para ello, es importante continuar promoviendo el empoderamiento de las autoridades y funcionarios técnicos. Esto permitirá afianzar instancias descentralizadas más eficientes en la gestión, desde los gobiernos locales.

Los expertos consultados manifiestan (ver anexo 3 - Lista de actores entrevistados):

- Los gobiernos locales gozan de autonomía para la gestión de los PCA. El PRONAA debe ser entendido en su rol de asesor técnico para afianzar el proceso de transferencia, no como el gestor en sí.
- Esta autonomía permite que los gobiernos locales tengan atribuciones de establecer sus indicadores de gestión acorde a la demanda del contexto. Sin embargo, la normatividad sigue siendo centralista, específicamente en los programas que dependen del MIMDES, a pesar de existir avances importantes en materia de transferencia de estos programas sociales, reconociendo además la importancia que tiene este ente rector en la definición de las estrategias de alimentación y nutrición. Sin embargo, es visto como muy centralizado debido a que no estaría promoviendo una amplia participación o representación de los gobiernos locales en el diseño de los programas sociales.
- La autonomía de los gobiernos locales estaría reduciéndose sólo a su capacidad funcional, de implementador de los programas sociales, restando la oportunidad de contribuir con mejores posibilidades en la readecuación del diseño de mismos, alineados con criterios diferenciales según condiciones geográficas y grupos poblacionales a las cuales el programa beneficia.
- En el marco de su autonomía, la normatividad vigente contempla que los gobiernos locales tienen la potestad de modificar y proponer adaptaciones e innovaciones en la gestión de los programas alimentarios, condicionados a que dichos cambios respondan a una mejor gestión de los comités y del programa en un determinado contexto.
- Los márgenes de adecuación son limitados, debido a que la PCM exige indicadores claves que deben cumplirse y que muchas veces cuestionan las características particulares de la zona donde se interviene. Ante ello, existe un margen mínimo para adicionar algunos indicadores desde la perspectiva local y afianzarlo en un plan. Estas afirmaciones, establecen

indicios que aún no se ha logrado afianzar con claridad el marco normativo vigente y que las tensiones así como las expectativas sobre los alcances y competencias continúan.

- Existe mucho énfasis en la demanda de la descentralización, pero existen muchos casos donde estos programas transferidos no son asumidos.
- Resaltan preocupaciones como ¿de qué manera los comedores populares están sirviendo a la población que realmente necesita? Por ejemplo, refieren que “... *en algunos casos teníamos conocimiento que el comedor XY, asentado en un asentamiento o en una zona urbana y que en esa zona no es necesario el comedor, o sea no está cubriendo la atención a su población, sino está cubriendo a la población del que viene a trabajar de SEDAPAL, del que viene a trabajar en el edificio, en la casa que se está construyendo*”
- Las acciones orientadas al fortalecimiento de las capacidades de los recursos con los que cuenta el gobierno local aún son limitadas debido a que el perfil actual de la mayoría de gerentes o responsables no se ajusta a las demandas que exige la gestión de estos programas y que la oferta de profesionales competentes es escasa. A ello se suma la rotación de personal.
- La percepción centralista es una dificultad respecto a la formulación de las leyes desde la lógica de la capital, la cual es cuestionada enfatizando que no se ajustan a los contextos particulares de la sierra y selva.
- La mayoría de los gobiernos locales no han logrado entender la magnitud de las exigencias que deben cumplir como gestores de los programas sociales, este es un punto a ser reflexionado, debido a que muchos han recibido los PCA, el gobierno central les brindó la capacitación y asistencia técnica adecuada y no han logrado capitalizarlo. Entre otros aspectos destacan que en la mayoría de los casos se ha venido confiando en personal no capacitado ni con la

perspectiva clara para gestionar los comedores. En muchos casos, los cargos responden a relaciones de carácter político más que técnico.

- Los procesos de compra constituyen una preocupación debido a que los funcionarios no cuentan con la suficiente experiencia para cumplir con la normatividad y que implica una necesidad de fortalecer sus capacidades. Además, reiteran que las capacidades logísticas y de abastecimiento de los productos que compran los gobiernos locales, se guardan en los almacenes del PRONAA, debido a que la municipalidad no cuenta con condiciones infraestructurales. El programa no sólo consiste en la entrega de insumos de alimentos, sino que tiene un trasfondo nutricional, que no se ha tomado en cuenta con la seriedad que se requiere, lo que repercute de manera directa en la calidad nutricional que se busca promover a través de los PCA.
- Los consultados resaltaron que *“se espera de que los lugares con mayores problemas sean los que peores gestores tengan, pero yo no creo que necesariamente haya una relación directa, también hay que reconocer las diferencias geográficas, culturales, que hay que tener en cuenta en la implementación y que es justamente lo que no se ha tenido en cuenta en la transferencia, en la descentralización”*.
- Existen opiniones diversas respecto a las restricciones normativas y administrativas como aspectos que podrían estar limitando una mayor autonomía en la gestión de los gobiernos locales. Algunos manifiestan que existen facilidades en la medida que los gobiernos locales pueden establecer sus propios indicadores, pero coinciden que se ha avanzado en la normatividad vigente. Sin embargo, los desafíos están en su reglamentación para fortalecer la autonomía de los gobiernos locales. Se señala que cuando se hace referencia a las restricciones de carácter normativo y administrativo se identifica al MEF y a la PCM, debido a que son estas instancias las que promueven diferentes tipos de instrumentos para determinar quiénes son los pobres, no pobres que deberían ser beneficiarios de los PCA. Por ejemplo, indican que se está aplicando un

formato, que en términos generales estaría bien, sin embargo, “el gran problema es que como es una copia de otros modelos de otros países y nuestra realidad es diferente, cuando ya se hizo una primera experiencia y hay reacciones de los beneficiarios y de otros actores de la sociedad civil, deberían tomarse en cuenta los cambios propuestos”.

- Los PCA carecen de una propuesta de atención articulada hacia otros sectores y servicios como Salud, Educación, etc. Este desafío genera tensiones en su efectividad, expresado en cuestionamientos hacia los gobiernos locales sobre los avances en la mejora sustantiva de las condiciones de vida de la población.
- Los actuales funcionarios no siempre están en condiciones de garantizar la continuidad del programa en términos de eficiencia y de fortalecer los avances iniciales. Esto pone en relieve la acreditación de los programas sociales durante el proceso de transferencia, cuestionando si fueron los suficientes en términos de garantizar un proceso de empoderamiento institucional que facilite el desarrollo local.
- A pesar de estas dificultades en el proceso de transferencia y en la gestión, los consultados coinciden que se debe reconocer que sí existen avances en el proceso de descentralización, porque si no fuera así, se estaría deslegitimando los logros conseguidos, y que el desafío está en apuntar a la contribución. En este sentido, se resalta la importancia del PRONAA para acompañar aún los procesos de gestión de los gobiernos locales. Además, es importante diferenciar que lo transferido son las responsabilidades y que las competencias aplican a los gestores, por lo que el desafío en la transferencia significa desarrollar un nivel de competencias de los recursos humanos de los gobiernos locales.
- Existen dificultades para comprender la propuesta de modernización del Estado y el riesgo de evitar la atomización y fragmentación de los recursos. Y por otro lado, las posibles divergencias que existen entre los

diferentes actores en función a los programas sociales que requieren aún de ajustes en las estrategias de acompañamiento.

- Existe la oportunidad de desarrollar iniciativas de compras mancomunadas en coordinación con otros gobiernos locales, como estrategia para minimizar costos y dinamizar la actividad productiva local y mejorar estrategias de focalización. Al respecto los entrevistados indican que las directivas que emitió el MIMDES contemplaban diversos componentes alimenticios, pero exigían un contenido nutricional mínimo de acuerdo a cada región.
- Asimismo es posible establecer mecanismos de seguimiento en la gestión con la coparticipación de los diferentes actores involucrados, contando con la presencia del gobierno central, entendiéndose que existe corresponsabilidad desde la parte técnica y política para afianzar una gestión adecuada de los programas sociales. Seguimiento que debe ser acompañado de un balance de cómo están siendo distribuidos estos beneficios.
- De esa forma se lograría responder de manera focalizada a la población beneficiaria, es decir responder a la demanda local e ir ajustando y validando mecanismos que garanticen la implementación de la gestión de los comedores populares, donde la participación de los Comités de Gestión no se encuentre articulada sólo en los gobiernos locales, sino con las organizaciones de mujeres, constituyendo una alternativa para seguir mejorando en la focalización de los programas sociales.
- La transferencia, ha significado también generar una mayor autonomía de los comedores populares, autonomía para que se organicen y tomen decisiones de manera compartida con los gobiernos locales. Sin embargo, la dependencia sigue siendo atribuida a la dotación de alimentos y a una relación instrumental, debido a que las mujeres de estas organizaciones requieren de acciones de formación para su

apropiación de los alcances que busca el programa desde una perspectiva de desarrollo para la superación de la pobreza.

Estrategias implementadas por los gobiernos sub nacionales para gestionar las dificultades y conflictos de interés en el proceso de gestión de los PCA

La gestión de los comedores populares recae en la gerencia de desarrollo social, que concentra los recursos presupuestarios y las decisiones técnico - administrativas. Para acompañar estos procesos, se han desarrollado acciones de capacitación orientadas a fortalecer las capacidades institucionales en el marco legal y en los alcances y fines del programa social.

Se plantea que los gobiernos locales para gestionar los PCA y específicamente los comedores populares, requieren establecer mecanismos de diálogo y concertación con el Comité de Gestión para la toma de decisiones conjuntas respecto a la implementación del programa.

Esto implica describir las dificultades y potenciales conflictos en la gestión de los comedores, así como sus formas de abordaje.

Percepciones sobre la capacidad de los gobiernos locales para gestionar las dificultades y potenciales conflictos de interés.

- Existen coincidencias entre los diferentes grupos consultados, al referirse a las capacidades de los funcionarios del gobierno provincial de Huancavelica. Manifiestan la existencia de una débil capacidad para gestionar los programas sociales. Por esta razón, las OSB perciben que sus demandas no son representadas y atendidas adecuadamente por el municipio, el que además es visto como una instancia distante por las organizaciones, a esto se suma que el Comité de Gestión, instancia que da soporte al diseño organizacional a la estructura de cogestión del programa, muestra una débil institucionalidad que se expresa en el hecho de que no ha logrado operativizar adecuadamente mecanismos

internos de funcionamiento además de fomentar mejores condiciones de participación de las OSB.

- Reiteran que una de las dificultades del proceso de transferencia está en que se han transferido recursos, pero no al personal idóneo para la gestión de los PCA. Esto constituye una de las principales causas de la incapacidad que presenta la municipalidad de Huancavelica para gestionar los conflictos de interés en la gestión de los comedores populares.
- No existe consenso entre los funcionarios en relación a su responsabilidad para asumir la gestión de los conflictos de interés. Por ejemplo, el alcalde de Ascensión señala que la carga administrativa generada por la transferencia es alta, debido a las deficiencias en términos de recursos y logística, que no fueron acompañados al momento de la transferencia y que hasta ahora no se han superado. Esto hace que su rol sea limitado en la gestión de los comedores y en su relación con las OSB.
- Los funcionarios resaltan que están motivados y comprometidos por la gestión del programa. Sin embargo, esto contrasta diametralmente con lo expresado por las socias quienes en varias ocasiones recalcan que en la época del PRONAA tenían más beneficios y percibían que los comedores populares funcionaban mejor. Esto según declaran, puede deberse a la falta de recursos humanos y a que el gobierno local no ha reconocido que los comedores populares tienen un rol importante a través de su representación en los Comités de Gestión para poner en marcha la implementación de los programas de comedores populares.
- En este mismo sentido, los expertos consultados indican que es intención de los gobiernos locales el asumir los PCA y llevarlos adelante, pero la temporalidad del personal que labora en estas instituciones y el limitado conocimiento de estos programas van en desmedro de una gestión eficiente. En conclusión, refieren que existen niveles de

responsabilidad e intencionalidad política para una adecuada gestión de los comedores populares, pero estas buenas intenciones se ven afectadas por la alta rotación del personal de los gobiernos locales que coordina con las OSB.

- Manifiestan también, que pensar en sus capacidades vinculadas a los programas sociales genera preocupaciones debido a que: “Los alcaldes y los presidentes regionales son gente que no tiene conciencia social, ellos sobre todo son agentes políticos, no son agentes sociales, si las cosas son así el Estado Peruano no ha establecido los contrapesos para esto. Yo tampoco soy un iluso, tampoco voy a plantear tener ángeles en el gobierno regional y de alcaldes, no estoy pidiendo eso. Pero digo que si reconocemos que estos agentes políticos son también agentes económicos, en la medida que van a hacer negocios... algo tendríamos que hacer para que haya un sistema educativo, de formación de los mismos ejecutivos de los gobiernos regionales, de los municipios, de manera que por lo menos transmitirles conceptos básicos sobre políticas sociales” y el segundo punto es “...Otro problema es que nuestros alcaldes no han sido educados ni formados en políticas sociales. Los alcaldes son gente que ha llegado ahí a hacer plata. Digamos las cosas claras. Cada uno ha llegado a hacerse un empresario para hacer negocios y quiere mantenerse ahí para seguir haciendo negocios. Si un programa social determinado le va a servir para sus negocios, qué resulta, que los primeros beneficiados de los programas sociales son los proveedores”.
- Los funcionarios consultados indican que no existen conflictos de interés declarados de parte de las organizaciones de comedores y que están en condiciones de intervenir para la solución de conflictos de interés, pero la poca continuidad del personal en su cargo retrasa el proceso e influye negativamente en la gestión de los comedores populares.
- En algunas condiciones de potencial conflictividad interna en las OSB – comedores populares, los funcionarios reconocen que mantienen su

autonomía debido a que están inscritas en Registros Públicos. Además señalan la existencia de apertura de algunas organizaciones de solicitar la participación de los representantes del gobierno local para intermediar.

Dificultades y potenciales conflictos de interés de los actores involucrados en la gestión de los comedores populares

La investigación se ha focalizado en los siguientes actores: Gobierno Local, Comité de Gestión y las Organizaciones de Mujeres - OSB, que tienen representación en el Comité de Gestión.

El grupo de expertos consultados refieren que:

- Actualmente no existen conflictos de interés explícitos entre el Comité de Gestión, las beneficiarias directas y el gobierno local. Sin embargo, se han identificado algunos elementos que podrían ser condicionantes de insatisfacción respecto a la calidad en la gestión de los comedores populares en la provincia de Huancavelica y que en opinión de los expertos consultados, se producen también en otros contextos. Por ejemplo, señalan que a pesar de existir un marco normativo que establece criterios básicos sobre la calidad del componente nutricional de los alimentos, no se ha logrado garantizar su cumplimiento. Además existen dificultades para mejorar la calidad de las raciones que se distribuyen en los comedores populares a partir de la promoción del cultivo y consumo local de alimentos.

Los funcionarios y autoridades políticas de los gobiernos locales de la gestión actual y pasada, refieren que:

- Existe una crítica generalizada a la deficiente capacidad de los profesionales responsables de los comedores populares, lo que plantea desafíos en la relación con las organizaciones debido a la escasa legitimidad con la que cuentan los profesionales para asumir e implementar algunos ajustes en los procesos de gestión.

- La carga administrativa transferida a los gobiernos locales ha generado una mayor exigencia institucional y dificultades debido a que sólo se transfirió presupuesto para la distribución, lo cual tiene efectos no deseables expresados en el descontento que presentan las beneficiarias de los comedores populares.

Las mujeres de las organizaciones, manifiestan:

- Existen beneficiarias que no deberían estar en el programa debido a que no estarían en condiciones de pobreza extrema, ya que el proceso de selección no está incluyendo a personas que realmente requieren estar en el programa. Manifiestan que no es un problema sólo de los comedores, sino que también se presenta en otros ámbitos, citando como ejemplo que en el Programa Juntos se viene observando la misma situación. Además reiteran que el proceso de incorporación tal como es entendido por ellas, no es el adecuado, debido a que *“para ser incorporado como beneficiario, indican que solamente basta con que el representante del Comité de Gestión de las OSB proponga la inclusión de determinada persona para que ésta sea incorporada”*.
- Las raciones que reciben no son suficientes para cubrir a todos los beneficiarios. Esto es consecuente con estudios consultados y citados en el marco teórico de la presente investigación. Esto genera tensiones entre los beneficiarios y percepciones de ineficacia de los gobiernos locales. Resaltan que algunas beneficiarias están dejando de participar en la organización debido a que están buscando mecanismos de subsistencia que garanticen la alimentación de toda su familia.
- Las limitaciones logísticas para el almacenamiento y distribución de los alimentos es otro elemento que repercute en la población. Esto se percibe como la existencia de problemas en la gestión y que en la mayoría de casos, el personal responsable resulta con el rótulo de deficiente para gestionar mejores condiciones.

- Perciben desidia e indiferencia en mejorar la gestión por parte de algunas autoridades atribuido al débil relacionamiento entre las autoridades.
- Las relaciones tensas entre productores y proveedores a quienes se compran los productos para abastecer a los comedores populares, es considerado un tema sensible de conflicto de interés, existiendo además cuestionamientos al gobierno local acerca de las adquisiciones realizadas en los últimos dos años en beneficio de los comedores populares.
- Desacuerdos con respecto a los precios de venta de los alimentos, indican que algunos funcionarios afirman que “...*ya no nos interesa su problema, basta con que le demos su alimento... vamos a controlar si cocinan o no*”
- Las presidentas de las organizaciones de mujeres, no siempre llevan las necesidades y requerimientos de manera concertada y coordinada con las socias de las organizaciones, pues no hay adecuados canales internos de comunicación que permitan una mejora en la representatividad de las dirigentes, esto también es percibido como un potencial conflicto.
- Las dificultades de gestión por parte de los gobiernos locales es su principal limitante, lo que genera percepciones de que el gobierno local no tiene la capacidad de administrar estos programas, afectando la adecuada marcha de los comedores.

Actores involucrados en la gestión de los comedores populares

Se orienta a describir la estructura funcional de los Comités de Gestión y el nivel de participación e influencia de las OSB, y otros actores involucrados.

El gobierno provincial de Huancavelica ha designado como integrantes del Comité de Gestión provincial a representantes de: Agricultura, Dirección regional de Salud y el PRONAA. La municipalidad provincial también tiene

representación. Por otro lado, las ONG están representadas por la mesa de concertación y las madres dirigentes de las OSB también poseen representatividad en el Comité de Gestión.

Los funcionarios refieren que el Comité de Gestión formalmente está integrado por nueve integrantes.

El Comité de Gestión vigente hasta el 31 de mayo de 2011, fue creado por el Decreto de Alcaldía N° 005/MPH-2010 que señalaba que dicho Comité se conformaba por: 1 representante de la Gerencia Municipal de la Municipalidad Provincial de Huancavelica, 1 representante de la Oficina General de Administración de la Municipalidad Provincial de Huancavelica, 2 representantes del PRONAA Huancavelica, 1 representante de la Subgerencia Agraria del Gobierno Regional de Huancavelica, 1 representante de la Subgerencia de Salud del Gobierno Regional de Huancavelica, 1 representante de la Mesa de Concertación de la Lucha Contra la Pobreza y 3 representantes de las OSB de los distritos de Huancavelica y Ascensión.

Según la Resolución de Alcaldía N° 138-2011/MPH publicada por la Municipalidad Provincial de Huancavelica, el 28 de junio de 2011, se reconoce como integrantes del Comité de Gestión provincial a: 1 representante de la gerencia de Desarrollo Social de la Municipalidad Provincial de Huancavelica, 1 representante de la subgerencia de Promoción de la Salud y Seguridad Alimentaria de la Municipalidad Provincial de Huancavelica, 2 representantes del PRONAA Huancavelica, 1 representante de la Dirección Regional Agraria de Huancavelica, 1 representante de la Dirección Regional de Salud de Huancavelica y 3 representantes de las OSB de los distritos de Huancavelica y Ascensión. Este Comité de Gestión tiene una vigencia de dos años.

La aplicación de los instrumentos del estudio, corresponden a los integrantes el Comité de Gestión al periodo que venció el 31 de mayo de 2011. Sin embargo, existe una cierta continuidad en la representación desde el punto de vista institucional a excepción de la salida de la Mesa de Concertación de

Lucha contra la Pobreza. Cabe indicar que muchos de estos integrantes del Comité de Gestión, desconocían que lo integraban, esto se evidenció al momento de solicitar las entrevistas, tal como sucedió en los casos de los representantes de Agricultura y de Salud.

La débil institucionalidad local y la limitada representatividad de las organizaciones en el Comité de Gestión limita las posibilidades de articular procesos eficientes de gestión y coordinaciones, aspectos claves que requieren de un mayor involucramiento de los actores. Además, según lo declarado por las socias, en algunos casos sucede que los Comités de Gestión sólo están conformados nominalmente, pues su conformación no refleja los intereses de las socias.

De acuerdo a los expertos consultados (ver anexo 3 - Lista de actores entrevistados):

- Los Comités de Gestión deberían tener la facultad de comprometer a todos los actores comprometidos en la ejecución del programa, llámese gestores locales, o a los que intervienen de alguna otra forma con programas sociales a nivel local, la participación de las organizaciones, de la sociedad organizada y cualquier otro actor que esté comprometido.
- Entonces, así se generaría el espacio necesario donde se pueda rediseñar y adecuar el programa para su implementación dependiendo de la realidad particular que atiende el gobierno local. Además manifiestan que la reglamentación permite que los Comités de Gestión puedan determinar no sólo a los proveedores y a las adquisiciones, sino también el contenido nutricional que se pretende cubrir con los comedores populares.
- Sin embargo, sus funciones no han logrado superar su rol operacional hacia nuevas formas que garanticen un rol más proactivo a fin de afianzar la gestión de los programas sociales en el marco de la reducción de la pobreza adaptados y focalizados a sus respectivas jurisdicciones.

- Con respecto a la participación e influencia de las OSB, son reconocidas en su rol dentro los comedores populares, por lo que su participación es valiosa en los Comités de Gestión. Además, por su cercanía con las socias se convierten en actores clave en la gestión y coordinación de los comedores populares.
- La representatividad de estas dirigentes también es un factor importante a tomar en cuenta, pues las OSB son representadas por ellas, quienes determinan qué alimentos son necesarios para la preparación del menú diario y proponen qué productos les pueden hacer llegar a los comedores populares.

Las mujeres socias de los comedores manifiestan:

- Tienen dudas y escasa información sobre si sus representantes tienen la capacidad de influir y hacer llegar sus demandas. Al respecto, también refieren que *“las presidentas no siempre llevan las necesidades y requerimientos de todas las socias”* pues no hay canales de comunicación internos adecuados que permitan una mejora en la representatividad de estas dirigentes.

Interacción de los actores de la sociedad civil y de los gobiernos locales con los representantes técnicos y políticos,

Se orienta a explorar cómo los actores de la sociedad civil y los gobiernos locales interactúan con representantes técnicos y políticos, para fortalecer procesos de gestión de programas sociales, enfatizando características que sustentan el liderazgo de los gobiernos locales y de otros actores y cómo esto resalta algunos patrones comunes en la ejecución de políticas sociales.

Tipo de liderazgo que asumen los representantes políticos y técnicos responsables de la unidad de gestión de los PCA.

- La descentralización como proceso de largo plazo que implica flexibilidad y gradualidad para generar condiciones institucionales que garanticen la adaptación en los procesos administrativos y normativos. Además, el enfoque de política social no está siendo reflexionado como aspecto fundamental que guíe la implementación de las políticas sociales.
- El proceso de transferencia ha implicado una serie de funciones a ser asumidas por los gobiernos sub nacionales. Estas funciones son condiciones que están normadas por ley y que le corresponden realizar a cada institución, las mismas que para la gestión implica funciones compartidas y exclusivas. Hay funciones compartidas en los tres niveles de gobierno, pero hay funciones exclusivas para cada uno de los niveles, que implican asumir el liderazgo y al mismo tiempo el desafío de articular la gestión en el gobierno provincial.
- Existen contradicciones con respecto a las características de la gestión de los gobiernos locales, pero sí se identifican elementos que ponen en cuestión su liderazgo en la gestión de los comedores populares, elementos que algunos responden a su carácter interno, y otros son consecuencia del propio diseño y exigencias que las transferencias de estos programas exigen.
- La expectativa del fortalecimiento de la interacción con el Comité de Gestión, y en especial con las organizaciones de mujeres es reconocida por autoridades y/o funcionarios de los gobiernos locales como una oportunidad en términos políticos y también como una apuesta para contribuir a su liderazgo. Sin embargo, carecen de medios y voluntades políticas para priorizar elementos centrados en el desarrollo de capacidades de las mujeres.
- Según manifiestan los actores, existen liderazgos que pretenden establecerse por mucho tiempo, así como expectativas y potenciales

intereses privados, que tienden a generar dificultades en el proceso de gestión, limitando la eficacia de dichos programas.

- Los Comités de Gestión y las OSB requieren su comprensión en los alcances de la cogestión y la definición de sus roles y perspectivas, visto como un instrumento para mejorar sus condiciones de inclusión social y dejar de generar una relación permanente e instrumentalizada con su condición de vulnerabilidad.
- Durante las entrevistas se hace visible que existen contradicciones entre los propios funcionarios cuando afirman que requieren una mayor asistencia técnica y mejores condiciones de transferencia y por otro lado afirman que tienen las herramientas y capacidades necesarias para enfrentar los desafíos en la gestión de los programas transferidos, y para canalizar adecuadamente los posibles conflictos de interés a presentarse. En ese sentido, las socias de los comedores refieren “...*la municipalidad provincial no se interesa por el buen funcionamiento de los comedores populares*” resaltan una mirada minimalista al afirmar que “...*solo es un proveedor de alimentos y tiene un rol fiscalizador de los comedores populares*”.
- Agregan que los PCA son utilizados como plataforma para obtener réditos políticos. Sin embargo, en relación a la nueva gestión instalada en la municipalidad provincial de Huancavelica a partir de enero del 2011, hay incertidumbre debido al inicio reciente de la gestión municipal, en el cual se han efectuado cambio del personal encargado de la gestión de los comedores populares, condición que señalan no favorece a la gestión.
- Un hecho importante que interpela el liderazgo de los gobiernos locales es que del grupo consultado, en especial del Comité de Gestión y algunas mujeres representantes de los comedores populares, señalan que durante la etapa del PRONAA los comedores populares estaban mejor administrados y tenían mayores beneficios, empezando desde los

alimentos que recibían, la asistencia técnica (que hoy en día es inexistente) y la asesoría que contrasta con la fiscalización que hoy se ejerce sobre estos programas. *“...Nada.... Ellos no ven todas esas cosas, cuando estábamos en PRONAA ellos mismos venían a ver cómo preparábamos nuestros alimentos, qué es lo que falta.. todo. Pero cuando ha pasado a municipalidad, totalmente no vale...”*

- Las mujeres expresan su descontento en relación con los funcionarios encargados de los PCA, debido a que perciben que no existen iniciativas que promuevan la participación de las mujeres en los procesos de toma de decisiones y tienen dudas de que sus demandas sean canalizadas por sus representantes.
- Este descontento, se refleja además en la sensación recurrente en los entrevistados que refieren que durante la gestión directa del PRONAA había una mejor gestión y un mayor beneficio por el tipo y cantidad de alimentos que recibían y por la asistencia técnica que hoy no existe, reiterando su descontento por el tipo de alimentos que reciben. Se interpreta como que el municipio no toma interés en los comedores populares: *“No toman interés, porque si tomaran interés otros productos nos darían”*. En cambio, el discurso de los funcionarios públicos es de concertación y de diálogo, pero esta afirmación no ha podido ser confirmada al contrastarla con lo declarado por las socias y por las integrantes de las OSB consultadas.

Con relación a los expertos entrevistados, refieren que:

- El liderazgo en la gestión de los gobiernos locales no debe reducirse a un trabajo meramente administrativo, sino los programas sociales deben responder a un trabajo que exigen altos niveles de coordinación y una perspectiva clara de trabajo social. Esto implica que las municipalidades dejen de ser un aparato social intermedio con una serie de servicios muy clásicos y alcancen un nivel de gobierno más promotor del desarrollo social. Bajo esta perspectiva, resaltan que las capacidades que deben

tener en el gobierno local son habilidades sociales para interactuar con la población para poder ser un vehículo de promoción del desarrollo social y económico. Agregan que es una limitante que exista una escasa práctica de los representantes políticos y funcionarios para asegurar continuidad y reconocimiento de los avances de una gestión previa.

- Los Comités de Gestión no han tenido dificultades para asumir lo esencial, ya que existen avances en la determinación de la canasta, en la adquisición de productos y la distribución del mismo. Sin embargo, no han logrado generar alternativas de gestión encaminadas a articular mejoras en el desarrollo de los PCA, limitándose a ser meros operadores del proceso de transferencia.
- En el caso específico de Huancavelica, aún es escasa las capacidades y motivaciones para que estos actores institucionales agrupados en el Comité de Gestión reflexionen acerca de la pobreza rural y de los desafíos que implica abordarla a pesar que refieren que existen pasos importantes para impulsar canales de coordinación entre ellos y los gobiernos locales, por lo que concluyen que *“el proceso de descentralización está a la mitad... nadie puede decir que en el Perú está completo, es un proceso que todavía le falta”*.
- En concordancia a ello, un aspecto que ha resaltado uno de los consultados de la categoría de expertos fue *“Yo preferiría que no hubieran programas sociales... porque la idea misma de programa social, supone que usted está aceptando que un sector marginado, marginal, aparte de la sociedad... significa que usted acepta que hay dos países: un país que es el de los normales, de los no pobres y un país de los pobres. Entonces al país de los pobres usted le da programas sociales” Para mí eso es peligrosísimo, porque se está creando una especie de ghetto... como dicen los ingleses, los programas para pobres siempre serán pobres programas. Porque eso significa que usted trabaja con costes menores, tiene que recurrir a especialistas de menor calidad. Creo que un tratamiento discriminatorio, el Estado empieza a aceptar un*

tratamiento de los ciudadanos de primera clase y los ciudadanos de segunda clase. Para los ciudadanos de segunda clase son los programas sociales”... “Yo creo que ese es el enfoque que hay que revisar. Hay que volver a pensar en servicios sociales para todos. Ahí la crítica es siempre que los más pobres siempre pierden. No, si usted revisa las políticas de inversión pública y el presupuesto del sector público... lo que se debe hacer es hacer crecer la inversión pública en los sectores marginados hoy día, eso significa los andes... y hacer que esa región disfrute de sus beneficios y de sus propias rentas... Eso plantea la necesidad de hacer de la política una docencia, dándole estas cosas a la gente, para ir estableciendo sistemas graduales para el paso a un sistema universal. Digamos donde todos tengamos derecho a servicio de calidad”.

- El liderazgo en la gestión de los gobiernos locales también debe pasar por el liderazgo y la confianza (expresada en la voluntad política) del gobierno central, debido a que la descentralización de los programas sociales requiere pensar en un sistema de sostenibilidad de los gobiernos locales. Esto pasa por tres elementos: descentralización fiscal, descentralización tributaria y un sistema de formación de cuadros del Estado a partir de un sistema educativo específicamente dirigido a la gestión que necesita en el Perú, un sistema educativo para la gestión pública y que en ese sistema participen universidades, escuelas, institutos, etc.
- Al mismo tiempo afirman *“Usted me va a decir, que hay departamentos ricos y departamentos pobres, y es cierto. Entonces establezcamos sistemas de compensación. Para eso sí está el gobierno central, para establecer una compensación... en caso que se pueda llegar a eso... Lo que pasa es que hay intereses creados, los programas ya se hicieron, la gente ya se acostumbró, hay una especie de adicción a los programas sociales”.*
- Uno de los aspectos que también debe ser tomado en cuenta para asumir el liderazgo en la gestión de los programas sociales, es

comprender que muchas mujeres beneficiarias tienen la expectativa de trabajar y no depender solamente de los comedores, enfatizan la necesidad de acceder a un trabajo.

- Por otro lado, se plantea la necesidad de despolitizar los programas sociales, con la finalidad de explicitar mejor las voluntades políticas y técnicas de mejorar su gestión, expectativa que dista mucho de la praxis actual. Al respecto enfatizan que *“hay una actitud demasiado exclusivista, cada gobierno con su gente y ya sabe que el resto no entra y cada gobierno viene con su programita bajo el brazo y este gobierno vino con CUNAMÁS con la beca no sé cuánto... y la ampliación de JUNTOS”*
- Señalan que a pesar de las dificultades existentes, existe una interesante oportunidad para que a partir de las experiencias acumuladas a lo largo de los años en que se ha dado el proceso de transferencia, se fortalezca el liderazgo en la gestión de los gobiernos locales, que permita no sólo una eficiente gestión, sino espacios descentralizados de creación de iniciativas de desarrollo locales que nazcan en las OSB y que pueden ser impulsadas desde las propias municipalidades.

CAPÍTULO V

CONCLUSIONES

5.1 CONCLUSIONES PRINCIPALES

De acuerdo a los objetivos planteados en el estudio, se presentan las conclusiones obtenidas:

Objetivo 1:

Identificar las dificultades del proceso de articulación intergubernamental y de autonomía institucional de los gobiernos sub nacionales locales para gestionar los comedores populares con el fin de proponer recomendaciones a las instancias de decisión local que orienta el fortalecimiento de sus mecanismos existentes de coordinación y concertación.

- Los esfuerzos realizados desde el gobierno central y los gobiernos sub nacionales y éstos a su vez con otros actores involucrados en la articulación de los PCA, no han sido suficientes para avanzar en mejorar las condiciones de coordinación y concertación que aseguren una adecuada gestión. Entre las razones que explican esta situación, encontramos que durante el gobierno de Alan García si bien se dio impulso al proceso a la reforma de la política social, como el inventario de programas sociales existentes y se establecieron los lineamientos para su fusión, articulación e integración, no hubieron mayores esfuerzos concretos que aporten de manera decisiva a sostener y dar continuidad al proceso de descentralización. En ese sentido, los hallazgos reflejan problemas similares a los encontrados en estudios previos vinculado al diseño organizacional.
- Los programas sociales no han logrado superar el estigma de ser vistos desde su concepción más simple: programas que tienen como fin supremo promover el asistencialismo.
- La articulación a nivel local, entre los gobiernos sub nacionales y el Comité de Gestión Provincial, no ha logrado fortalecer los mecanismos de

coordinación que refuercen la participación de las mujeres de las OSB con roles y competencias bien definidos.

- Los funcionarios y autoridades políticas no toman en cuenta la nueva relación que debe existir con las mujeres de las OSB y sus representantes en la cogestión de los PCA. Esto genera desconfianza, incertidumbre y mantiene expectativas de que el PRONAA asuma nuevamente el liderazgo, tal como era antes del proceso de transferencia.
- Existe una brecha importante entre lo que las mujeres de las OSB vienen realizando y lo que se estipula legalmente en el marco de sus atribuciones.
- Para los actores consultados, la autonomía de los gobiernos locales está contemplada en el marco normativo, sin embargo reconocen que para legitimarla requieren de un acompañamiento técnico y político del gobierno central, entendiendo además que el uso de la misma se expresa en su capacidad de innovar, proponer, recrear, adaptar nuevas formas de gestión local acorde con los desafíos geográficos, sociales y culturales que caracteriza a cada región y en mejores condiciones de liderazgo en la gestión de los PCA. Esto continúa siendo una expectativa no resuelta.
- Existen aún dificultades de entender que la autonomía del gobierno local no debe pasar por prácticas de estricto control (poder).
- El proceso de descentralización lo que busca es promover autonomía para concertar, establecer mecanismos de participación y/o de articulación local en la promoción de nuevos liderazgos y acuerdos que coadyuven a identificar oportunidades de mejora en la gestión de estos programas.
- Reiteran que la normatividad sigue siendo centralista, específicamente en los programas que dependen del MIMDES, a pesar de existir avances importantes en materia de transferencia y de reconocer la importancia que tiene el MIMDES en la definición de estrategias en alimentación y nutrición.
- La participación y representación de los gobiernos locales en el diseño de los programas sociales es limitada y escasa.

- La autonomía de los gobiernos locales en la gestión de los PCA no ha sido definida totalmente en su alcance y magnitud, a pesar de haber sido transferidas formalmente una serie de competencias en el marco de la descentralización.
- De los puntos anteriores, se puede referir que existen interpretaciones diversas respecto a la autonomía de los gobiernos locales en la gestión de los PCA, debido a que aún no se ha logrado afianzar con claridad el marco normativo y que las tensiones así como las expectativas respecto a los alcances y competencias continúan. Por un lado, predominan visiones aún dispersas y opuestas hasta cierto punto, ya que para algunos la autonomía se reduciría sólo a su capacidad funcional, de implementador del programa, restando la oportunidad de contribuir con mejores posibilidades en la readecuación del diseño de la gestión de los PCA que cumpla con criterios diferenciales según el entorno donde se aplican. Por otro lado, para otros, su autonomía también se expresa en los alcances de la normatividad vigente que contempla que los gobiernos locales tienen la potestad de modificar y proponer adaptaciones e innovaciones en la gestión de los PCA, siempre y cuando, estos cambios respondan a una mejor gestión de los comités y del programa en un determinado contexto.

Objetivo 2:

Describir las estrategias que los gobiernos sub nacionales implementan para gestionar las dificultades y conflictos de interés en el proceso de gestión de los PCA a través de las organizaciones de mujeres de los comedores populares con el fin de desarrollar lineamientos que ayuden a establecer mejores condiciones para la gestión.

- Actualmente no existen conflictos de interés explícitos entre el Comité de Gestión y los beneficiarios directos con el gobierno local. Sin embargo, se han identificado algunos elementos que se podrían constituir en condicionantes de insatisfacción teniendo como detonante la calidad de la gestión de los comedores populares, hecho que sucede en la provincia de

Huancavelica y que en opinión de los expertos consultados se producen también en otros contextos. Entre ellos están, los que se generan por inadecuada focalización, la percepción de que las raciones que reciben no es suficiente para cubrir a todos los beneficiarios, poca participación de las mujeres en la organización debido a que están buscando mecanismos de subsistencia que garanticen la alimentación de toda su familia, las limitaciones logísticas para el almacenamiento y distribución de los productos, desidia e indiferencia en mejorar la gestión por parte de algunas autoridades, relaciones tensas entre los productores y proveedores a quienes se compra los productos.

- Los funcionarios del gobierno local de Huancavelica, identifican prácticas para abordar los conflictos de interés a través de la participación democrática en la exposición de las diferentes posturas, documentación y registro objetivo e imparcial de las ocurrencias, auto reconocer sus atribuciones y competencias para no ofrecer más allá de lo que es posible atender realmente. Por otro lado, cuando los conflictos son a nivel interno en los comedores populares reconocen su autonomía institucional.
- La débil institucionalidad local reflejada por un lado en la limitada representatividad de las OSB en el Comité de Gestión y por otro lado, las condiciones establecidas en la implementación del proceso de descentralización que no han logrado dar soporte y continuidad a la transferencia de los PCA hacia los gobiernos locales de forma sustantiva, incrementa el riesgo de mayores dificultades y de estar expuestos a potenciales conflictos de interés, donde los gobiernos locales no cuentan con las capacidades e instrumentos que les permita manejar adecuadamente estas situaciones.
- Los actores que actualmente integran el Comité de Gestión no han logrado desarrollar mecanismos internos de coordinación, constituyendo conformaciones de tipo nominal y simbólico donde los niveles de apropiación de sus roles son débiles o ausentes, aumentando las brechas de desconfianza de las mujeres de las OSB que cuestionan el liderazgo en la

gestión de los gobiernos locales e inclusive la pertinencia de la transferencia de los PCA.

- No se está reconociendo las capacidades de participación y estatus que tienen las mujeres representantes de las OSB para fortalecer su rol dentro del Comité de Gestión ya que se constituyen en actores clave en la gestión de los comedores populares que aseguran el nexo de interlocución y negociación con la instancia del gobierno local y las mujeres y familias integrantes de las OSB. Esto aumenta las posibilidades de desconfianza en el proceso de definición de los productos que conforman la canasta familiar o los productos que son asignados a las familias beneficiarias de los PCA. La relación establecida responde a una vinculación operacional reforzando prácticas de carácter asistencialista.
- Se encuentra mucha dispersión en los funcionarios en definir las responsabilidades que se les atribuye para establecer condiciones de cogestión de los PCA. Además existen dificultades de tipo administrativo e institucional generadas a partir del proceso de transferencia que no les permite fortalecer mecanismos de coordinación, articulación y decisión en la instancia del Comité de Gestión.
- La alta rotación de personal en los gobiernos locales que coordina con las OSB, es entendida como una escasa conciencia social y visión de las políticas sociales que tienen los actores políticos y que esto les atribuye responsabilidad relacionada a una intencionalidad política.

Objetivo 3:

Explorar cómo los actores de la sociedad civil y de los gobiernos locales interactúan con los representantes técnicos y políticos, con el ánimo de entender y/o aproximarse a los elementos que sustentan la aplicación de la política social y que marcan la pauta del estilo de liderazgo que emergen en los procesos locales para la gestión de programas.

- Existen contradicciones con respecto a las características de la gestión de los gobiernos locales, pero sí se identifican elementos que ponen en cuestión su liderazgo en la gestión de los PCA, elementos que algunos responden a su carácter interno, y otros son consecuencia del propio diseño y exigencias transferidas en el marco de la descentralización de los programas sociales. Esto conlleva a la existencia de expectativas en algunos casos de que la gestión retorne al PRONAA, aduciendo que los comedores populares estaban mejor administrados y tenían mayores beneficios, por el tipo y cantidad de alimentos que recibían y por la asistencia técnica que hoy no existe, y lo que se ha acentuado es la fiscalización sobre estos programas.
- Los gobiernos locales reducen su gestión a un trabajo meramente administrativo, constituyéndose en un aparato social intermedio encargado de la ejecución, desconociendo que la transferencia de estos programas exige liderazgo en la gestión que se expresaría en altos niveles de coordinación y toma de decisiones con el Comité de Gestión y una perspectiva clara de la política social que enmarca el PCA como una estrategia de la superación de la pobreza.
- No se han identificado iniciativas desde los actores locales que orienten mejoras en los procesos de cogestión y de fortalecimiento al Comité de Gestión además de desarrollar mecanismos que legitimen el liderazgo de la gestión de los gobiernos locales a pesar de reconocer que el proceso de transferencia es una oportunidad de acercar los servicios a los ciudadanos y que en el marco de su autonomía tendrían la posibilidad de mejorar, adaptar criterios de gestión que aseguren una nueva relación entre los gobiernos locales y las mujeres integrantes de las OSB.
- La visión parcial sobre la gestión de las políticas sociales de los funcionarios hace que su liderazgo en la gestión de los programas transferidos se vea limitado, debido a que no logran integrarlos con otros programas de desarrollo y fortalecer la relación de confianza entre el Estado y la sociedad civil en el marco del ejercicio ciudadano.

- El liderazgo en la gestión de los gobiernos locales se ve disminuido por el hecho de que los mecanismos de diálogo y consenso con los demás actores involucrados en los PCA no son suficientes para afirmarse como una unidad efectiva de cogestión en la que la participación de las mujeres de las OSB se vea fortalecida.
- Los gobiernos locales requieren fortalecer su capacidad de promover mecanismos de diálogo y consenso con diferentes actores involucrados en la gestión de los PCA y otros, buscando afirmar su autonomía y su capacidad en la incorporación de criterios eficientes en el gasto social y en su relacionamiento con el Comité de Gestión y las organizaciones de mujeres vinculadas a los comedores populares y en el desarrollo local. Para ello, requiere no sólo atribuirse la acción de distribución y de fiscalización de los servicios del programa, sino impulsar iniciativas de fortalecimiento de las organizaciones, en ámbitos con diferencias geográficas, sociales y culturales significativas con las que se diseñan estos programas, y que plantean desafíos en su implementación; justamente lo que no se ha tenido en cuenta en la transferencia, en la descentralización.
- El conjunto de actores consultados considera que el proceso de articulación es realmente muy débil debido a que el gobierno local no está liderando efectivamente la participación de las organizaciones y de los actores que integran el Comité de Gestión, además que la gestión se ha reducido a cumplir aspectos administrativos y normativos mínimos. Este hecho no refuerza el rol político y social de las mujeres integrantes de las OSB aumentando su vulnerabilidad y dependencia hacia los programas sociales.
- Las limitaciones en la gestión ya referidas ha conllevado a que el Comité de Gestión no logre constituirse en una instancia legítima que garantice mejores condiciones de representatividad de las mujeres integrantes de las OSB la misma que permita desarrollar iniciativas legítimas que garanticen mejoras sustantivas en el bienestar y sus derechos.

- Se refuerza una relación asistencialista en la gestión de estos programas, existiendo aún desafíos importantes en replantear la relación actual respecto a la forma y al enfoque de gestión, situación que expresa en su mayoría de actores responsables diversas posturas acerca del sentido de la política social y de la transferencia de los PCA. La búsqueda de un liderazgo en la gestión que busque asegurar resultados efectivos, debe responder a un proceso largo y al mismo tiempo es el derrotero que debe guiar la gestión en la medida de que estos espacios constituyan una oportunidad para identificar el conjunto de desafíos que tiene la gestión local para fomentar la inclusión social, la cual debe estar sustentada desde el punto de vista del desarrollo y no en la atomización de nuevos programas sociales los cuales se superponen.
- En este sentido, existen aún dificultades para entender que la autonomía del gobierno local no debe pasar por el sentido estricto del control (poder), sino por su capacidad de innovar, proponer, recrear, adaptar nuevas formas de gestión local acorde con los desafíos geográficos, sociales y culturales que caracteriza a cada región.
- Los hallazgos permiten también plantearnos interrogantes como ¿cuál es la finalidad o alcances de la política social? ¿Qué procesos deben desarrollarse para que los impactos alcanzados evidencien la reducción de la condiciones de vulnerabilidad social y política de la población destinataria? En este sentido, se requiere mayor reflexión sobre ¿en qué medida se ha entendido los alcances de una política social y su relación con el desarrollo local, como estrategia de la reducción de la pobreza? y ¿cómo se entiende desde un enfoque de empoderamiento a las organizaciones de mujeres establecer la corresponsabilidad en la gestión de los PCA?

CAPÍTULO VI

PROPUESTA CORRECTIVA

PROPUESTA PARA EL CORRECTO FUNCIONAMIENTO DEL COMITÉ DE GESTIÓN, CAPACITACIÓN DE FUNCIONARIOS Y SENSIBILIZACIÓN DE LAS OSB

6.1. BASES DE LA PROPUESTA CORRECTIVA

Las bases de la propuesta correctiva y estrategias, han sido diseñadas en base a los resultados de la presente investigación.

6.2. OBJETIVO

Aportar a partir de los hallazgos realizados, estrategias de impacto para el correcto funcionamiento del comité de gestión, la capacitación de funcionarios y la sensibilización de los miembros de las OSB.

6.3. ESTRATEGIAS DE INTERVENCIÓN

Dentro de los hallazgos encontrados en el presente estudio, se reafirma la necesidad del gobierno local de fortalecer capacidades orientadas a mejorar sus procesos de diálogo, concertación, así como establecer mecanismos que permitan reforzar de forma explícita su voluntad política, capacidad técnica y de gestión para constituirse en el actor central en la conducción local de los programas sociales transferidos en el marco de la descentralización.

En esa línea, se presentan las siguientes estrategias enfocadas al logro del objetivo propuesto líneas arriba.

- ESTRATEGIA 1 (E1):

Producción de conocimiento a partir de las experiencias en la gestión de los comités y validado en base a la normativa vigente.

- De acuerdo a ley, el comité de gestión se constituye como una instancia provincial de concertación y diálogo del gobierno local con las OSB y sectores públicos en temática alimentaria, en ese sentido es necesario que sus miembros conozcan los alcances del cargo que ocupan y la responsabilidad que esto conlleva.
- En ese sentido se debe enfatizar en las funciones y roles que por ley les corresponde.
- La guía de funcionamiento deberá ser entregada a cada miembro al momento de su nombramiento y enfatizar los siguientes puntos:
 - Los comités de gestión son una instancia de gestión concertada y participativa que sirve de nexo entre los organismos públicos de gestión y la población beneficiaria.
 - Su gestión descentralizada, han recibido el encargo a nivel nacional en el marco del proceso de descentralización y transferencia de programas sociales.
 - El Comité está conformado por miembros representantes de sectores comprometidos con la problemática alimentaria, en ese sentido es necesario comprender la importancia de su presencia en el Comité.
 - La Municipalidad Provincial posee facultades para aprobar ordenanzas acerca de la gestión de los PCA, previa consulta y aprobación del Comité de Gestión en todas sus fases.
 - El Comité de Gestión tiene participación en la elaboración del Plan de Desarrollo concertado y presupuesto participativo
 - Desde la perspectiva de la concertación, el Comité de Gestión tiene como misión facilitar la participación concertada de diversos actores en especial de las OSB.

- ESTRATEGIA 2 (E2):
Formación en enfoques de desarrollo y gestión de políticas sociales para los integrantes del comité de gestión establecidos de acuerdo a la normativa vigente.
 - Establecer un plan de capacitación para funcionarios en relación a sus funciones y responsabilidades que cumplen dentro del comité de gestión
 - Implementar canales de coordinación con el gobierno local y organismos privados que tienen presencia en la región para brindar asistencia técnica a los funcionarios que conforman el comité de gestión.
 - Incorporar en la metodología de los planes de capacitación elementos propios del aprendizaje para adultos, propiciando un modelo participativo. Esta metodología debe dirigirse de manera conjunta a las miembros de las OSB y funcionarios municipales. Finalmente, adaptar los contenidos a la realidad local.
 - Proponer dentro de los temas a tratar en los planes de capacitación, además de los criterios para el funcionamiento de los comités de gestión y la normativa temas relacionados a políticas públicas, Cogestión de programas sociales, Mecanismos de coordinación, relacionamiento y concertación, Gestión de estrategias comunicacionales destinadas a la mejora de la confianza de los actores involucrados en los PCA y Liderazgo.
 - Coordinar pasantías a otras localidades para recoger experiencias de benchmark con otros comités de gestión.
 - Programar Talleres periódicos para el fortalecimiento de capacidades de los miembros del comité de gestión en temas de su competencia a través de la Municipalidad distrital.

- **ESTRATEGIA 3 (E3):**
Participación social y política de las mujeres en la gestión pública local.
 - Desarrollar reuniones técnicas con los miembros de la OSB para dar a conocer sus roles y derechos dentro del Comité de Gestión y en la gestión de los PCA.
 - Generar y acopiar materiales informativos relacionados con las funciones y roles que cumplen las OSB en la gestión de los PCA. Estos materiales conformarán un kit informativo que serán producidos con presupuesto de la Municipalidad Provincial.
 - Difusión del kit informativo a través de medios locales impresos, radiales y televisivos, fomentando la participación de las OSB e informando a la población en general acerca de las funciones que cumplen estas organizaciones en la gestión de los PCA.
 - Realizar actividades de concertación que impliquen la coordinación directa entre las OSB y funcionarios municipales que también conforman el Comité de Gestión, buscando mantener una comunicación directa con estos funcionarios.
 - Promover la participación y vigilancia ciudadana a través de las OSB en el marco de las leyes vigentes, promoviendo su participación en los procesos de monitoreo y rendición de cuentas.
 - Difundir estas acciones y sus objetivos a nivel de todos los miembros del Comité de Gestión y del gobierno municipal con el fin de viabilizar los recursos económicos, humanos y de infraestructura necesarios.

6.4. PRINCIPALES ACTIVIDADES Y RESPONSABLES

Cuadro N° 6.1: Principales actividades y responsables de la propuesta correctiva

Estrategia	Actividades	Responsables
Producción de conocimiento a partir de las experiencias en la gestión de los	Constituir el equipo de revisión y de diseño de la guía de funcionamiento.	Equipo técnico multisectorial
	Recopilar información acerca del funcionamiento actual del Comité de Gestión e identificar y consensuar	Equipo técnico multisectorial

comités y validado en base a la normativa vigente.	oportunidades de mejora.	Comité de gestión
	Aprobar norma y difundirla para su aplicación en la conformación de los Comités de Gestión.	Municipalidad provincial.
Formación en enfoques de desarrollo y gestión de políticas sociales para los integrantes del comité de gestión establecidos de acuerdo a la normativa vigente.	Diseñar contenidos en función de las responsabilidades y funciones asignadas por ley, integrando el enfoque de género desde los aportes de las mujeres en la superación de la pobreza.	Equipo técnico multisectorial
	Convocar a entidades y actores privados potenciales aliados en la revisión de los contenidos y planes de formación.	Equipo técnico multisectorial. Municipalidad provincial
	Validación conjunta de los contenidos y planes de capacitación.	Equipo multisectorial. Comité de Gestión Municipalidad provincial
	Aprobar norma para su aplicación como parte del funcionamiento de los Comités de Gestión locales.	Municipalidad provincial
Participación social y política de las mujeres en la gestión pública local.	Diseño, desarrollo y acopio de piezas comunicacionales relacionadas con los derechos, funciones y responsabilidades de las OSB en el Comité de Gestión y en la gestión de los PCA; integrando el enfoque de género desde los aportes de las mujeres en la superación de la pobreza.	Equipo multisectorial
	Convocar a medios de comunicación locales para la difusión de las piezas comunicacionales diseñados por el	Equipo multisectorial

	equipo multisectorial.	Municipalidad provincial
	Difundir el kit informativo generado para su revisión y posterior envío a los medios de comunicación.	Equipo multisectorial OSB Municipalidad provincial
	Realizar talleres que permitan conocer los mecanismos técnicos y legales que constituyen el monitoreo y la vigilancia ciudadana a partir de las OSB, con enfoque de género que refuerza la participación política de las mujeres en el desarrollo.	Equipo multisectorial OSB

Fuente: Elaboración propia

6.5. IMPLEMENTACIÓN DE LA PROPUESTA

Estas actividades serán desarrolladas en conjunto con la Municipalidad provincial de Huancavelica a través de la Gerencia de Desarrollo Social a quienes también se les entregará información acerca de los resultados del presente estudio.

6.6. RECOMENDACIONES

- Sostener y dar continuidad al proceso de descentralización

Si bien hay avances importantes con la reforma de los programas sociales, se debe continuar realizando esfuerzos desde los diferentes sectores y niveles de gobierno para trabajar desde un enfoque articulado y coordinado en la implementación de los programas sociales.

La descentralización de los programas sociales requiere que el gobierno central garantice la sostenibilidad de la gestión de los gobiernos locales reforzando su autonomía para asumir el liderazgo en su gestión. Por lo

tanto, el liderazgo de los gobiernos locales también requiere de la confianza expresada en la voluntad política del gobierno central.

Por ejemplo, se requiere reforzar el proceso descentralización fiscal con mejores mecanismos redistributivos de recursos, promover la formación y la estabilidad laboral de recursos humanos en procesos gestión pública y social en el país. En este sentido, la Escuela Nacional de Administración Pública se constituye en una posibilidad.

- Promover la articulación interinstitucional a través de los gobiernos sub nacionales

Implica fortalecer al gobierno provincial como integrador entre los distintos niveles de gobierno en la gestión de los PCA, constituyéndose como la instancia que promueve la coordinación entre los niveles distritales y el Comité de Gestión.

- Promover la articulación de los gobiernos sub nacionales con el Comité de Gestión

El Comité de Gestión requiere fortalecer su rol como una instancia de articulación y toma de decisiones integrando a otros actores locales intersectoriales, delimitando las autonomías y liderazgos en la cogestión, exigiendo al gobierno local la apertura de mejores condiciones que faciliten la aplicación de la normativa y que refuercen la relación de diálogo y de toma de decisiones para la cogestión.

- Promover la articulación de las OSB en la cogestión de los PCA

Mejorar las condiciones de su relación con los gobiernos locales, por ejemplo reconociendo las nuevas atribuciones que deben afirmarse en las mujeres de las OSB y en sus representantes en la cogestión de los PCA, lo cual permita asegurar el nexo de articulación y negociación con las mujeres y familias integrantes de las OSB y superar una relación meramente nominal.

- Garantizar el acompañamiento técnico – político del gobierno central

A través del ente rector en políticas sociales, que busque afianzar nuevos estándares y/o ajustes en el diseño de la gestión de los PCA, acompañado de un proceso de evaluación continua y despolitizada, reconociendo además que las actuales autoridades locales no han sido educadas ni formadas en políticas sociales, reafirmando la necesidad de despolitizar los programas sociales, a fin de explicitar mejor la armonización técnico política en la gestión. También implica continuar avanzando en la apropiación de la gestión por resultados.

- La gestión y aplicación de los PCA transferidos requiere reforzar la perspectiva de gestión integral por parte de los gobiernos sub nacionales.

Para ello requieren emprender acciones concretas orientadas a visibilizar que los procesos de coordinación y articulación de estos programas articulan iniciativas de desarrollo local y no se reducen a una mera acción de asistencia clientelar, que no aporta a las políticas de reducción de la pobreza ni fortalecen las capacidades de autonomía y liderazgo social.

- Acompañar el proceso de formación de los gestores en políticas sociales desde un enfoque multidisciplinario

Esto requiere incorporar un sistema de formación y evaluación continua para desarrollar las capacidades de gestión y comprensión de los alcances y lineamientos de las políticas sociales, más allá de una pauta transitoria de los gobiernos de turno.

- Activar la participación ciudadana en los PCA.

Esto implica:

- o Una clara apropiación de los roles y competencias para que los actores involucrados puedan hacer efectiva su participación en el

Comité de Gestión, superando condiciones que debiliten las relaciones de confianza entre el Estado y la sociedad civil. Además de fomentar la reflexión y balance continuo sobre las implicancias de la cogestión reforzando los procesos de diálogo, articulación y comunicación en el Comité de Gestión para tomar acciones de mejora continua y superar las limitaciones de apropiación de sus roles y competencias.

- Reforzar el rol político y social de las mujeres de las OSB para garantizar mejores condiciones de representatividad y autonomía en el Comité de Gestión.
 - Potenciar sus capacidades desde un enfoque de derechos para afianzar su rol como actores políticos comprometidos en el desarrollo social, además de dotarlas de medios de gestión adecuados. Estas capacidades debe buscar reforzar su propia autonomía para que puedan constituirse en interlocutores válidos que participan en el desarrollo de estrategias orientadas a la superación de la pobreza, potenciando la promoción de liderazgos y mecanismos de participación que ayuden a identificar oportunidades en la mejora de la cogestión.
 - Reforzar el liderazgo de los gobiernos locales en la gestión de los PCA, implica reconocer que existen expectativas de las mujeres y familias de las OSB de trabajar y no depender solamente de estos programas.
- Aumentar la transparencia y el acceso a la información, educación y comunicación para fortalecer mecanismos de consulta y decisión local

Se requiere construir una relación de confianza entre los diferentes actores involucrados en la gestión de los programas sociales y ante la opinión pública en general, a partir de la puesta en práctica de una estrategia de comunicación que posibilite ampliar la visión y comprensión

de las políticas sociales, reforzando de esta manera la participación efectiva de las organizaciones de mujeres.

- Fortalecer la participación y el liderazgo en la gestión de los gobiernos locales

La participación y liderazgo en la gestión de los gobiernos locales en los PCA, exige la capacidad de innovar, proponer, recrear, adaptar nuevas formas de gestión local, además requiere avanzar en la mejora cualitativa de sus procesos de diálogo, negociación y comunicación que les permita una gestión caracterizada por ser flexible, adaptable y pertinente a las exigencias del contexto geográfico y socio cultural de la zona que se atiende. Esto debe realizarse en el marco de la propia interacción social y política que es parte de la propia relación y construcción social con las organizaciones locales.

- Identificar las mejores prácticas de gestión y promoverlas a partir de su difusión

Se requiere sistematizar los procesos actuales de gestión de los PCA para continuar profundizando los aprendizajes en términos de gestión y de aplicación de políticas sociales coherentes que se sustenten en la participación social y ciudadana.

- Desarrollar protocolos para el abordaje de posibles conflictos

Se requiere recoger y documentar las prácticas de los gestores de los PCA transferidos en el abordaje de situaciones que generan conflictos y proyectar a través del reconocimiento de sus atribuciones y competencias procedimientos, pautas y reglas que normen la actuación de los gestores de los PCA.

6.7. RELACIÓN ENTRE LAS RECOMENDACIONES Y LAS PROPUESTAS CORRECTIVAS

Cuadro N° 7.1: Relación entre las recomendaciones y las propuestas correctivas

Recomendación	Estrategia de la propuesta correctiva relacionada
Sostener y dar continuidad al proceso de descentralización	E1, E2,
Promover la articulación interinstitucional a través de los gobiernos sub nacionales	E2
Promover la articulación de los gobiernos sub nacionales con el Comité de Gestión	E1, E2
Promover la articulación de las OSB en la cogestión de los PCA	E3
Garantizar el acompañamiento técnico – político del gobierno central	E1, E2
La gestión y aplicación de los PCA transferidos requiere reforzar la perspectiva de gestión integral por parte de los gobiernos sub nacionales.	E1, E2
Acompañar el proceso de formación de los gestores en políticas sociales desde un enfoque multidisciplinario	E2, E3
Activar la participación ciudadana en los PCA	E3
Aumentar la transparencia y el acceso a la información, educación y comunicación para fortalecer mecanismos de consulta y decisión local	E3
Fortalecer la participación y el liderazgo en la gestión de los gobiernos locales	E2
Identificar las mejores prácticas de gestión y promoverlas a partir de su difusión	E1
Desarrollar protocolos para el abordaje de posibles conflictos	E2

Fuente: Elaboración propia

ANEXOS

- ANEXO 1: Preguntas de investigación, objetivos y variables
- ANEXO 2: Instrumentos de recolección de información
- ANEXO 3: Lista de actores entrevistados
- ANEXO 4: Decreto de Alcaldía N° 138-2011/MPH
- ANEXO 5: Resolución de Alcaldía N° 138-2011/MPH



Anexo 1: Preguntas de investigación, objetivos y variables

La investigación plantea las siguientes preguntas:

Pregunta general de investigación:

¿Por qué a pesar de que se ha transferido la gestión de los PCA a los gobiernos sub nacionales, éstos presentan dificultades en su proceso de articulación, autonomía y liderazgo en la gestión?

Preguntas específicas:

- ¿Cuáles son los factores que inciden a que los gobiernos sub nacionales muestren una débil articulación intergubernamental y autonomía que limita la gestión de los PCA a través de organizaciones de mujeres de los Comedores Populares?
- ¿En qué medida los gobiernos sub nacionales gestionan las dificultades y conflictos de interés de los actores involucrados en la gestión de los PCA?
- ¿De qué manera los gobiernos sub nacionales asumen el liderazgo en la gestión de los PCA a través de las organizaciones de mujeres de los Comedores Populares?

Especificación de las preguntas de investigación

Pregunta específica 1

Se orienta a entender las condiciones que aún prevalecen como limitantes para favorecer mejores condiciones de articulación y autonomía de los gobiernos locales, para la gestión de los PCA transferidos por el PRONAA, cogestionado a través de las organizaciones de mujeres de los comedores populares. Comprende dos variables:

La variable uno, *articulación intergubernamental*, se refiere a comprender los espacios institucionalizados y los mecanismos existentes de coordinación y

concertación entre las instancias de gobierno, incorporando también a los Comités de Gestión local como instancia que tiene competencias y mecanismos atribuidos para operativizar la gestión de los PCA transferidos, así como develar las percepciones de los actores involucrados sobre sus mecanismos de funcionamiento y desafíos que tiene con respecto a las atribuciones conferidas.

La variable dos, *autonomía institucional de los gobiernos sub nacionales*, está orientada a comprender y describir las limitaciones, contradicciones y oportunidades que les confiere el marco normativo para la toma de decisiones orientadas a establecer criterios que evidencien la capacidad de adaptación e innovación de estrategias locales para la gestión autónoma de los PCA transferidos.

Pregunta específica 2

Se orienta a comprender las dificultades vinculadas a la cogestión de los PCA y los potenciales conflictos de interés que podrían presentarse entre los actores involucrados. Esto permite entender las características del relacionamiento existente entre los actores involucrados en su cogestión. Comprende tres variables:

La variable uno, *percepciones sobre la capacidad de los gobiernos locales para gestionar las dificultades y los potenciales conflictos de interés*, está referida a la percepción sobre la confianza expresada en el reconocimiento y responsabilidad de los diferentes actores vinculados al Comité de Gestión.

La variable dos, *dificultades y conflictos de interés de los actores involucrados en la cogestión de los PCA*, apunta a identificar las dificultades y conflictos de interés que forman parte de la relación existente como resultado del propio proceso de cogestión.

La variable tres, *actores involucrados en la gestión de los comedores populares transferidos en el marco de la descentralización*, se refiere a comprender la estructura funcional de los Comités de Gestión y el nivel de participación e influencia de las organizaciones de mujeres de los comedores

populares, tomando en cuenta el grado de representatividad de los actores involucrados y las condiciones establecidas para fomentar su involucramiento en la cogestión.

Pregunta específica 3

Busca explorar cómo los actores de la sociedad civil y de los gobiernos locales interactúan con los representantes técnicos y políticos, con el objetivo de aproximarse a los elementos que sustentan la aplicación de la política social y que marcan la pauta del estilo de liderazgo que emergen desde los actores locales para la gestión de programas sociales tomando en cuenta las condiciones que caracterizan el liderazgo de los gobiernos locales en la cogestión de los PCA. Comprende una variable:

La variable única, *tipo de liderazgo que asumen los representantes políticos y técnicos responsables de la unidad de gestión del PCA*, busca describir aspectos que resaltan el liderazgo que los representantes políticos y técnicos responsables asumen en la gestión de los PCA.

En resumen, el estudio plantea una pregunta general de investigación, tres preguntas específicas de estudio y seis variables. Estas preguntas son las líneas del proceso de investigación. Intentan bajo los enfoques sincrónico y diacrónico y de la institucionalidad pública (con énfasis en los gobiernos locales y su interrelación con otros actores), motivar una comprensión de la dinámica que se ha dado y que se viene generando dentro de la transferencia de los programas sociales, focalizado en los PCA cogestionados a través de las organizaciones de mujeres de los comedores populares.

Pregunta general de investigación	Objetivo General	Variables a estudiar (De acuerdo a cada pregunta por investigar)
<p>¿Por qué a pesar de que se ha transferido la gestión del Programa de Complementación Alimentaria a los gobiernos sub nacionales, éstos presentan dificultades en su proceso de articulación, autonomía y liderazgo en la gestión?</p>	<p>Analizar e identificar las dificultades del proceso de articulación, autonomía y liderazgo que tienen los gobiernos sub nacionales en la gestión del programa de complementación alimentaria a través de las organizaciones de mujeres de los comedores populares, con el fin de proponer lineamientos que establecen mejores condiciones para su liderazgo en la gestión.</p>	
Preguntas específicas	Objetivos específicos	
<p>i) ¿Cuáles son los factores que inciden a que los gobiernos sub nacionales muestren una débil articulación intergubernamental y autonomía que limita la gestión de los PCA a través de organizaciones de mujeres de los Comedores Populares?</p>	<p>Identificar las dificultades del proceso de articulación intergubernamental y de autonomía institucional de los gobiernos sub nacionales locales para gestionar los comedores populares con el fin de proponer recomendaciones a las instancias de decisión local que orienta el fortalecimiento de sus mecanismos existentes de coordinación y concertación.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • V1: Articulación de los gobiernos locales para la gestión de los programas sociales • V2: Autonomía de los gobiernos locales en la gestión del programa comedores populares.
<p>ii) ¿En qué medida los gobiernos sub nacionales gestionan las dificultades y conflictos de interés de los actores involucrados en la gestión de los PCA?</p>	<p>Describir las estrategias que los gobiernos sub nacionales implementan para gestionar las dificultades y conflictos de interés en el proceso de gestión de los PCA a través de las organizaciones de mujeres de los comedores populares con el fin de desarrollar lineamientos que ayuden a establecer mejores condiciones para la gestión.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • V1: Percepciones sobre la capacidad de los gobiernos locales para gestionar las dificultades y los potenciales conflictos de interés • V2: Dificultades y potenciales conflictos de interés de los actores involucrados en la cogestión de los comedores populares. • V3: Actores involucrados en la gestión de los comedores populares.
<p>iii) ¿De qué manera los gobiernos sub nacionales asumen el liderazgo en la gestión de los PCA a través de las organizaciones de mujeres de los Comedores Populares?</p>	<p>Explorar cómo los actores de la sociedad civil y de los gobiernos locales interactúan con los representantes técnicos y políticos, con el ánimo de entender y/o aproximarse a los elementos que sustentan la aplicación de la política social y que marcan la pauta del estilo de liderazgo que emergen en los procesos locales para la gestión de los PCA.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Tipo de liderazgo que asumen los representantes políticos y técnicos responsables de la unidad de gestión de los PCA.

Anexo 2: Instrumentos de recolección de información

ENTREVISTA SEMIESTRUCTURADA 1

- I. **Presentación:** El instrumento tiene la finalidad de contribuir a generar información orientada a la propuesta de investigación denominada “Dificultades en los procesos de articulación, en la autonomía y en el liderazgo que ejercen los gobiernos locales para la cogestión de los programas de complementación alimentaria - comedores populares transferidos por el PRONAA en el marco del proceso de descentralización. Caso: Municipalidad Provincial de Huancavelica – Perú. Junio 2011”.

II. **Datos generales:**

Unidad de Análisis	
Fuente de información.	
Nombre de la Persona Entrevistada.	
Institución que representa	
Cargo	
DNI	
Nombre del Entrevistador.	
Tiempo.	
Fecha	
Lugar de la Entrevista	

III. **Preguntas:**

1. **I1V1** ¿Cómo entiende el proceso de articulación intergubernamental en la gestión de los comedores populares transferidos en el marco del proceso de descentralización?
2. **I1V1** ¿Cómo calificaría el avance del proceso de articulación intergubernamental en la gestión de los comedores populares transferidos en el marco del proceso de descentralización? ¿Por qué?
3. **I3V2** ¿Qué entiende por autonomía de los gobiernos locales (provinciales y distritales) respecto a la gestión de los comedores populares transferidos en el marco del proceso de descentralización?
4. **I2V1** ¿Existen restricciones normativas, administrativas, de índole político e institucionales que limiten la articulación entre los gobiernos a nivel regional, provincial y distrital en la gestión de los comedores populares transferidos en el marco del proceso de descentralización? ¿Cuáles son?
5. **I1V1** ¿Cuáles son los desafíos para promover (fortalecer) una mayor articulación entre los gobiernos de nivel regional, provincial y distrital para la gestión de los comedores populares transferidos en el marco del proceso de descentralización?

6. **I3V2** ¿Cómo calificaría la autonomía del gobierno (regional, provincial y distrital) en la gestión de los comedores populares? ¿Por qué?
7. **I4V2** ¿Existen restricciones normativas, administrativas, políticas e institucionales que limiten la autonomía del gobierno regional/ provincial, y distrital para la gestión de los comedores populares transferidos en el marco del proceso de descentralización? ¿Cuáles son?
8. **I3V2** ¿Cuáles son los desafíos para promover (fortalecer) una mayor autonomía del gobierno regional, provincial y distrital para la gestión de los comedores populares transferidos en el marco del proceso de descentralización? ¿Cuáles son?
9. **I5V2** Mencione algunas oportunidades que genera el proceso de transferencia de los comedores populares para el gobierno regional, provincial y distrital; así como para los Comités de Gestión. Si es posible precise las oportunidades que aplican a cada uno de ellos.
10. **I7V2** ¿En qué medida la gestión de los comedores populares transferidos en el marco del proceso de descentralización muestran condiciones de flexibilidad para adecuar e innovar los procesos de gestión a nivel local, tomando en cuenta las consideraciones socioculturales y geográficas? ¿Por qué? ¿Puede referir alguna iniciativa?
11. **I8V3** ¿Conoce de algunas dificultades, conflictos y/o potenciales conflictos de interés que se generan en la gestión de los comedores populares? ¿Puede referir algunos de ellos? ¿Está de acuerdo con la forma como es resuelto o gestionado por el gobierno regional, provincial y distrital? ¿Por qué?
12. **I9V3** ¿Cómo calificaría la capacidad de los gobiernos provinciales y distritales para gestionar y/o resolver las dificultades y los conflictos de interés que se generan en la gestión de los comedores populares transferidos en el marco del proceso de descentralización? ¿Por qué?
13. **I10V3** ¿Cómo calificaría el grado de responsabilidad de los gobiernos provincial y distrital para asumir la gestión de los intereses y conflictos de interés? ¿Por qué?
14. **I11V4** Mencione los tipos de conflictos de interés que existen en el gobierno nacional (MIMDES-PRONAA), gobierno regional, gobierno provincial o gobierno distrital en la gestión de los comedores populares transferidos en el marco del proceso de descentralización? ¿Por qué?
15. **I18V6** ¿De qué manera el gobierno nacional (MIMDES-PRONAA), regional, provincial, distrital abordan los conflictos de interés entre ellos, (decisiones que van en contra de los intereses de otros actores) para la gestión de los comedores populares transferidos en el marco del proceso de descentralización? ¿Por qué?
16. **I19V6** Mencione algunas estrategias utilizadas o por utilizar por el gobierno nacional (MIMDES-PRONAA), gobierno regional, provincial y distrital según sus atribuciones o competencias para asumir la gestión de los conflictos de interés en la gestión de los comedores populares transferidos en el marco del proceso de descentralización?
17. **I14V5** ¿Qué actores están involucrados en los Comités de Gestión de los comedores populares? ¿Qué funciones cumplen cada uno de ellos?

ENTREVISTA SEMIESTRUCTURADA 2

Presentación: El instrumento tiene la finalidad de contribuir a generar información orientada a la propuesta de investigación denominada “Dificultades en los procesos de articulación, en la autonomía y en el liderazgo que ejercen los gobiernos locales para la cogestión de los programas de complementación alimentaria - comedores populares transferidos por el PRONAA en el marco del proceso de descentralización. Caso: Municipalidad Provincial de Huancavelica – Perú. Junio 2011”

Datos generales:

Unidad de Análisis	
Fuente de información.	
Nombre de la Persona Entrevistada.	
Institución que representa	
Cargo	
DNI	
Nombre del Entrevistador.	
Tiempo.	
Fecha	
Lugar de la Entrevista	

Preguntas:

- 15V2** ¿Qué significa para el gobierno regional, gobierno provincial o gobierno distrital, en términos de oportunidad la transferencia de las competencias en la gestión de los comedores populares? ¿Por qué? ¿Existe un Comité de Gestión, implementado? ¿Qué oportunidades significa que exista un Comité de Gestión? ¿Para el Comité de Gestión qué oportunidades le brinda esta forma de organizarse en la gestión de los comedores populares? ¿Por qué?
- 18V3** ¿Conoce de algunas dificultades y conflictos de interés que se generan durante la gestión de los comedores populares, en los diferentes actores involucrados? ¿Puede referir algunos de ellos? ¿Está de acuerdo con la forma como es resuelto o manejado por el gobierno regional, provincial y distrital? ¿Por qué?
- 19V3** ¿Cómo calificaría la capacidad de los gobiernos provinciales y distritales para gestionar y/o resolver las dificultades y conflictos de interés que se generan en la gestión de los comedores populares transferidos en el marco del proceso de descentralización? ¿Por qué?

4. **I10V3** ¿Cómo calificaría el grado de responsabilidad del gobierno local para asumir la gestión de las dificultades y conflictos de de interés? ¿Por qué?
5. **I12V4** ¿Conoce de algunos desacuerdos que se generan en los Comités de Gestión para la gestión de los comedores populares? ¿Puede referir algunos de ellos? ¿Cuándo se presentan o en qué momento ocurren? ¿Conoce algún caso?
¿Existen desacuerdos en los Comités de Gestión para la gestión de los comedores populares?
¿Cuáles son los criterios para seleccionar a las personas que participan en el comedor popular?
6. **I13V5** ¿Quiénes están involucrados en los Comités de Gestión en el nivel distrital, provincial y regional para la gestión de los comedores populares transferidos en el marco de la descentralización? ¿Qué funciones cumplen cada uno de ellos?
7. **I14V5** Mencione algunas ventajas y dificultades de la participación de las organizaciones e instituciones a partir de los Comités de Gestión en la gestión de los comedores populares transferidos en el marco de la descentralización.
8. **I15V5** ¿Cuál es el grado de influencia en la toma de decisiones de los Comités de Gestión en la gestión de los comedores populares. ¿Por qué?
9. **I16V5** ¿De qué forma participa el Comité de Gestión en la toma de decisiones a nivel del gobierno regional, provincial y distrital?
10. **I17V5** ¿Cuál es el nivel de participación del Comité de Gestión, en la gestión de los comedores populares. ¿Por qué?
11. **I17V5** ¿Qué organizaciones y/o representantes participan en el Comité de Gestión a nivel regional, provincial y local? ¿Qué funciones tienen las OSB en el Comité?
12. **I17V5** ¿Cuál es el nivel de participación de las OSB en el Comité de Gestión? ¿Por qué?
13. **I20V7** ¿Qué características relevantes de liderazgo puede percibir en los líderes, responsables políticos, técnicos (alcaldes, gerentes o responsables) del programa de comedores populares para promover la intervención de los Comités de Gestión?
14. **I21V7** ¿Qué tipo de liderazgo ejercen los responsables políticos (alcaldes) y técnicos (gerentes o responsables) del programa de comedores populares en el gobierno regional, provincial y distrital para promover la participación en la gestión de las OSB en los Comités de Gestión?

ENTREVISTA SEMIESTRUCTURADA 3

Presentación: El instrumento tiene la finalidad de contribuir a generar información orientada a la propuesta de investigación denominada “Dificultades en los procesos de articulación, en la autonomía y en el liderazgo que ejercen los gobiernos locales para la cogestión de los programas de complementación alimentaria - comedores populares transferidos por el PRONAA en el marco del proceso de descentralización. Caso: Municipalidad Provincial de Huancavelica – Perú. Junio 2011”.

Datos generales:

Unidad de Análisis	
Fuente de información.	
Nombre de la Persona Entrevistada.	
Institución que representa	
Cargo	
DNI	
Nombre del Entrevistador.	
Tiempo.	
Fecha	
Lugar de la Entrevista	

Preguntas:

1. **I3V2** ¿Qué entiende por autonomía de los gobiernos locales (provinciales y distritales) respecto a la gestión de los comedores populares transferidos en el marco del proceso de descentralización? ¿Los gobiernos locales tienen autonomía respecto a la gestión de los comedores populares?
2. **I3V2** ¿Cómo calificaría la autonomía del gobierno regional, provincial y distrital en la gestión de los comedores populares? ¿Por qué?
3. **I3V2** Opine sobre el nivel de autonomía que tiene el gobierno regional, provincial y distrital en la gestión de los comedores populares transferidos en el marco del proceso de descentralización. ¿Cómo cree que se da esa autonomía? ¿Por qué?
4. **I6V2** ¿Qué tipo (características) de profesionales deberían trabajar o acompañar a la gestión de los comedores populares? ¿Las personas que trabajan en el gobierno local cuentan con las competencias?
5. **I3V2** ¿Es factible la adaptación e innovación dentro de la gestión de los programas sociales – comedores populares? ¿Por qué?

6. **I7V2** ¿En qué medida la gestión de los comedores populares transferidos en el marco del proceso de descentralización muestran condiciones de flexibilidad para adecuar e innovar los procesos de gestión a nivel local, tomando en cuenta las consideraciones socio culturales y geográficas? ¿Por qué? ¿Puede referir alguna iniciativa?
7. **I15V5** ¿Podría mencionar cuál es el grado de influencia de los Comités de Gestión en la gestión de los comedores populares? ¿Por qué?
8. **I16V5** ¿Cómo participa el Comité de Gestión en la toma de decisiones del gobierno provincial, distrital?
9. **I16V5** ¿Cuál es su opinión sobre el nivel de participación de los Comités de Gestión, en la gestión de los comedores populares?
10. **I17V5** ¿Cuántas organizaciones y/o representantes participan en el Comité de Gestión regional, provincial y local? ¿Qué funciones tienen las OSB en el Comité? ¿Qué porcentaje representa?
11. **I17V5** ¿Cuál es su opinión sobre el nivel de participación de las OSB en el Comité de Gestión? ¿Por qué?
12. **I17V5** ¿Cuál es su opinión sobre el nivel de influencia de las OSB en el Comité de Gestión? ¿Por qué?
13. **I18V6** ¿De qué manera el gobierno nacional (MIMDES-PRONAA), regional, provincial o distrital aborda las dificultades y los conflictos de interés dentro de los comedores populares transferidos en el marco del proceso de descentralización? ¿Por qué?
14. **I19V6** Mencione algunas estrategias utilizadas o por utilizar por el gobierno nacional (MIMDES-PRONAA), gobierno regional, provincial y distrital según sus atribuciones o competencias para asumir la gestión de los conflictos de interés en la gestión de los comedores populares transferidos en el marco del proceso de descentralización.
15. **I22V7** ¿Cuál es su opinión sobre el nivel de influencia de las OSB en el Comité de Gestión con respecto a la solución de conflictos de interés que se presentan en la gestión de los programas de comedores populares? ¿Por qué?

Anexo 3: Lista de actores entrevistados

Actor		Cargo / rol
1	Pedro Palomino Pastrana	(EX) Alcalde Provincial de Huancavelica
2	Alfredo Villanueva	(EX) Gerente de Desarrollo Social – Gobierno Regional de Huancavelica
3	Lucía Quispe Calderón	Representante de los comedores populares – provincia de Huancavelica
4	Luz Yeny Castro Quispe	Gerencia de servicios sociales. Municipalidad distrital de Ascensión – provincia de Huancavelica
5	Isidora López Acero	Almacén de comedores populares – Huancavelica
6	Delia Curasma Gómez	Subgerencia de servicios sociales. Municipalidad provincial de Huancavelica
7	Víctor Mansur	Gerente de desarrollo social. Gobierno regional de Huancavelica
8	Gladys Arce	Jefa del PRONAA Huancavelica
9	Juana Rivera Ancasi	Socia del comedor AFAVIT - Huancavelica
10	Zoila Ventura / Jesusa Julca	Presidenta / socia de comedor popular del distrito de Ascensión – provincia de Huancavelica
11	María Matamorros / Constantina Huamán	Socias del comedor Dulce Hogar del distrito de Ascensión – provincia de Huancavelica
12	Doris Idone Coyachahua	Representante de DIRESA - Huancavelica
13	Rubén Arizipana	Alcalde del distrito de Ascensión – provincia de Huancavelica
14	Celmer Barros Tovar	Área de planificación del Ministerio de Agricultura – provincia de Huancavelica
15	Elvira Huayra	Representante de la Mesa de concertación de lucha contra la pobreza – provincia de Huancavelica

Actor		Cargo / rol
16	Leoncio Huaylli / Carlos Donayre Huamán/ Delia Curasma	Alcalde provincial de Huancavelica / Gerente de desarrollo social / subgerente de desarrollo social de la municipalidad provincial de Huancavelica
17	Carlos Donayre Huamán	Gerente de desarrollo social de la municipalidad provincial de Huancavelica
18	Aníbal Requena Zuasnabar	Gerente Municipal de la Municipalidad Provincial de Huancavelica
19	Janet Aldana Bolanger / Erick Saavedra Foquén	Subgerente de programas sociales. Ex jefa de seguridad alimentaria / Ex supervisor de control de calidad y nutrición de la subgerencia de seguridad alimentaria. Municipalidad de Los Olivos.
20	Sergio Colugna Matusita	Especialista en temas de planificación y presupuesto municipal. Instituto APOYO.
21	Miguel Barrientos Ynfantas	Especialista ONG Prisma.
22	Rafael Silva Gutiérrez	Miembro del Equipo Nacional de la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza.
23	Ana Gil Arcaya	Presidenta de la Federación de Mujeres Organizadas en Centrales de Comedores Populares Autogestionarios y Afines de Lima Metropolitana – FEMOCCPAALM.
24	Héctor Béjar Rivera	Profesor Universidad Mayor de San Marcos / Pontificia Universidad Católica del Perú
25	Gloria Cubas Rivera	Subgerenta del Programa Vaso de Leche – Municipalidad de Lima Metropolitana

Anexo 4: Decreto de Alcaldía N° 138-2011/MPH



MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE HUANCAMELICA
OFICINA DE SECRETARIA GENERAL

DECRETO DE ALCALDIA N° 005/MPH-2010.

Huancavelica, 16 de Agosto 2010.

EL ALCALDE DE LA MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE HUANCAMELICA.

VISTO:

El Informe N° 0271-2009-PCA-GDS/MPH., de fecha 16 de agosto 2010, de la responsable del Programa de Complementación Alimentaria de la Municipalidad Provincial de Huancavelica, solicitando la modificación del Decreto de Alcaldía N° 010/MPH-2009.

CONSIDERANDO:

Que, mediante el Decreto de Alcaldía N° 006/MPH-2009, de fecha 18 de junio 2009, se conforma el Nuevo Comité de Gestión Local Provincial de los Programas de Complementación Alimentaria, como Instancia Provincial de concertación y diálogo del Gobierno Local Provincial con las Organizaciones Sociales de Base y los Sectores Públicos, en la temática alimentaria, con vigencia del 01 de junio 2009 al 31 de mayo 2011;

Que, mediante el Decreto de Alcaldía N° 010/MPH-2009, de fecha 22 de octubre 2009, se modifica la conformación del Comité de Gestión Local Provincial de los Programas de Complementación Alimentaria, por cambio de Jefes de Sectores, como del Programa Nacional de Apoyo Alimentario PRONAA y Dirección Agraria Huancavelica, quienes son conformantes del Comité en mención, por lo que se actualizó dicho Comité, considerándose la vigencia del 22 de octubre 2009 al 21 de octubre 2011;

Que, el artículo 23° del Decreto Supremo N° 041-2002-PCM., establece que el periodo de duración del Comité de Gestión Local es de dos años sin posibilidad de reelección;

Que, por error involuntario se consideró la fecha de vigencia del Comité en mención del 22 de octubre 2009 al 21 de octubre 2011, en el Decreto de Alcaldía acotado en el considerando que antecede, no obstante que los Miembros del Comité de Gestión Local del Programa de Complementación Alimentaria, ya estaban conformados con vigencia del 01 de junio 2009 al 31 de mayo 2011, mediante el Decreto de Alcaldía hecho mención en el primer considerando que antecede, por lo que hace imperioso modificar el Decreto de Alcaldía N° 010/MPH-2009;

Que, el artículo 21° del Decreto Supremo N° 041-2002-PCM., que aprueba el Reglamento de la Ley N° 25307, establece sobre la conformación de Comités de Gestión Locales, los mismos que realizan funciones similares a los del Comité de Gestión Regional dentro de su circunscripción y atendiendo los mandatos y directivas de aquel, estableciendo que los representantes de las OSB locales serán beneficiarios del programa elegidas democráticamente entre las instituciones respectivas de más alto nivel de su circunscripción;

Que, es atribución de la Municipalidad Provincial de Huancavelica, aprobar la conformación del Comité de Gestión local de los Programas de Complementación Alimentaria, como una instancia de concertación y diálogo del gobierno local provincial; y,

Estando a los fundamentos expuestos y en uso de las facultades conferidas por el numeral 6 del artículo 20° y artículo 42° de la Ley N° 27972 Orgánica de Municipalidades, con visación de la Oficina General de Asesoría Jurídica;

SE DECRETA:

Artículo Primero. - MODIFICAR el artículo primero del Decreto de Alcaldía N° 010/MPH-2009, de fecha 22 de Octubre 2009, por los motivos expuestos en la parte considerativa del presente Decreto, quedando redactado de la siguiente manera:

"Artículo Primero. - CONFORMAR el Comité de Gestión Local Provincial de los Programas de Complementación Alimentaria, como Instancia Provincial de Concertación y Diálogo del Gobierno Local Provincial de las Organizaciones Sociales de Base y los Sectores Públicos, en la temática alimentaria, con vigencia del 01 de junio 2009 al 31 de mayo 2011, de acuerdo al siguiente detalle:

- † Ing. Miguel Angel Diaz Gómez, Gerente Municipal de la Municipalidad Provincial de Huancavelica, quien lo Preside.
- † Lic. Nilo Leyva Dueñas, Jefe de la Oficina General de Administración de la Municipalidad Provincial de Huancavelica.
- † Lic. Gladys Soledad Arce López, Jefe Zonal PRONAA – Huancavelica.
- † Sr. Victor H. Ticllacuri Romero, Especialista Social PRONAA Huancavelica.
- † Ing. Celmer Barros Tovar, Representante de la Sub Gerencia Agraria del Gobierno Regional Huancavelica.
- † Lic. Doris Milagros Idone Collachagua, representante de la Sub Gerencia de Salud del Gobierno Regional de Huancavelica.
- † Eco. Alida Ortega Mestas, representante de la Mesa de Concertación de la Lucha Contra la Pobreza.
- † Sra. Lucía Quispe Calderón, representante de la OSB del Distrito de Ascensión.
- † Sra. Beatriz Bertha De la Cruz Chávez, representante de la OSB de Huancavelica.
- † Sra. Isidora López Acero, representante de la OSB de Huancavelica".





Artículo Segundo.- RECONOCER a las Instituciones Públicas, Organizaciones Sociales de Base indicados en el artículo precedente, como integrantes del Comité de Gestión Local Provincial de los Programas de Complementación Alimentaria.

Artículo Tercero.- DEJESE sin efecto las disposiciones que contravenga al presente Decreto de Alcaldía.

Artículo Cuarto.- ENCARGAR la difusión y publicación del presente Decreto de Alcaldía, a la Unidad de Relaciones Públicas y Unidad de Informática de la Municipalidad Provincial de Huancavelica, de conformidad al artículo 44º de la Ley Orgánica de Municipalidades N° 27972.

Regístrese, comuníquese, publíquese y cúmplase.

Distribución:
Alcaldía.
Gerencia Municipal.
Gerencia de Desarrollo Social.
Sub Ger. Prom. de Salud y Seg. A.
Programa de Complementación Alimentaria.
Unidad de Relaciones Públicas.
Unidad de Informática.
Miembros integrantes.
Archivo.



MUNICIPALIDAD PROVINCIAL
HUANCVELICA
Ing. Pedro A. Palomino Pastrana
ALCALDE



Anexo 5: Resolución de Alcaldía N° 138-2011/MPH



MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE HUANCABELICA
OFICINA DE SECRETARIA GENERAL

RESOLUCIÓN DE ALCALDÍA N° 138-2011/MPH

Huancavelica, 28 de Junio 2011

VISTO:

El Informe N° 083-011-PCA-GDS/MPH., de fecha 31 de mayo 2011, de la responsable del Programa de Complementación Alimentaria de la Municipalidad Provincial de Huancavelica, solicitando el Reconocimiento del Comité de Gestión del PCA.

CONSIDERANDO:

Que, las municipalidades son organismos de gobierno local con personería jurídica de derecho público, tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia, de conformidad a lo establecido en el artículo 194 de la Constitución Política del Estado, modificado por la Ley de Reforma Constitucional N° 28607, concordante con lo previsto en el artículo II del Título Preliminar de la Nueva Ley Orgánica de Municipalidades N° 27972;

Que, mediante el Decreto de Alcaldía N° 005/MPH-2010, de fecha 16 de Agosto 2010, se modifica la fecha de vigencia del Comité de Gestión Local Provincial de los Programas de Complementación Alimentaria, considerando del 01 de junio 2009 al 31 de mayo 2011;

Que, el Comité de Gestión Local Provincial de los Programas de Complementación Alimentaria, conformado a través del Decreto de Alcaldía hecho mención en el considerando que antecede, como Instancia Provincial de Concertación y Diálogo del Gobierno Local Provincial con las Organizaciones Sociales de Base, y los Sectores Públicos, en la temática alimentaria, ha vencido su periodo de vigencia, siendo necesario conformar un nuevo Comité con vigencia por espacio de dos años;

Que, el artículo 21º del Decreto Supremo N° 041-2002-PCM., que aprueba el Reglamento de la Ley N° 25307, establece sobre la conformación de Comités de Gestión Local, los mismos que realizan funciones similares a los del Comité de Gestión Regional dentro de su circunscripción, atendiendo los mandatos y directivas de aquel, estableciendo que los representantes de las OSBs locales serán beneficiarios del programa elegidas democráticamente entre las instituciones respectivas de más alto nivel de su circunscripción, teniendo su mandato por un periodo de dos años sin posibilidad de reelección;

Que, es atribución de la Municipalidad Provincial de Huancavelica, aprobar la conformación del Comité de Gestión Local de los Programas de Complementación Alimentaria, como una Instancia de Concertación y Diálogo del Gobierno Local Provincial; y,

Estando a los fundamentos expuestos y en uso de las facultades conferidas por el numeral 6 del artículo 20º de la Ley Orgánica de Municipalidades N° 27972, con visación de la Oficina General de Asesoría Jurídica y Gerencia Municipal;

SE RESUELVE:

Artículo Primero. - CONFORMAR en vías de regularización, el Comité de Gestión Local Provincial de los Programas de Complementación Alimentaria, como Instancia Provincial de Concertación y Diálogo del Gobierno Local Provincial, con las Organizaciones Sociales de Base y los Sectores Públicos, en la temática alimentaria, con vigencia del 01 de junio 2011 al 31 de mayo del 2013, quedando constituido de la siguiente manera:

- o Ps. Carlos Donaires Huamán, Gerente de Desarrollo Social de la Municipalidad Provincial de Hvca.
- o Esp. Edgar Serpa Enriquez, Sub Gte. de Promoción de la Salud y Seguridad Alimentaria de la M.P.H.
- o Lic. Gladys Soledad Arce López, Representante PRONAA Huancavelica.
- o Ing. Rubén Cárdenas Vargas, Representante PRONAA Huancavelica.
- o Ing. Celmer Barros Tovar, Representante de la Dirección Regional Agraria Huancavelica.
- o Lic. Bahuer Gilmer López Tucto, Representante de la Dirección Regional de Salud Huancavelica.
- o Sra. Isidora Narcisca López Acero, Representante de las madres de los Comedores Populares del Distrito Huancavelica.
- o Sra. Lucia Quispe Calderón, Representante de las madres de los Comedores Populares del Distrito de Ascensión.
- o Sra. Bertha De la Cruz Chávez, Representante de las madres de los Comedores Populares de los Distritos de Huancavelica.

Artículo Segundo. - RECONOCER a las Instituciones Públicas, Organizaciones Sociales de Base indicados en el artículo precedente, como integrantes del Comité de Gestión Local Provincial de los Programas de Complementación Alimentaria.

Artículo Tercero. - ENCARGAR la difusión y publicación de la presente Resolución de Alcaldía, a la Unidad de Relaciones Públicas y Unidad de Informática de la Municipalidad Provincial de Huancavelica, de conformidad al artículo 44º de la Ley Orgánica de Municipalidades N° 27972.

Regístrese, comuníquese, publíquese y cúmplase.

Distribución:
Gerencia Municipal.
Gerencia de Desarrollo Social.
Sub Ger. de Promoción de la Salud y Seguridad Alimentaria.
Programa de Complementación Alimentaria.
Unidad de Relaciones Públicas.
Unidad de Informática.
Membros Integrantes.
Archivo.

MUNICIPALIDAD PROVINCIAL HUANCABELICA
ALCALDÍA
C.C. Donato José Mami Taya de
ALCALDE

MUNICIPALIDAD PROVINCIAL HUANCABELICA
Secretaría General
Victor Clavero Apurque
OFICINA SECRETARIA GENERAL

BIBLIOGRAFÍA

- ALCÁZAR, Lorena (2007). *Transferencias de Responsabilidades: Entrando a una Segunda Etapa*. USAID PERU/ PRODES Prodescentralización. (último acceso: 26 de Enero de 2011).
http://www.grade.org.pe/asp/brw_pub11.asp?id=803
- ALCÁZAR, Lorena (2007). *¿Por qué no funcionan los programas alimentarios y nutricionales alimentarios y nutricionales en el Perú? Riesgos y oportunidades para su reforma*. Lima.
- ALCÁZAR, Lorena y LOBATÓN, Rodrigo (2006). *Balance de los primeros años de la Transferencia de Programas Sociales a los Gobiernos Locales*. GRADE. (último acceso: 24 de julio de 2010)
<http://www.grade.org.pe/download/docs/Transferencia%20de%20Foncodes%20y%20Pronaa%20-%20completo.pdf>
- ARANDIA, Ledesma (2002). *Descentralización y relaciones intergubernamentales en Bolivia*. Universidad Autónoma del Estado de México. (último acceso: 27 de Julio de 2010).
<http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=10503003>
- ARANDIA Iván, ARGANDOÑA Joaquín y otros (2002). *Participación y control social en alianzas intermunicipales*. La Paz, Fundación PEIB.
- BÉJAR, Héctor (2007). *Justicia, política social*. Lima, Tercera Edición. Centro de Estudios para el Desarrollo y la Participación.
- CALDERÓN, Piscitelli og Reyna (1992). En: *Negociación de poder y respeto: el comedor Popular como punto de encuentro entre mujeres pobres y el Estado en Cusco, Perú*. (último acceso: 10 de octubre de 2010).
http://gupea.ub.gu.se/bitstream/2077/9979/1/haina_6_stensrud.pdf
- CARRIÓN, Ana (2004). *Participación Ciudadana y Descentralización en el Perú*. (último acceso: 16 de Octubre de 2010).
<http://lanic.utexas.edu/project/etext/llilas/claspo/fieldreports/carrion04.pdf>
- CHETTY, Sylvie (1996). En MARTINEZ CARAZO, Piedad Cristina (2006). *El método de estudio de caso: Estrategia metodológica de la investigación científica*.
- CONTERNO, Elena, DOIG, Sandra, y BLANCO, Flor (2006). *Fortalecimiento Institucional de Gobiernos Regionales y Locales*. Red Participa Perú. (último acceso: 13 de febrero de 2011).
www.descentralizacion.org.pe/apc.../_22.8__PRODES__Capitulo_7.pdf

- Constitución Política del Perú (1993).
- DAMMERT, Manuel (2003). *La descentralización en el Perú a inicio del siglo XXI: de la reforma institucional al desarrollo territorial. Volumen I.* Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).
- DERMIZAKI, Pablo. En ARANDIA Iván, ARGANDOÑA Joaquín y otros (2002). *Participación y control social en alianzas intermunicipales.* La Paz, Fundación PEIB.
- DU BOIS, Fritz, CHÁVEZ, Jorge y CUSATO, Antonio (2004). *Balance de Políticas Sociales.* (último acceso: 22 de Agosto de 2010).
www.ipe.org.pe/wp-content/uploads/2009/06/balance-politicas-sociales.pdf
- EISENHARDT, Kathleen (1989). En MARTÍNEZ CARAZO, Piedad Cristina (2006). *El método de estudio de caso: Estrategia metodológica de la investigación científica.* Lima.
- FRANCO, Rolando (1996). *Los paradigmas de la política social en América Latina.* (último acceso: 4 de agosto de 2010)
http://www.eclac.org/publicaciones/xml/6/12726/LCR_1625_Paradigmas.pdf
- GLASSER, Barney y STRAUSS, Anselm (1987). En MARTÍNEZ CARAZO, Piedad Cristina (2006). *El método de estudio de caso: Estrategia metodológica de la investigación científica.* Lima.
- INWENT (2010). *Documentos temáticos: El Estado actual de la descentralización y su aporte al Estado de derecho en el Perú, el Ecuador, Colombia y Bolivia.* (último acceso: 4 de agosto de 2010)
<http://www.inwent.org.pe/capacides/docs/La-descentralizacion-y-su-aporte-al-ED-en-Peru-Ecuador-Colombia-Bolivia.pdf>
- MARQUEZ, Jaime y TÁVARA, Gerardo (2010). En INWENT (2010). *Documentos temáticos: El Estado actual de la descentralización y su aporte al Estado de derecho en el Perú, el Ecuador, Colombia y Bolivia.* (último acceso: 4 de Agosto de 2010)
<http://www.inwent.org.pe/capacides/docs/La-descentralizacion-y-su-aporte-al-ED-en-Peru-Ecuador-Colombia-Bolivia.pdf>
- MARTÍNEZ CARAZO, Piedad Cristina (2006). *El método de estudio de caso: Estrategia metodológica de la investigación científica.* Lima.

- MAXWELL, Joseph (1998). En MARTÍNEZ CARAZO, Piedad Cristina (2006). *El método de estudio de caso: Estrategia metodológica de la investigación científica*. Lima.
- Ministerio de Economía y Finanzas (2007). *Cuenta General de la República*. Lima.
- Ministerio de Economía y Finanzas (2007). *Marco Macroeconómico Multianual 2008 - 2010. Más allá del crecimiento económico*. Lima.
- Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social MIMDES (2007). *Transferencia de los Programas Sociales 2003-2006*. (último acceso: 10 de Octubre de 2010). <http://www.mimdes.gob.pe/publicaciones-dpatc/2210.html>
- Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social MIMDES (2004). *Transferencia de los programas de Complementación Alimentaria a los Gobiernos Locales: Una primera mirada al proceso de Descentralización*. (último acceso: 8 de octubre de 2010). <http://www.mimdes.gob.pe/component/content/article/1138.html>
- PORTOCARRERO, Felipe y otros (1998). *Economía y política de los programas gubernamentales de apoyo alimentario en el Perú*. Lima.
- Presidencia del Consejo de Ministros (2003). *Decreto supremo N° 002 - 2003-PCM*. Lima.
- Presidencia del Consejo de Ministros (2006). *Decreto Supremo que dispone actualizar el inventario de programas sociales y el establecimiento de lineamientos para su fusión, articulación y/o integración*. *Decreto supremo N° 080-2006-PCM*. Lima.
- Presidencia del Consejo de Ministros (2006). *Decreto Supremo que dicta medidas complementarias para la mejor aplicación de la actualización del inventario de programas sociales*. *Decreto supremo N° 082-2006-PCM*. Lima.
- Presidencia del Consejo de Ministros (2007). *Decreto Supremo que norma el "Plan de reforma de los programas sociales"*. *Decreto supremo N° 029 - 2007-PCM*. Lima.
- Presidencia del Consejo de Ministros (2008). *Marco Social Multianual -2009-2011. Orientaciones de Políticas para la implementación de Programas Sociales*. (último acceso: 16 de Agosto de 2010). http://www.crecer.gob.pe/documentos/MSM_Julio_2008.pdf

- Presidencia del Consejo de Ministros (2009). *El proceso de descentralización: Una mirada de interés en el nivel de los gobiernos locales. Ponencia Presentada en la PCM.* (último acceso: 21 de julio de 2010).
www.remurcajamarca.org/expopcm.ppt
- Presidencia del Consejo de Ministros (2010). *Decreto Supremo que Aprueba el "Plan Nacional de Desarrollo de Capacidades para la gestión pública y Buen Gobierno de los Gobiernos Regionales y locales". Decreto supremo N° 004 -2010-PCM.* Lima.
- SARABIA, Bernabé (1999). En MARTINEZ CARAZO, Piedad Cristina (2006). *El método de estudio de caso: Estrategia metodológica de la investigación científica.*
- SHAW, Ian (1999). En MARTÍNEZ CARAZO, Piedad Cristina (2006). *El método de estudio de caso: Estrategia metodológica de la investigación científica.* Lima.
- STENSRUD, Astrid B (2007). *Negociación de poder y respeto: el comedor popular como punto de encuentro entre mujeres pobres y el Estado en Cusco, Perú.* (último acceso: 24 de julio de 2010)
http://gupea.ub.gu.se/bitstream/2077/9979/1/haina_6_stensrud.pdf
- USAID/Perú Prodescentralización, y Presidencia del Consejo de Ministros (2009). *La brújula de la Descentralización 2009-2010.* (último acceso: 21 de Julio de 2010).
http://www.prodescentralizacion.org.pe/mapa_brujula_resena.php?id=35&
- USAID/Perú (2003). *Transferencias y Acreditación de Competencias: Lecciones de la Experiencia Internacional.* (último acceso: 8 de Agosto de 2010).
<http://www.bvcooperacion.pe/biblioteca/handle/123456789/1971>
- USAID/Perú, Prodescentralización (2010). *Desafíos de las nuevas gestiones municipales* (último acceso: 30 de junio de 2011).
http://www.prodes.org.pe/pdf/Desafios_de_las_Nuevas_Gestiones_Municipales.pdf
- YIN, Robert (1989). En MARTINEZ CARAZO, Piedad Cristina (2006). *El método de estudio de caso: Estrategia metodológica de la investigación científica.*

- ZÁRATE, Patricia, y TRIVELLI, Carolina (2005). *Encuesta de Percepción ciudadana sobre el proceso de descentralización*. Instituto de Estudios Peruanos.
(último acceso: 15 de octubre de 2010).
<http://www.usaid.gov/pe/docspubl/4.%20encuesta%20de%20percepcion%20ciudadana%20sobre%20el%20proceso%20de%20descentralizacion.pdf>

