

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES



Acumulando piedras en la mochila

Monitores del PNAE *Qali Warma* en Lambayeque y Junín

Tesis para optar el título de Licenciada en Ciencia Política y Gobierno

**AUTORA**

Narda Carranza Pinedo

Agosto, 2014

# ÍNDICE

Introducción

Capítulo I. Implementación de programas sociales

1. Legitimidad de las agencias estatales y estrategias malas de implementación
2. Buena implementación y monitoreo
3. Los márgenes del Estado y la burocracia de a pie

Capítulo II. Buenas malas ideas

1. Planificación optimista
  - 1.1. ¿Proveedores ideales o idealizados?
  - 1.2. Cogestión negociada
2. El monitoreo como solución a las tensiones
  - 2.1. Capacitación vs hábitos
  - 2.2. Un sistema para evitar el escándalo

Capítulo III. Límites del monitoreo

1. OS y CAS
2. ¿Ambiente autorizante?
3. ¿Aprendizaje de abajo hacia arriba?

Conclusiones

## INTRODUCCIÓN

El Programa Nacional de Asistencia Alimentaria (PRONAA) había afrontado su última crisis en los medios luego de la intoxicación y muerte de tres niños en un colegio del caserío de Cachachi, en Cajamarca, a finales del 2011. En esta coyuntura se crea el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) -hacia donde se trasladan los programas más grandes del gobierno- y se anuncia el cierre del PRONAA. El Programa Nacional de Alimentación Escolar *Qali Warma* se diseña y prepara durante el 2012<sup>1</sup>, mientras se cierra al anterior. El nuevo programa, cuyas actividades comenzaron el año escolar del 2013, se focaliza en la población escolar e introduce la modalidad de co-gestión en la provisión del servicio alimentario a escolares, con la conformación de Comités de Compra<sup>2</sup> en cada provincia y Comités de Alimentación Escolar o CAE<sup>3</sup> en cada escuela,

---

<sup>1</sup> Se creó el 31 de Mayo del 2012 (decreto supremo N° 008-2012-MIDIS).

<sup>2</sup> El Comité de Compra está compuesto por representantes de la sociedad civil y agencias estatales. Está encargado de las compras de productos y raciones, es decir, suscribir, supervisar y solucionar contratos con los proveedores.

<sup>3</sup> Los CAE es el grupo de personas que prestan y vigilan el servicio alimentario en cada escuela. El director o su representante preside el comité y también lo integran dos representantes de los padres de familia. Estos grupos ya existían durante el PRONAA.

encargados de garantizar los procesos básicos del servicio, es decir, la compra y la entrega de alimentos, respectivamente.

Mientras la discusión sobre el programa se ha concentrado en las fallas en la implementación a partir de los escándalos mediáticos relacionados a intoxicaciones o productos en mal estado; las propuestas de solución más constructivas hacen hincapié en un mayor control sobre el manejo local del programa, mejoras en el diseño, mayor presupuesto. Esto parece contradecirse con el ya marcado énfasis del programa en el monitoreo, la inclusión de modelos de éxito en su diseño y el presupuesto invertido como uno de los programas bandera del actual gobierno.

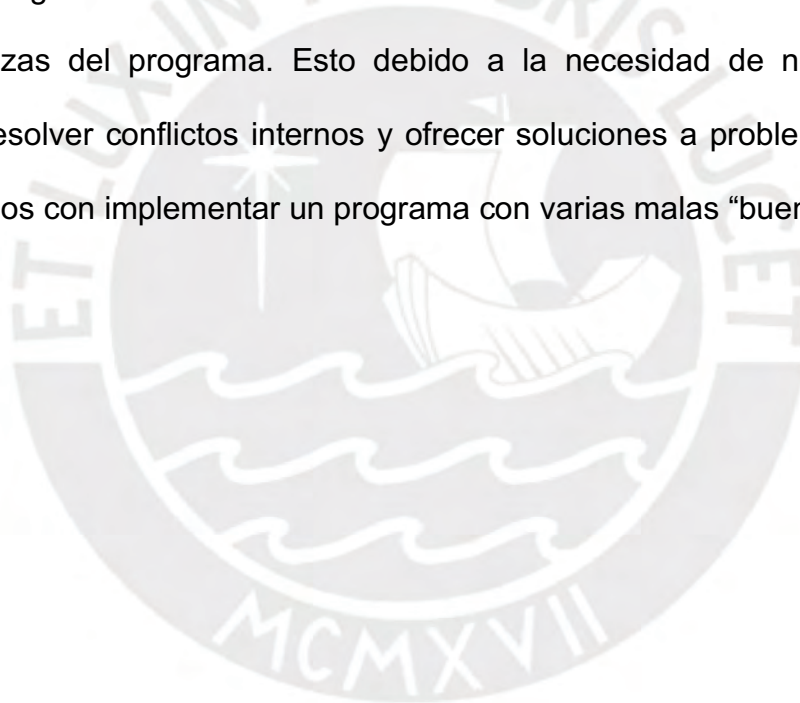
Este estudio se enfoca, justamente, en esta paradoja. Cómo las “buenas ideas” y “soluciones” para hacer un buen programa o mejorarlo funcionan en sentido contrario al esperado. Específicamente, nos centraremos en las *capability traps* detrás del manejo del programa, las tensiones que originan durante la implementación y la capacidad del monitor de gestión local de *Qali Warma* para solucionarlas. Esta capacidad está determinada por la discrecionalidad incentivada por el propio programa, cuyos procedimientos y controles los obligan a tratar de disminuir la carga laboral sin tener control real sobre el objetivo principal: evitar los escándalos. Los monitores, en consecuencia, “acumulan piedras en la mochila” desde que no pueden evitar cargar con el peso de posibles eventos críticos en cada escuela visitada. El espacio de discrecionalidad de los monitores durante sus

visitas ofrece oportunidades para solucionar problemas de implementación y mejorar los resultados del programa, pero involucra una tensión permanente con el programa, afectando estas oportunidades.

Este estudio cualitativo seleccionó dos casos muy diferentes para explorar el funcionamiento del programa: dos regiones que imponían al programa condiciones estructurales, geográficas y presencia mediática distintas. Al mismo tiempo, son dos regiones típicas a nivel nacional, donde encontramos regiones con las características de ambas, grosso modo. En cada región, se realizaron acompañamientos durante una semana a diferentes monitores en sus visitas de monitoreo en escuelas, además de entrevistas a profundidad. La comparación nos permite encontrar patrones similares para concluir con más seguridad que aquéllos se reproducen a nivel nacional. El estudio de nuevos casos será necesario para confirmar esta primera aproximación.

En el primer capítulo expondremos un marco teórico basado en la implementación de programas sociales en los márgenes, la tensión entre la planificación y la implementación, así como las propuestas para su superación. Usando el método cualitativo, propondremos a los monitores como informantes y su trabajo de monitoreo como locus de observación. En el segundo capítulo, se presentará una lista de cuatro “malas buenas ideas” detrás de la planificación del programa y cómo éstas buscan implementarse/implantarse a través de los monitores. Cada idea será analizada a través de las tensiones que genera en la implementación y

el papel de los monitores para manejar aquéllas. Primero, los enfoques de control de la calidad de los alimentos y de la cogestión. Segundo, las soluciones que confían en las capacitaciones y el control del escándalo. En el tercer capítulo, expondremos los límites organizacionales a la discrecionalidad de los monitores desde el punto de vista de un modelo de monitoreo virtuoso que permite la adaptación local durante la implementación. A manera de conclusión, proponemos a las zonas grises informales de discrecionalidad de los monitores como parte de las fortalezas del programa. Esto debido a la necesidad de negociar con los actores, resolver conflictos internos y ofrecer soluciones a problemas específicos relacionados con implementar un programa con varias malas “buenas ideas”.



## CAPÍTULO I. IMPLEMENTACIÓN DE PROGRAMAS SOCIALES

### **1. Legitimidad de las agencias estatales y estrategias malas de implementación**

En *Capability traps? The mechanisms of persistent implementation failure*, Pritchett propone el concepto de *capability traps* para señalar los mecanismos o técnicas del sentido común tecnocrático que perpetúan el fracaso de las políticas sociales. Estos mecanismos se repiten a lo largo de la “ecología de la implementación” de cada país, es decir, los agentes, organizaciones y el sistema en cuestión. Así, si bien existen muchos factores que influyen la implementación de los programas de desarrollo, la persistencia de *outcomes* insatisfactorios –a pesar de todos los recursos y “buenas prácticas” puestos a disposición- es un asunto de la capacidad real del Estado para implementarlos.

La capacidad del Estado, de sus agencias y programas no se comprende sin el estrés producido por la divergencia de intereses entre la agencia y los actores involucrados, que afectan la implementación y el comportamiento de los agentes<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> PRITCHETT, L y Otros. *Capability traps? The mechanisms of persistent implementation failure*.

Las trampas a la capacidad que propone Pritchett, entonces, consisten en (1) un diseño que sobrecarga, prematuramente, a la agencia (*premature load-bearing*) y (2) en una apariencia falsa de eficiencia –o *isomorphic mimicry*- al copiar formas organizacionales legitimadas. Estas *capability traps* son sucedidas por soluciones, que, al querer remediar fallas en la implementación sin prestar atención a las fuentes del estrés, se tornan ineficaces. Por ejemplo, aquéllas que se concentran en “mejorar” la política, las capacidades de los agentes, crear “parches” y aumentar el presupuesto.

Las *capability traps*, en el fondo, son estrategias de legitimación organizacional frente a la presión externa<sup>5</sup> en sistemas cerrados o jerárquicos, cuyas ideas sobre la capacidad estatal son ilusiones optimistas acerca de la misma (*wishful thinking*). La presión externa -agravada por la visibilidad, autonomía y/o importancia política de la agencia- puede provenir de los instrumentos y mecanismos de evaluación del gobierno o de la cooperación internacional<sup>6</sup>, así como, de amenazas políticas relacionadas a las expectativas sociales, la ausencia de consenso sobre la intervención y la significancia de la política. Los medios amplifican “alarmas de incendios” sobre un tema, definiendo la agenda y presionando a los implicados para brindar soluciones generales<sup>7</sup>. Por ejemplo, las “alarmas de incendio” de los

---

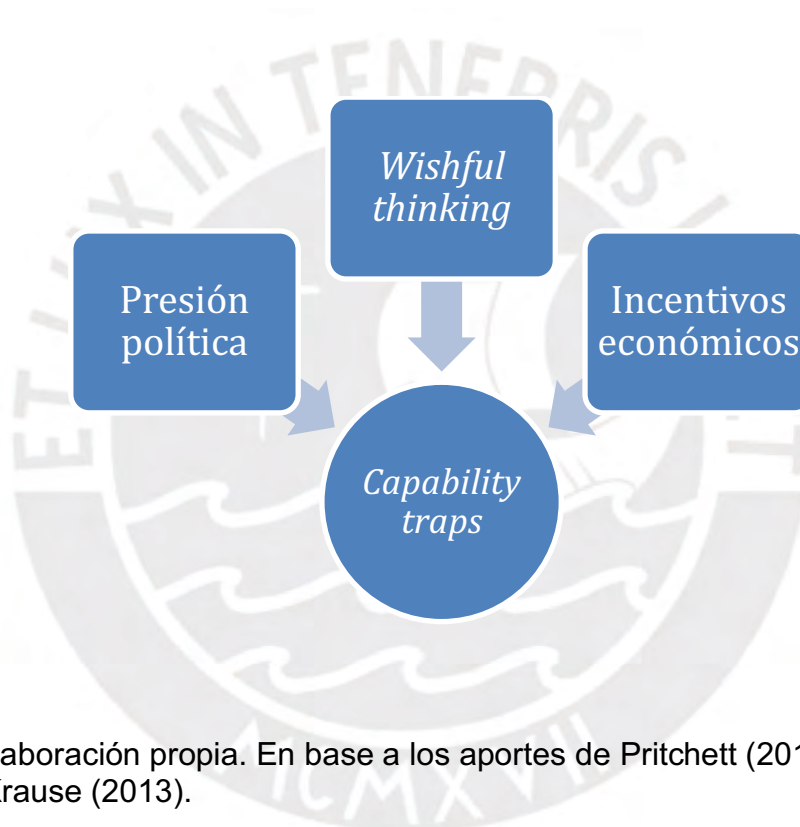
<sup>5</sup> VERHOEST, Koen y Otros. *Pressure, legitimacy and innovative behaviour by public organisations*.

<sup>6</sup> KRAUS, P. *Of institutions and butterflies: is isomorphism in developing countries necessarily a bad thing?*

<sup>7</sup> GAURI, Varun. *Redressing Grievances and Complaints Regarding Basic Service Delivery*.

escándalos mediáticos sobre violación de libertades civiles y derechos son la manera más común para el Congreso estadounidense de monitorear a la burocracia, aunque esto no implica un monitoreo adecuado o desinteresado<sup>8</sup>.

**Gráfico 1: Condiciones en las que aparecen las *capability traps***



Fuente: Elaboración propia. En base a los aportes de Pritchett (2010), Verhoest (2005) y Krause (2013).

Verhoest considera, además de la innovación (y, agregamos, las *capability traps*), a las respuestas defensivas y proactivas dentro de la agencia. Estas

<sup>8</sup> Los escándalos sirven como alarmas de incendio que alertan a los legisladores sobre la necesidad de mejorar las reglas pero no implican que tales mejoras se lleven a cabo. La utilidad está en que investigar un solo escándalo reduce los costos para ellos, brindando la imagen de que se está haciendo algo. COYNE, Christopher J. y MATHERS, Rachel L., *The Political Economy of Human Rights Scandals*

respuestas, también importantes, pueden consistir, por ejemplo, en estrategias comunicativas, de mejora de imagen o lobby político. Aunque estas estrategias también parten de estímulos externos, no reemplazan o afectan la presencia de *capability traps*, pero pueden ayudar a su superación en determinadas circunstancias, como en el caso de los procedimientos de desagravio<sup>9</sup>.

Un sistema donde las *capability traps* son promovidas sistemáticamente y puestas en práctica por las organizaciones, tendrá agentes (*front-line workers* y líderes) más incentivados hacia el mero cumplimiento y la mera perpetuación organizacional<sup>10</sup>. Es decir, sus acciones se orientarán al propio interés, más que los objetivos buscados por la agencia. En esa línea, Akhil Gupta<sup>11</sup> observa que los *frontliners* producen resultados arbitrarios, accidentales y perversos, incluso siguiendo las normas.

---

<sup>9</sup> Los procedimientos de desagravio (*redress procedures*), que tienen que ver con cómo el Estado garantiza que los usuarios de sus servicios puedan levantar denuncias o quejarse formalmente, tienen diferentes aspectos positivos para la mejora de la gestión y son promovidos como un síntoma saludable de *accountability*. De esta manera, un gran número de quejas no significa necesariamente una mala gestión, sino un buen sistema de desagravios entre los ciudadanos y el gobierno. Para estimular la demanda de estas voces, la participación de ONGs y medios independientes es esencial. No obstante, la información que da el Estado es un requisito previo y paralelo, ofreciendo estándares sobre cuándo presentar un reclamo, cómo se atiende y cómo se han atendido antes reclamos similares. DIAGNE, Mame-Fatou y Otros. *Governance and Public Service Delivery in Europe and Central Asia : Unofficial Payments, Utilization and Satisfaction*.

<sup>10</sup> Esto a diferencia de estudios recientes sobre la discreción entre burócratas, que prefieren hablar de grados de libertad en coyunturas específicas, sin asignar una connotación positiva o negativa *ex ante* al grado de discreción. EVANS, T., y HARRIS, J. “Street-level bureaucracy, social work and the (exaggerated) death of discretion”.

<sup>11</sup> GUPTA, Akhil, *Red Tape: Bureaucracy, Structural Violence, and Poverty in India*.

## 2. Buena implementación y el monitoreo

La propuesta de Pritchett para escapar de las *capability traps* y mejorar la implementación de los programas de desarrollo actuales, denominada PDIA (*Problem-driven iterative adaptation*) combina una serie de principios que se podrían resumir en una perspectiva de implementación de abajo hacia arriba, experimentación y aprendizaje constante, involucrando un espectro amplio de actores para que las reformas sean viables y, sobretudo, legítimas. Los *frontliners*, junto a sus líderes, deberían tener potestad de viabilizar soluciones nuevas y particulares, para una mayor capacidad estatal, más allá del plan o la hoja de ruta que definen de antemano los modos y medios.

La aproximación propuesta por Pritchett, aunque tiene bastantes elementos en común con ideas sobre la implementación conocidas – la importancia del planeamiento adaptativo, el monitoreo, el apoyo político – presenta contrastes de fondo que parten de la distinción entre una buena política y una buena implementación. Pritchett, en relación a la superación de las trampas, propone un enfoque particular del monitoreo y el planeamiento adaptativo en base a aquél.

### **Tabla 1. Comparación del PDIA con una propuesta similar de Silva.**

Estrategias buenas de implementación	Propuesta Antonia Silva <sup>12</sup>	Propuesta Pritchett PDIA <sup>13</sup>
<b>Objetivos</b>	Legitimidad: Resultados rápidos Manejar oponentes e intereses	Local: Énfasis en solucionar problemas locales específicos
<b>Aprendizaje, estructura organizacional</b>	<i>Accountability compliance</i> y Trabajo de equipo sostenido	Difusión de prácticas a través de implementadores Red, ambiente “autorizador”
<b>Feedback</b>	<i>Feedback</i> y monitoreo Mobilizar	Basado en problemas y en experimentación, integrado a las decisiones.
<b>Planificación</b>	Planificación adaptativa	<i>Muddling through</i> , desviaciones positivas
<b>Participación</b>	Legitimidad de la propuesta	<i>Amplia participación agentes</i>

Fuente: Elaboración propia. En base a los aportes de Pritchett (2012) y Silva (1996).

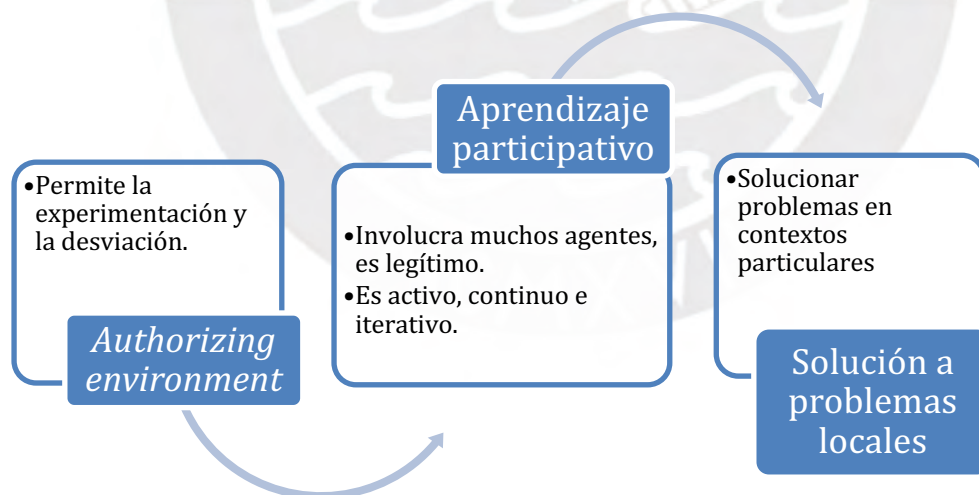
La adaptación basada en la información recogida gracias al monitoreo no es suficiente para Pritchett, ya que implica la existencia de una jerarquía que

<sup>12</sup> SILVA, Antonia. “Implementing Policy Innovations in Latin America: Politics, Economic and Techniques”.

<sup>13</sup> PRITCHETT, Lant y Otros. *Escaping Capability Traps Through Problem-Driven Iterative Adaptation (PDIA)*.

centraliza la toma de decisiones en los niveles más altos de la estructura organizacional. El carácter local de la implementación requiere el espacio para soluciones particulares difundidas en red, más que una retroalimentación general y centralizada. Los *frontliners*, si nos basamos en esta perspectiva, no son meros comunicadores de cifras o estándares, cuyo control permita el cumplimiento de sus funciones predeterminadas. Más bien, son agentes con capacidad de decidir, experimentar y desviarse positivamente. Es decir, superar las tensiones durante la implementación, creando capacidad estatal.

**Gráfico 2. Propuesta pragmática PDIA**



Fuente: Elaboración propia. En base a la propuesta de Pritchett<sup>14</sup>.

<sup>14</sup> Íbid.

Si bien existe un consenso sobre la importancia de la participación de los actores involucrados<sup>15</sup> para la consecución de objetivos estratégicos<sup>16</sup>, las maneras de aproximarse a aquéllos se han basado más en modelos de participación ciudadana, que en redes de interacción, relacionales o de juegos de actores de políticas sociales<sup>17</sup>. Incluso señalar la dependencia mutua entre actores no implica la “secuencia virtuosa” de Oszlak<sup>18</sup>: existe interés frente a la oportunidad ofrecida por lo cual deben superarse las necesidades que se interpongan en el camino. Oszlak<sup>19</sup>, de hecho, pone énfasis en la comunicación y apropiación de la política, sus objetivos y el compromiso por obtener resultados. Esta participación, para el autor, involucra compromisos claros y compartidos por los participantes.

### 3. Los márgenes del Estado y la burocracia de a pie

Como hemos visto, el rol de los *frontliners* como agentes es clave para superar las tensiones durante la implementación, normalizadas por las “trampas de

---

<sup>15</sup> SERRANO, R. *What Makes Inter-Agency Coordination work? Insights from the Literature and Two Case Studies*.

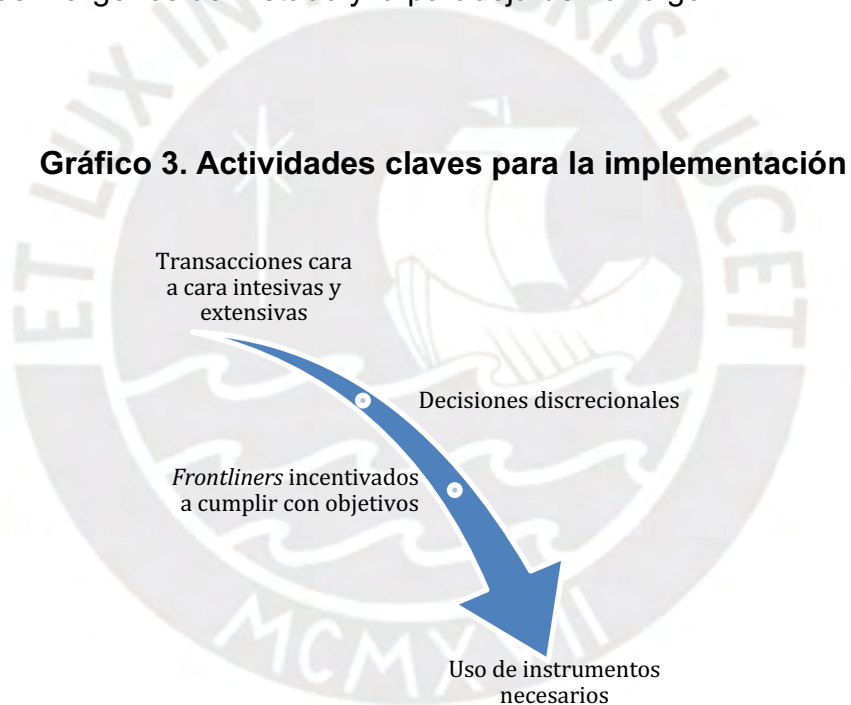
<sup>16</sup> REPETTO, F. y FERNÁNDEZ, J.P. *Coordinación de políticas, programas y proyectos sociales*.

<sup>17</sup> LICHA, Isabel. *Las redes de políticas sociales: un desafío de la gerencia social*. P.4.

<sup>18</sup> OSZLAK, O. “Implementación participativa de políticas públicas: aportes a la construcción de un marco analítico”. P.12

<sup>19</sup> *Íbid.* P. 16

capacidad”. Dado que los programas dependen de la acción de varios “otros”, el *frontliner* o burócrata de la calle interactúa cara a cara con múltiples actores, que, mucho más que ellos, están desarraigados de las lógicas del programa, y, más bien, siguen reglas de juego previas. La difusión exitosa del programa, entonces, involucra altos niveles de participación y flexibilidad de estos burócratas. Explicaremos dos aproximaciones a las posibilidades de discrecionalidad: el concepto de márgenes del Estado y la paradoja del “arraigo”.



Fuente: Elaboración propia. En base a Pritchett<sup>20</sup>.

En primer lugar, podemos comprender el espacio de acción de los *frontliners* (de la implementación) desde los márgenes del Estado. Los márgenes

<sup>20</sup> PRITCHETT, Lant y Otros. *Escaping Capability Traps Through Problem-Driven Iterative Adaptation (PDIA)*.

del Estado -aquellos lugares donde éste no se debilita, sino desde donde se moldean las prácticas políticas de aquél (aceptando que el proceso burocrático tiene un carácter indeterminado)- es el punto de partida para una investigación cualitativa sobre el mismo. El giro del foco hacia sus márgenes -sin el uso de supuestos metafísicos sobre su funcionamiento- permite comprenderlo mejor desde la experiencia<sup>21</sup>. No obstante, los marcos conceptuales y epistemológicos de las burocracias usualmente predominan sobre una posible perspectiva alternativa del investigador<sup>22</sup>. Hoag propone salir de los conceptos binarios para encontrar lo que queda: la materialidad (¿cómo se usan los instrumentos?) y la simplificación (¿cómo se homogenizan los casos?).

En segundo lugar, los *frontliners*, organizacionalmente, son los que menos “atrapados” están por el programa. De hecho, Sharma y Gupta<sup>23</sup> señalan los contrastes entre las percepciones de los *front-liners* sobre ellos mismos y el programa, y las que tiene el gobierno. Así, encuentran señales de auto-reconocimiento en ellos, mientras, a veces, el gobierno se niega a reconocerlos como empleados<sup>24</sup>. De esta manera, estos agentes tienen opiniones

---

<sup>21</sup> DAS, Veena y POOLE, Deborah. “El estado y sus márgenes. Etnografías comparadas”.

<sup>22</sup> HOAG, Colin. “Assembling Partial Perspectives: Thoughts on the Anthropology of Bureaucracy”.

<sup>23</sup> SHARMA, Aradhana y GUPTA, Akhil. *The Anthropology of the State. A Reader*.

<sup>24</sup> ALVA, M. y Otros. “Actividad voluntaria o empleo precario: el trabajo comunitario de las mujeres.El aporte de las mujeres al Programmea Nacional Wawa Wasi”.

desarraigadas sobre la implementación, conociendo sus límites y posibles soluciones, aunque sin poder de decisión formal para implementarlas.

En esta investigación nos hemos centrado en un grupo particular de burócratas de la calle: los monitores locales del PNAE *Qali Warma*. Mientras los CAEs, como actores involucrados en la implementación, también son *frontliners*, no son parte organizacional del programa sino que son organizaciones en sí. Cada escuela es un espacio de múltiples relaciones, actores, historias y recursos. Las interacciones diarias, decisiones e instrumentos de los monitores no son ajenos, sino dependen, de los problemas de cada escuela, y de su gestión del servicio alimentario. La observación del monitoreo permite comprender de qué manera el programa ejerce su presencia a través de las visitas de supervisión. Dado que no puede ir a todas las escuelas, se “espacializa”<sup>25</sup>, haciendo sentir su presencia por encima de ellas (jerárquicamente) o alrededor (*encompassment*).

En el siguiente capítulo, propondremos *capability traps* propios de un programa como *Qali Warma*, en el sentido de ideas (estrategias, soluciones) que generaron tensiones intensas durante la implementación mientras los monitores intentan conciliar la lógica interna del programa y su implementación, con mayor o

---

<sup>25</sup> FERGUSON, J. y GUPTA, A. “Spatializing States: Toward an Ethnography of Neoliberal Governmentality”.

menor éxito. Se seleccionaron dos regiones típicas, Lambayeque y Junín, en base a indicadores relacionados a la educación (e.g. número de escuelas) y la presencia de escándalos mediáticos (e.g. tipo de escándalos 2011-2013). Se realizaron observaciones participantes del monitoreo en las dos regiones en ocho (8) oportunidades<sup>26</sup>. También, conversaciones informales con miembros de los CAE en las escuelas, proveedores y periodistas. A partir del análisis, podemos señalar el carácter de las relaciones entre *frontliners*, escuelas y los significados locales de aquéllas.

En el tercer capítulo, mostraremos las condiciones organizacionales del monitoreo que afectan las funciones formales e informales de los monitores, limitando sus estrategias y recursos. Se realizaron entrevistas a profundidad semi-estructuradas a diez (10) monitores de gestión local del programa en ambas regiones, con el fin de observar una gama de condicionantes comunes, abarcando variables pertinentes como la región, el tipo de contrato laboral, sexo y carrera.

Esta investigación contrasta con los estudios sobre programas sociales que se concentran (1) en la figura del “usuario” para comprender los límites de la implementación y del impacto del programa a partir de sus percepciones sobre

---

<sup>26</sup> Se recogieron y analizaron 10 entrevistas con monitores, 10 conversaciones entre monitores y directores, 4 conversaciones con padres, entre otros eventos y conversaciones informales con otros actores (proveedores, gerente municipal, gobernador, dirigentes APAFAs, etc.)

éste, ya que se pierden en la heterogeneidad de lo particular y no ofrecen información útil al planificador, y, (2) en las evaluaciones de la implementación, que contrastan la implementación frente a la norma, pues no aclaran los límites de la capacidad estatal ni las tensiones que el programa provoca y podría evitar.



## CAPÍTULO II. MALAS BUENAS IDEAS

La discusión alrededor de *Qali Warma*, aunque presente desde el momento de su creación, se intensificó durante su implementación, en el 2013, con la presencia de escándalos en los medios (especialmente, los referidos a la calidad de los alimentos). Ellos sirvieron para argumentar su supuesta generalizada ineficiencia, así como para impulsar acciones dentro del programa mismo orientados a evitar más noticias de este tipo. La Defensoría del Pueblo y la Contraloría General de la República, a su vez, en junio e inicios de diciembre del 2013, respectivamente, elaboraron sus propios informes, ofreciendo recomendaciones al programa –más capacitaciones, más supervisión, más inversión estatal- con puntos de vista similares en cuanto a sus falencias: La debilidad de los CAE, los problemas en la distribución de las raciones (la Contraloría enfatiza, también, su calidad) y, en el caso de la Defensoría, algunos factores estructurales como la infraestructura de las escuelas y el acceso a servicios básicos<sup>27</sup>.

---

<sup>27</sup> Ver [http://www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/buen\\_gobierno/2013/Reporte-Supervision-Qali-Warma.pdf](http://www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/buen_gobierno/2013/Reporte-Supervision-Qali-Warma.pdf)

El debate alrededor del programa adquiere un carácter político importante (“toda evaluación es inherentemente política”<sup>28</sup>) ya evidente por su continua exposición en los medios y popularidad en la opinión sobre la política social<sup>29</sup>. Así, la discusión se alimenta con la idea del “nuevo modelo” a partir del fantasma de la intoxicación y muerte. Finalmente, el programa se convirtió en una suerte de chivo expiatorio para los problemas de alimentación en las escuelas, traducidos en malestares o intoxicaciones, de carácter estructural y que llegaban a los medios locales y nacionales mezclando una actitud contraria al gobierno (sin contrastar fuentes y de manera escandalosa) y marcada, por coyunturas, por la acción de actores contrarios al programa (como proveedores que no fueron vueltos a contratar, como los “papilleros” del PIN infantil). Así, se difunde la percepción de que el programa es “una bomba de tiempo”.

#### **Gráfico 4. Modalidades del programa**

---

<sup>28</sup> TAYLOR, D. y BALLOCH, S. “The politics of evaluation: an overview”. EN: *The Politics of Evaluation: Participation and Policy Implementation*.

<sup>29</sup> La ex ministra de Desarrollo e Inclusión Social, Carolina Trivelli, participó de este debate recientemente. Ver <http://www.otramirada.pe/content/aportes-para-un-debate-sobre-qali-warma>



Fuente: Elaboración propia. En base a las entrevistas.

Para un programa que se había creado como única solución para el alto nivel de corrupción, falta de control y resultados insatisfactorios de su antecesor, es decir, que se sabía mejor, la presión mediática y luego política representaba un problema principalmente de comunicación. Los instrumentos, modelos y supuestos, pues, tendrían que difundirse, los problemas que detectarse, los actores que controlarse. El papel del monitor es central: llevar y traer información, comunicar los cambios dentro del programa y evitar situaciones escandalosas.

Analizaremos la presencia continuada de ideas y estrategias de eficiencia desde el programa, las tensiones que aquéllas generan durante la implementación y las respuestas de los monitores ante estas tensiones. Sus respuestas pueden pasar por la perpetuación de las malas buenas ideas del programa (*compliance*) pero también los hay que toman caminos paralelos, redefinen estrategias, y están

comprometidos con las escuelas. Son estos últimos los que pueden superar las tensiones exitosamente, creando capacidad estatal.

## **1. Planes optimistas: buenos proveedores y cogestión**

Dos supuestos son centrales dentro de *Qali Warma*: la bondad del modelo de cogestión y la oferta de proveedores adecuados para las nuevas demandas del programa. Estos supuestos se convierten en “trampas” desde que parten del mejor modelo en términos ideales, sin tomar en cuenta el contexto donde se llevarán a cabo. En este caso, creemos que la circunstancia que explica mejor la presencia de estas “trampas” es la conocida como *wishful thinking*. En otras palabras, pasar del optimismo a expectativas improbables de mejora de la capacidad estatal. Contrastaremos estas ideas con lo observado, señalando las tensiones de carácter más “estructural” y algunas respuestas típicas de los monitores.

### **1.1 ¿Proveedores ideales o idealizados?**

La presión política durante octubre del 2013, por medio de la interpelación a Mónica Rubio, titular de MIDIS en ese momento, luego de un periodo de calma relativa en los medios, llevó a la salida de la jefa nacional del programa, Giselle Romero, y a una serie de cambios que incluían la disminución del número de escuelas que recibían raciones preparadas, así como de algunos productos en las

canastas. Estas pautas fueron marcadas, así, por la oposición e, indirectamente, por los proveedores de productos. Los estándares aumentaron para las compras y varios procesos de compra se truncaron, siendo este tema también relevante para los medios: la baja cobertura durante los primeros meses de este año.

La mala buena idea inicial y agravada este año es la de buscar proveedores de productos con estándares difíciles de cumplir en nuestro país. Aunque la intención era buena, durante la implementación originó que el programa dejara de entregar alimentos en muchos lugares del país por varios meses, afectando a los alumnos y paralizando la organización del servicio en esas escuelas. Siguiendo a Pritchett, un modelo menos ambicioso podría haber sido más eficiente en nuestro país.

En general, las escuelas de las capitales de distrito reciben raciones diarias, mientras las zonas alejadas, quincenal o mensualmente, productos. Esto responde a una lógica de prevención de riesgos ya que el acceso a las últimas escuelas es difícil, las plantas se encuentran distribuidas uniformemente, “la planta que distribuye, de Mochumi que vaya a un caserío en Jayanca ya hay un riesgo”. La mayoría de I.E. están bajo la modalidad de productos; este año, incluso, varias de las instituciones que recibían raciones también cambiaron su modalidad a productos.

No obstante, las I.E lambayecanas con modalidad productos no los recibieron hasta mayo y, en Junín, algunos monitores estimaban que casi el 45% de la región estaba desabastecida de productos en junio. Los procesos de compra habían quedado desiertos en muchos casos, lo que había dado lugar a nuevas convocatorias y a dos estrategias en ambas regiones. Mientras en Lambayeque se dejaron de entregar los productos en su totalidad para “uniformizar” las escuelas (mientras se terminaban de evaluar y liberar los lotes restantes), en Junín, las plantas y almacenes estaban distribuyendo a algunos sectores de la región. Según una monitora, el 40% de las escuelas no recibían atención, “los niños no reciben el desayuno, se pierde el dinero”.

Al mismo tiempo, en Lambayeque los monitores justificaban las nuevas restricciones a los proveedores como medidas necesarias “que velen por la integridad del alimento”, en Junín, la presión era más fuerte. Además de ser consultados sobre la fecha de entrega via telefónica (insultados, a veces), se realizó una protesta frente a la oficina del programa, movilizada por tres dirigentes regionales de las APAFAs. Las razones del desabastecimiento son descritos por una Supervisora Provincial de Comité de Compras en los siguientes términos:

*“...toditos estamos con este problema. Igual en raciones nos ha pasado lo mismo, se les exige muchas cosas... está bien pero que vaya de la mano con las empresas... empresas grandes puede ser que les resulte pero acá son empresarios micro. Acá habrá una planta pero los demás son micro empresarios y entonces adaptarse a esas exigencias...para ganar el proceso tiene que tener la planta*

*implementada, se arriesga, una vez que uno gana puede invertir dinero y esa es la traba que tenemos*<sup>30</sup>

La demanda del programa, a partir de este año, de productos con certificaciones difíciles o imposibles de encontrar en el mercado nacional, en cantidades específicas y sin incentivos suficientes para la distribución en zonas alejadas o para afrontar el riesgo de penalidades altas origina o empeora el cuello de botella más grave del programa. Además de no postular en las convocatorias, los proveedores contratados pueden renunciar o amenazar con hacerlo para negociar más tolerancia. Cumplir con los “caprichos” de la sede central “sin tener la certeza de que existen” proveedores a la altura de las exigencias, probablemente, obliga a varios proveedores a maquillar sus verdaderas capacidades ante el programa. U ofrecer coimas ante las altas penalidades, empezando desde las plantas y almacenes<sup>31</sup>. No obstante, las compras están centralizadas, lo que obliga, en el caso de Junín, por ejemplo, visitar la sede central del programa para negociar.

Hay varias maneras en la que los proveedores, a su vez, pueden evitar el control del programa. La suscripción informal de actas de entrega de alimentos a las escuelas<sup>32</sup>, con el fin de evitar observaciones que deriven en penalidades o

---

<sup>30</sup> CARRANZA, N. *Supervisora provincial de Junín*.

<sup>31</sup> El monitor de planta, teniendo como superior a un especialista en calidad y ellos mismos siéndolo; y menos importante en número de acuerdo al número de plantas que preparan raciones. Ellos también verifican la salida de productos de los almacenes, labor intensa en coyunturas específicas.

<sup>32</sup> En las escuelas con modalidad de raciones, estas actas se firmaban semanalmente

tener que esperar a un miembro del CAE<sup>33</sup>, generalmente, ausente. Más allá, la coordinación con las escuelas es siempre importante, por paro, quejas, tardanzas (en este caso, los repartidores evitan el encuentro con los monitores) y estado de las raciones. Las muestras de cooperación con proveedores (a través de sus repartidores) acarrearán una opinión favorable acerca de ellos<sup>34</sup>, en el caso de las donaciones, cuando no hay recursos y los padres no colaboran, o dan raciones extras cuando se matriculan más niños. Con los monitores, también, por la comprensión de las dificultades geográficas y las ideas de informalidad presentes. Incluso en los mejores proveedores encontramos cuotas de informalidad, afectación y mímica.

## **1.2 Cogestión negociada: resistencia y estrategias**

El modelo de cogestión del programa supone la participación activa de los actores involucrados, como los padres, los profesores y directores. Este nuevo enfoque trae consigo más que un cambio nominal al PRONAA, como pensaban los actores involucrados. La cogestión y el apoyo supuesto, en la práctica ha consistido en un proceso de negociación con diferentes estrategias y dando lugar

---

<sup>33</sup> Los que reciben los alimentos son los guardianes o auxiliares, en muchos casos. En escuelas unidocentes, los profesores suelen llegar tarde.

<sup>34</sup> Hubo una visita a de CAEs a una planta, gracias a un proveedor cuya planta estaba cerca, a través de una monitora CAS.

a diferentes resultados. Este modelo es una mala buena idea porque otorga responsabilidades difíciles de cumplir, afectando la legitimidad del programa desde el inicio y creando conflictos que continúan latentes.

En primer lugar, los monitores han comprendido la resistencia al modelo en términos de una “herencia asistencialista del PRONAA”. Es decir, antes “se les daba todo” y ahora se les pide que ellos sean los que gestionen, inviertan recursos, como en indumentaria para cocinar y repartir. Se les empuja a “gestionar”: buscar auspicios, coordinar con la APAFA, solicitar recursos a los candidatos políticos que los visitan regularmente. El asistencialismo se reconoce como una característica dañina de los actuales programas sociales, pero no el clientelismo.

En segundo lugar, encontrar los puntos fáciles de atacar del PRONAA: que era repetitivo, el alumno rechazaba el producto, mientras, con Qali Warma hay variedad: Es mucho mejor, menos trabajoso (modalidad raciones) y de mejor calidad. Antes tampoco había mayor control, ahora el monitoreo obliga a rendir cuentas e ir contra eso es aceptar las jugadas sucias del PRONAA.

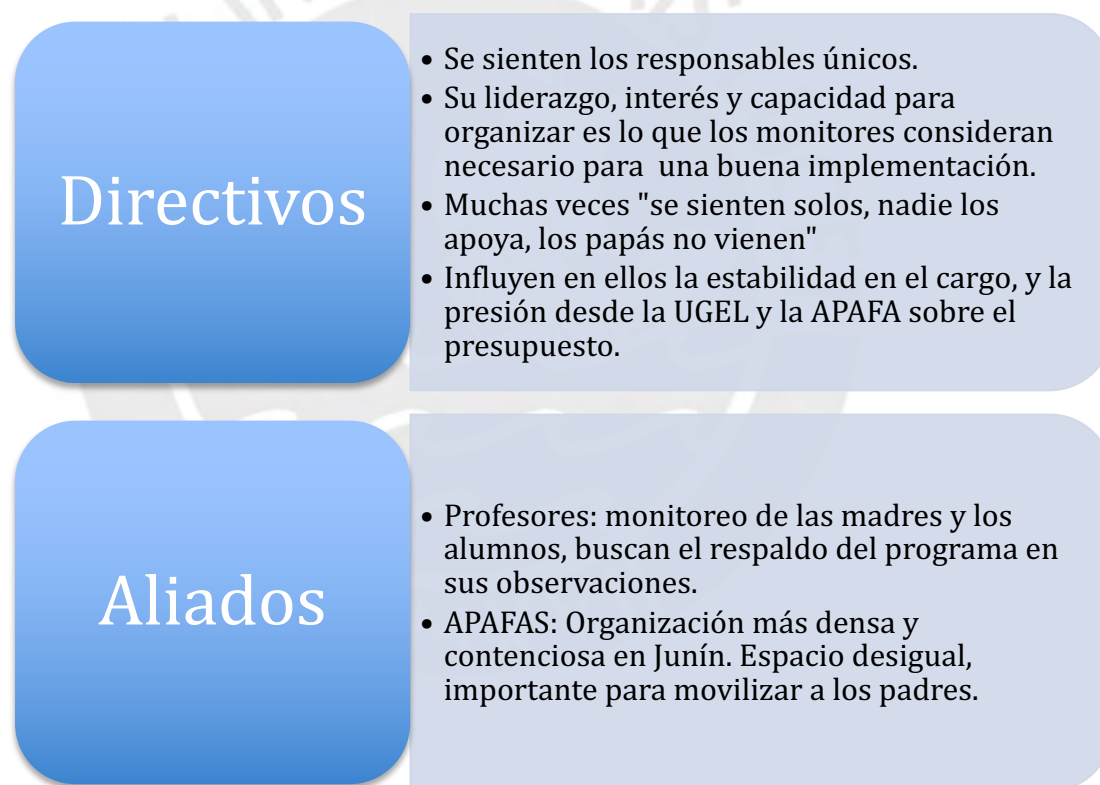
“En nuestros talleres hemos tenido esa discusión, pero uno se levantó y dijo: Claro, como el PRONAA les pagaba y ahora no les pagan nada. Y se quedaron callados... los profesores eran los que cobraban, se callaron porque ellos saben que es cierto.”<sup>35</sup>

---

<sup>35</sup> CARRANZA, N. *Monitor CAS de Junín*.

Las discusiones sobre el programa no solucionan los conflictos por sí mismos, y los monitores llevan a cabo estrategias para involucrar y comprometer de alguna manera a las escuelas. Estas se adaptan a cada escuela y al propio estilo del monitor. “no hay que limitarse al plano de la supervisión”.

**Gráfico 5. Los directivos de las IE y sus posibles aliados.**



Fuente: Elaboración propia.

En tercer lugar, entonces, el monitor debe tener estrategias para controlar la resistencia. Esta última puede ir desde no cumplir con los compromisos

establecidos en las Actas de Compromiso hasta rechazar el programa categóricamente. En un caso extremo, en Junín, una escuela continuó rechazando los productos, debido a que había concesionado el servicio, incluso, ante la visita del jefe territorial. Para los distintos grados de resistencia o tensión encontramos dos estrategias de negociación entreveradas pero distinguibles: la amenaza y la confianza.

### **Amenazas**

La amenaza concreta que hacen los monitores es “si siguen así se les puede quitar hasta el servicio porque es un riesgo para los niños que consumen”. El monitor transmite el miedo (infundado, porque no te pueden quitar el servicio) de que una intoxicación podría ocurrir, rebotar a los periódicos, y recibir atención indeseada. Transmite miedo a la responsabilidad, en el sentido de que los medios van a echar la culpa al programa, pues de haber un niño enfermo la respuesta mediática volvería a ser que “*Qali Warma* tiene la culpa, el programa no vale nada”, cuando ellos son los verdaderos responsables. El tema de señalar malos manejos, sin embargo, es empleado con más cuidado (“yo no estoy diciendo nada pero...”). Siempre se apela a la buena fe o al desconocimiento o descuido o a la falta de sensibilidad social, aunque haya desconfianza de por medio, incluso entre los profesores y las madres.

En paralelo, una forma efectiva de presionar al director es a través de la UGEL, y es hacia ellas dónde se dirigen por problemas con el programa. Los directores, a su vez, con el apoyo de las Apafas, establecen sanciones para los padres que incumplan las funciones asignadas. Una Apafa más fuerte y organizada es de gran ayuda para el director interesado. Los directores solicitan, ellos mismos, que el monitor hable con los padres y profesores “como mandando” para mejorar el control.

### **Confianza**

Acompañado de la amenaza, el monitor busca, en algunos casos, hacerse amigo y aliado de los actores de cogestión, hacerles sentir que “trabajamos por un bien común”. Esta estrategia es importante porque los monitores necesitan la cooperación de los directores para que sigan las pautas del programa mientras no son monitoreados. Entonces, el monitor trata de no imponer ya que no funciona, sino ayudarles, poner la mano.

*“Mi ideología es esa, los directores se pusieran más recios con uno y peor no creo que me hicieran caso en nada algunos se irían a su reunión y no nos hicieran caso en nada.”<sup>36</sup>*

---

<sup>36</sup> CARRANZA, N. *Monitor OS de Lambayeque*.

Para el caso de las escuelas que cambiaron su modalidad de raciones a productos, o que se encuentran cerca a escuelas con raciones y amenazan con salirse del programa, las estrategias de confianza y tolerancia son más fuertes a la par de la resistencia. La idea de desigualdad, de tener que invertir más tiempo y dinero que otro parece ser más importante que no recibir productos, cuáles eran los criterios<sup>37</sup>. La tolerancia a este cambio es menos tolerada en Junín, donde observamos un “asistencialismo más movilizado”, la actitud de poder cambiar al programa.

Aunque una interacción agradable entre monitores y escuelas parezca ser suficiente para varios monitores, hay una minoría que reconoce la importancia de su papel en los conflictos internos de las I.E, donde se pueden convertir en mediadores, así como en la resistencia al programa como una muestra de responsabilidad, que las escuelas son conscientes de la dificultad de su implementación. De esta manera, el mero cumplimiento puede esconderse tras una careta de amabilidad, así como, la preocupación consciente puede ser vista equivocadamente como pereza, ineficiencia, pasado clientelar.

Darse cuenta de los problemas internos y situación de las I.E y su relación

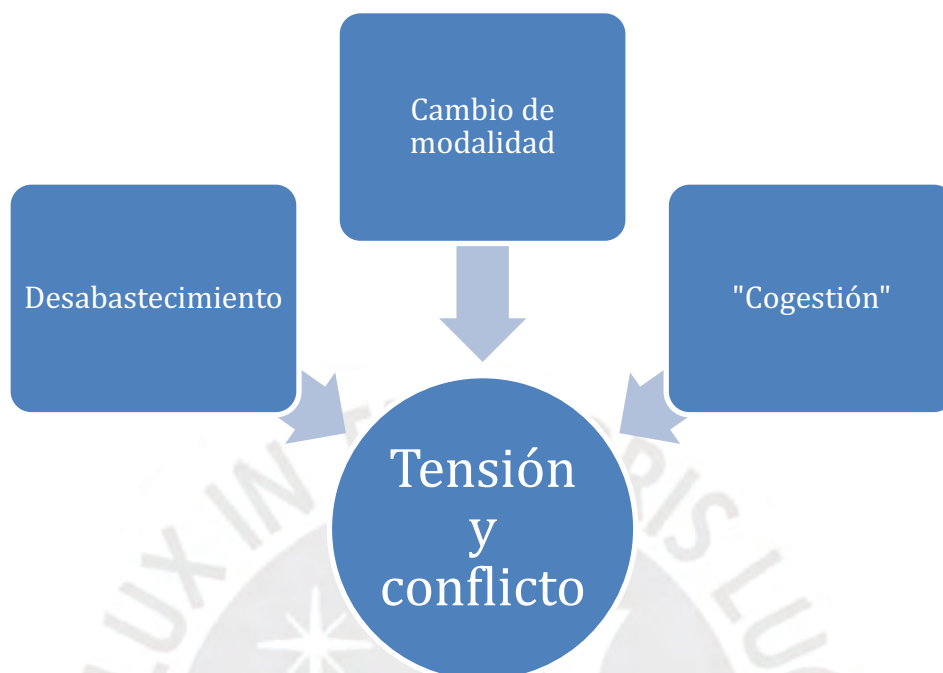
---

<sup>37</sup> “Se va a tratar de habilitar si ud tiene espacio una cocina capaz habilitarla para que mas adelante e implementan espacios. - yo mas veo utensilios desde febrero, ahí”. CARRANZA, N. *Monitor OS de Lambayeque*.

con las fallas en la implementación del programa es un trabajo que escapa a sus funciones i.e. establecer una relación amical luego del monitoreo y la asistencia técnica. Pero este camino es que el podría llevar a verdaderas relaciones de confianza, involucrar al líder, que ayuda a organizar y solucionar los problemas del programa, que deba asistir a las charlas, poner de lado sus problemas personales.

El problema con esta estrategia, sobre todo para los OS, son las 3-4 visitas al año que realizan a cada escuela en promedio y que no le permiten garantizar una pronta visita o acompañamiento prolongado. Aun así, sus visitas diarias les sirven para ir mejorando su forma de leer a un director, como “hacerle entender el mensaje del programa” e implica empatía y respeto.

**Gráfico 6. *Capability traps* (malas buenas ideas) y la tensión**



Fuente: Elaboración propia.

## 2. Capacitar y supervisar ¿para superar las tensiones?

Frente a las tensiones, previstas o no, emergen estrategias típicas que ofrecen mejorar los resultados y paliar los problemas. Sin embargo, un problema de estas medidas es que, al no tomar en cuenta los altos niveles de estrés causados por políticas ambiciosas, los agentes tienen más probabilidades de “desviarse” de lo pautado por la norma, convirtiéndolas en “trampas”. La asistencia técnica a los CAEs y el sistema de respuesta a alertas nos ofrecen dos ejemplos de estrategias de este tipo. Por un lado, las capacitaciones son pensadas como la mejor manera

de garantizar el seguimiento de protocolos. Mientras ciertas prácticas de higiene son más comunes y fáciles de observar, la organización del servicio se adscribe a sentidos comunes locales y anteriores. Por otro lado, la supervisión centralizada se supone como la mejor manera de responder a cualquier riesgo de escándalo.

## **2.1 Cambiando hábitos: Asistencia técnica**

Existe un amplio consenso en que las capacitaciones son importantes para la implementación del programa, siempre se proponen más, con más padres y maestros, metodologías particulares son propuestas por algunos monitores<sup>38</sup>. Hay capacitaciones de CAEs por distrito, de madres en cada escuela, a veces desde la UGEL o con el gobernador, y hay un presupuesto manejado por la coordinadora de supervisión y monitoreo para organizarlas, delegado a un monitor CAS, usualmente. El año 2013 se realizaron tres capacitaciones, en Lambayeque, que consistieron en explicar el método de gestión del programa, informarles sus nuevas responsabilidades<sup>39</sup>.

A pesar de que los CAE asisten a las capacitaciones hay un grupo de instituciones sin interés. Observan que las prácticas sugeridas para los padres y

---

<sup>38</sup> (Las capacitaciones) “Son espacios colectivos de aprendizajes... que fortalecen capacidades... que permitan mantener la calidad en la implementación del servicio alimentario que brinda Qali Warma, a través de sesiones, talleres, cursos y eventos de capacitación...” (En [http://www.qw.gob.pe/?page\\_id=105](http://www.qw.gob.pe/?page_id=105) )

<sup>39</sup> Hubieron dinámicas y se puso un video metodológico.

docentes no se convierten en hábitos tan fácilmente. Aunque el programa ya lleva más de un año, sigue tratando de eliminar hábitos y “contra eso luchamos día a día”.

*“Ahí los vamos a capacitar (a los padres de familia) en todos estos procesos y de repente ellos ya conversan y las otras personas les hacen caso.”<sup>40</sup>*

Durante las charlas de sensibilización con los CAEs, el programa tuvo oportunidad de contar con aliados para apoyar el modelo e involucrar más a los padres en la educación de sus hijos y en trabajar para ellos. Tener a los profesores y al director como aliado es importante desde que el monitor sabe que su mensaje tal vez no ha sido comprendido o tomado en cuenta. Tal vez las capacitaciones funcionan mejor para legitimar discursos presentes en las escuelas, entre los profesores. Como dijo un profesor<sup>41</sup>:

*“Y nos parece correcto, más capacitación, porque a veces cuando vienen de afuera... lo mismo que decimos van a decir, entonces ya no se aburren, por todos lados todos nos dicen lo mismo y queda...”<sup>42</sup>*

---

<sup>40</sup> CARRANZA, N. *Monitor OS de Junín*.

<sup>41</sup> En consonancia, en cuanto a las madres cocineras, los monitores entablan alianzas con los docentes para “recordarles constantemente” la ropa, el aseo, sin anillos aretes a través de un comunicado, en un caso<sup>41</sup>.

<sup>42</sup> CARRANZA, N. *Monitor CAS de Junín*.

Además de capacitar, los monitores de gestión local tienen como función levantar información (al 2014, utilizan tres fichas de seguimiento) y mejorar el desempeño de los CAEs, son los principales implementadores del programa<sup>43</sup>. No obstante, ambas acciones tienen diferentes finalidades: la supervisión ayuda a corregir aspectos críticos de la actuación de los CAEs, a través de una respuesta a nivel de programa, mientras la asistencia técnica se orienta a fortalecer a los CAEs y a garantizar el cumplimiento de los objetivos del programa. La asistencia técnica se define como “el desarrollo de competencias y capacidades, la participación protagónica y el aprendizaje significativo”. También es integral, participativa y crítica, “un proceso que genera autonomía... que lleva, al participante, de la reflexión a la acción y de la acción a la reflexión, en un proceso autónomo participativo y protagónico”<sup>44</sup>.

### **Gráfico 7. Procedimiento de supervisión y asistencia técnica**

---

<sup>43</sup> Manual para la supervisión a la prestación del servicio alimentario. Pp 1-3.

<sup>44</sup> En [http://www.qw.gob.pe/?page\\_id=105](http://www.qw.gob.pe/?page_id=105)



Fuente: Elaboración propia. Basada en el Manual para la supervisión a la prestación del servicio alimentario, 2014.

No obstante, existen algunas dificultades. La primera es el consumo parcial de los alimentos. Los monitores esperan que las escuelas lleven un registro del consumo y la asistencia por día, establezca las causas por las que no se consume. Cada tanto, se aplican fichas de aceptabilidad para conocer los

alimentos con menos demanda, los menos consumidos. Varios factores generan estrés:

- Se supone que los alumnos –para poder consumir las raciones antes de clases- no deben haber comido. Los monitores afirman que “en el campo comen solo papa, carbohidratos” y que “el programa puede causar sobrepeso” en niños bien alimentados. Sin embargo, las reglas del programa establecen un horario inflexible (debido al temor de malestares estomacales por contaminación o fermentación). Las raciones pueden ser descartadas, llevadas a casa o regaladas.
- La repetitividad del menú es una queja constante. Aunque los monitores insisten que la forma intercalada de menús semanales es la solución (en el caso de productos)<sup>45</sup> los alimentos cansan, eventualmente, según los maestros y directores. Actualmente, se propone y acepta que los padres añadan ingredientes al menú, como papa u hortalizas (el programa tiene que aprobar el uso de huertos). Se quiere que los padres sepan el menú para que en casa no cocinen lo mismo<sup>46</sup>. La información ha sido un punto débil, hay una demanda siempre por conocer los alimentos que se entregan y sus propiedades (en el caso de raciones y productos). Todos

---

<sup>45</sup> “dicen por que mucha menestra no es porque nos de gusto sino porque cumple una función nutricional, hierro, proteína, se complementa con el pescado, es un alimento nutritivo” CARRANZA, N. Monitor CAS de Junín.

<sup>46</sup> Este punto fue hecho con más hincapié por monitoras CAS en Junín en escuelas encaminadas.

son percibidos como leche “con algo”. Sin embargo, el orden de los menús, las recetas y los horarios son inflexibles.

- El consumo es opcional en muchas escuelas. Los profesores tienen un rol importante para convencer a los alumnos y a los padres, que, a veces, no desean que sus hijos consuman los alimentos del programa. Pero “no podemos obligar a nadie”.
- A pesar de que la mayoría de escuelas en modalidad productos recibió cocinas desde las municipalidades, estas fueron usadas solo parcialmente en la mayoría de casos observados. Varias madres (cuando no se contrataban cocineras) prefieren todavía cocinar en casa, o no hay un acuerdo claro sobre el uso de las cocinas nuevas. También existen casos de reparto de alimentos entre padres de familia.

Además de la resistencia al modelo de cogestión, paliada con las estrategias descritas, la resistencia ante las “buenas prácticas” que los monitores tratan de establecer es patente. Si bien la transmisión de información y sensibilización es importante, la estrategia de capacitar difícilmente cambia rutinas y hábitos por sí sola. Por esa razón, los monitores “hacemos recomendaciones fuera del programa”. En general, los monitores enseñan comparando la I.E. con otras, comentando y usando fotografías. Esta difusión de ideas tiene su límite cuando de soluciones propias se trata. Por ejemplo, los alumnos son parte del servicio alimentario. Como repartidores o para convencer a sus compañeros de

comer o no. Los monitores proponen soluciones *off the record* pero no pueden difundirlas. Aunque son fuente de orgullo, estas ideas valiosas son invisibles.

Los monitores tienen que tener casos exitosos. Una escuela que se ciña más al modelo de implementación del programa, es decir, que tenga una cocina equipada, indumentaria, almacén adecuado para los productos, un comedor, etc, será comunicada por un monitor como una escuela exitosa, citada en sus presentaciones de quipo y en sus informes, para justificarlas como resultados de su trabajo.

La idea de tener escuelas exitosas guarda relación con la de una planificación cerrada que acepta solo ciertos modelos de éxito y deshecha alternativas locales o, simplemente, las invisibiliza. Lo paradójico es que los escándalos no dependen del “éxito” de una escuela. Un patrón en el éxito es el tamaño de la escuela. Las más grandes, integradas, polidocentes, son más difíciles; los iniciales, por el contrario, suelen tener una activa participación de las madres, ambientes mejor equipados, profesora-directora más preparada. Un caso de escuela exitosa típica es el siguiente:

*“tengo un caso en el jardín, ahí se nota la mano del director. Es una líder, es una mujer que tiene las cosas bien claras, eso es lo principal, el liderazgo del director, incluso tienen un reglamento especial para Qali Warma... previamente ha sensibilizado lo que el programa les brinda y los padres han entendido de buena manera y por gestión de ella tienen un comedor habilitado donde está todo empotrado...se cumplen la mayoría de ítems q nos pide el*

*programa... se limpian a cada rato*<sup>47</sup>

**Gráfico 8. Factores que originan buenos resultados, frente a las estrategias.**



Fuente: Elaboración propia.

## 2.2 Un sistema para responder al escándalo

Por último, narraremos la respuesta proactiva del programa en torno al manejo de alertas y quejas frente a la presión mediática. Esta buena idea, creemos, genera tensiones a nivel del monitoreo debido a la homogenización de los casos, la fobia a los medios y la superposición de mecanismos de respuesta (a nivel regional y nacional). El estrés suma a la presión laboral del monitor vista en los apartados anteriores, moldeando sus estrategias.

<sup>47</sup> CARRANZA, N. *Monitor OS de Junín*.

Durante el primer semestre, los JUT (como se conoce al jefe de unidad territorial) eran los primeros informantes a nivel local al aparecer una noticia, siendo parte de un protocolo de crisis más amplio que incluía al responsable de comunicaciones y al de la Oficina de Denuncias, Quejas y Reclamos, además de la constante revisión de medios de comunicación por parte de todos los funcionarios del programa a través de Google Alert.

El organigrama de las unidades territoriales se reformuló también para incluir un mando medio entre el JUT y los monitores de escuela y de plantas, el “núcleo duro” o “dos cabezas” que, durante el segundo semestre del 2013, coordinaban ya directamente con los órganos respectivos de la sede central. Una cabeza coordinaba con los Comités de Compra y era responsable de los contratos (el “supervisor provincial”) y la otra coordinaba con los monitores de campo (la “coordinadora de supervisión y monitoreo”). Los comunicadores también se añadieron durante el segundo semestre, luego de la presión mediática de los primeros meses.

La coordinación entre el JUT y el coordinador de supervisión y monitoreo o el supervisor provincial, entonces, era importante para saber qué había pasado y dar respuesta pronta (que osciló entre 40 minutos a dos horas después de haber aparecido una alerta). Dependiendo de la magnitud del problema, las notas de prensa lanzadas se rebotaban en medios locales o nacionales. La respuesta, así,

recaía en la jefa nacional del programa, mientras los jefes zonales conservaban un lugar más protegido. La presión se acumulaba en la cabeza.

La labor de los monitores consiste, en esa lógica, en prevenir e informar problemas de contaminación, intoxicación en las I.E.. El acompañamiento de cerca, vía telefónica con los proveedores y monitores se justifica no solo por la necesidad de brindar información sino que involucra que les lleguen los casos graves a ellos primero, no a la prensa. Lo importante es hacer sentir vigilada a la IE sino “van a hacer lo que quieren”<sup>48</sup> y, a la vez, capacitar. Las llamadas a un número de emergencia del programa también derivan en los monitores. Lo más importante para los monitores es que ellos sean los primeros en ser llamados (esto era mucho más intenso en Junín que en Lambayeque<sup>49</sup>).

Allí donde había algunos niños con dolor de estómago y uno enfermo, un doctor irá inmediatamente a tomar exámenes, y un monitor CAS será enviado con premura.

*“Los medios perjudican al programa, eso trae consigo un miedo al padre de familia que el niño consuma el producto, eso es un gran factor, los padres mentalizan a los niños a que rechacen el producto, se trata de hacerles ver que en nuestro departamento no ha habido ningún tipo de problema, que no teman.”<sup>50</sup>*

---

<sup>48</sup> CARRANZA, N. *Monitora OS de Lambayeque.*

<sup>49</sup> En Junín se dejaban hojas con los números telefónicos de todos los monitores de la zona, responsables e incluso del JUT.

<sup>50</sup> CARRANZA, N. *Monitor OS de Lambayeque.*

La idea acerca del origen de las intoxicaciones, para el programa, recae en la contaminación en la planta o en la escuela. No obstante, contrario a las indicaciones del programa, los monitores saben (por experimentación) que los alimentos no ocasionan dolores de estómago hasta por dos días, si los vasos se conservan cerrados. Los casos de dolor de estómago en algunos niños es manejado directamente por el monitor, se soluciona internamente y se le dice al niño que se debe lavar las manos, proteger los alimentos del polvo. También lo controla, dado que los profesores y cocineros también consumen los alimentos, los monitores pueden relativizar un caso apelando a la buena salud de ellos.

Un actor (o actores) dentro de las escuelas puede originar un escándalo mediático como protesta, para llamar la atención del programa (se observaron casos de alimentos malogrados o desabastecimiento, por ejemplo) o, como se observó en el caso de los dolores de estómago y diarrea, responsabilizar al programa ante circunstancias que se salen de control. “Cualquier cosa atacaban al programa”<sup>51</sup>. Lo interesante es que los casos de alerta o supuesta intoxicación encontrados no corresponden a escuelas poco exitosas y, en el caso de escándalo, no ocurrieron en una zona rural o alejada.

En Lambayeque, donde “no ha sucedido ningún problema mediático”, los monitores también se enfrentan a la imagen del programa a nivel nacional. Los

---

<sup>51</sup> CARRANZA, N. *Monitor OS de Lambayeque*.

padres y alumnos desconfían del programa, algunos padres prohíben a sus hijos tomar el desayuno. A pesar de esto, las resistencias al programa parecen ser menores por parte de los CAEs. Los monitores esperan no tener ese tipo de problemas. En Junín, donde ha habido más casos mediáticos y el monitoreo de la sede central, en especial, la Oficina de Denuncias, Quejas y Reclamos, está más presente, el discurso sobre la mayor responsabilidad de las escuelas cobra mayor relevancia. La experiencia del escándalo para el monitor encargado así como, de ser el caso, los cocineros o cocineras, con la presencia de entidades judiciales y públicas con las cuales el monitor no puede brindar ninguna declaración oficial, es más que dura.

*“Todo por ese maldito profesor y me dio pena el chico que cocinaba, jovencito, estaba estudiando para ser chef y él decía por qué me quedé (porque él se iba a trabajar a Piura). Hemos llorado”<sup>52</sup>*

**Tabla 2. Comparación entre la postura formal e informal de los casos de riesgo.**

	Formal	Informal
Evento	Intoxicación, infecciones: síntomas similares (dolor de estomago, diarrea)	Malestares
Razones	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mala preparación, falta de higiene. Mala conservación, Hora de consumo</li> <li>- Proveedor</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Estado de salud previo de los alumnos</li> <li>- “Sicoseo”</li> </ul>

<sup>52</sup> CARRANZA, N. *Monitora CAS de Junín.*

<b>Respuesta del director o encargado(a)</b>	Llamar personal del programa Linea de emergencia: monitoreo telefónico, envío de monitor y luego de doctor.	Llamar a JUT, coordinadores o monitores CAS Llamar UGEL, medios y entidades públicas: mayor presión, tergiversacion
<b>Actores involucrados</b>	Los gobernadores y tenientes gobernadores	Depende del manejo.

Fuente: Elaboración propia.

El estrés producido por la amenaza de escándalo y por la presencia de escuelas “bomba de tiempo” parte, más que de la presión, de la homogenización de los eventos y la responsabilización del monitor. Mientras la percepción del monitor es menos fatalista y paciente, las jerarquía superior tiende a desplegar un tratamiento por alto riesgo. Esto impacta en la coordinación intraorganizacional, ya que obliga al monitor a no comunicar casos de riesgo para no activar alarmas desmedidas. El monitor “acumula piedras en la mochila” cada vez que deja de comunicar un riesgo, cada piedra es el peso de la probabilidad de que un riesgo se convierta en escándalo o queja.

### CAPÍTULO III. LÍMITES DEL MONITOREO

Como hemos visto hasta ahora, el papel de los monitores es clave para sostener los supuestos del programa o malas buenas ideas<sup>53</sup>. El monitor, como *frontliner*, así, tiene muchas más funciones de las que su cargo indica. Regresando a la propuesta de Pritchett, un modelo que aprueba un tipo de monitoreo mucho más abierto ofrece más oportunidades al programa. En este capítulo analizaremos cuál es la relación entre la organización del monitoreo y el espectro del comportamiento de los monitores, tratando de soltar algunas limitaciones para la superación de las tensiones de las “trampas” o malas buenas ideas.

#### **1. Ser CAS u OS**

---

<sup>53</sup> La importancia de los monitores fue clara al inicio. Desde un inicio, la llegada de alimentos a las escuelas, la cobertura, era el proceso más importante para el programa por lo cual se planeó un número razonable de supervisores (1200) distribuidos en circunscripciones geográficas propuestas *ad hoc*, que, a su vez, contarían con cierto número de monitores a su cargo y cuyas actividades estaban pauteadas. Para Guiselle Romero, jefa nacional del programa hasta octubre del 2013, la prioridad estaba en el personal de campo de cada unidad territorial, no de gabinete. No obstante, debido al desfase causado por el recorte en el personal propuesto – debido a la presión política que relacionaba la contratación de un mayor número de personal que el despedido del PRONAA como un retroceso hacia la “burocratización” del programa- el organigrama se reformuló, el personal disminuyó en las convocatorias de personal del primer año, y quedaba en manos de las unidades territorial el organizar a los insuficientes monitores convocados para la supervisión de las escuelas.

Los monitores son un grupo heterogéneo a partir de diversas variables como sexo, edad, profesión y contrato laboral. Los contratos laborales dentro del programa están bajo los sistemas CAS y Orden de Servicios. Aunque en ambos casos el programa se asegura de contratar por un periodo corto de tiempo y trabajar en base a productos, la Orden del Servicio sigue siendo un sistema más inestable con respecto a los pagos. Esta modalidad parte del establecimiento de la contratación por servicios no personales, durante el gobierno de Fujimori, cuyo servicio solo puede brindarse para un fin específico y por un período de tiempo corto y determinado, aunque los contratos fueron renovados desde el inicio del programa para varios monitores.

Los monitores se encontraban divididos, desde abril del 2013 en supervisores junior (lo que entraron al inicio ayudaron en la conformación de CAEs) y monitores de gestión del servicio alimentario (los nutricionistas de campo tenían las mismas funciones, pero habían sido convocados en febrero, mientras ellos en abril). Mientras los primeros realizaban la mayor parte de las visitas a las escuelas y estaban contratados bajo modalidad de Orden de Servicio, los segundos eran sus “jefes”, organizando capacitaciones o visitas a las escuelas según lo que el supervisor junior encontraba en ellas. De esta manera, el monitor (solo acompañado de más monitores) tenía un grupo de supervisores junior bajo su cargo y rendía cuentas al especialista alimentario<sup>54</sup>.

---

<sup>54</sup> CARRANZA, N. *Monitor CAS de Lambayeque*.

Las CAS podían ser nutricionistas, enfermeras, ingenieros en alimentaria, o afines<sup>55</sup>, mientras los OS abarcaban estas carreras, carreras de sociales, docentes y otras no tan afines. Además de la carrera, también había distinciones por experiencia, los CAS son los más experimentados, los que tienen una formación más “detallada”<sup>56</sup> y a veces son mayores.

El monitor, además de ser jefe de los supervisores, los supervisaban, capacitaban y daban asistencia técnica, planteaban soluciones a los problemas que ellos encontraban (e.g. hora de consumo y disposición de los alimentos en el piso) y supervisaban ellos mismos en menor medida<sup>57</sup>. Al inicio de año, los monitores llevaron a cabo inducciones a los supervisores, en base a pautas generales de observación que luego tenían que refinar<sup>58</sup>.

Su superior, el especialista primero y luego el coordinador de supervisión y monitoreo resolvía sus dudas en diferentes contextos, pero además coordinaba y supervisaba la capacitación a escuelas sin CAEs, por ejemplo. Cuando los CAEs no asistían a las capacitaciones, se tenía que visitar a las escuelas y “lograr algo”. El monitor tenía más responsabilidades, a finales de año, empezaron a coordinar con otros actores, como los gobernadores, los municipios y las universidades.

---

<sup>55</sup> CARRANZA, N. *Monitor OS de Lambayeque*.

<sup>56</sup> CARRANZA, N. *Monitor OS de Lambayeque*.

<sup>57</sup> CARRANZA, N. *Monitor CAS de Lambayeque*.

<sup>58</sup> CARRANZA, N. *Monitor CAS de Junín*.

Para los supervisores junior, su labor se reducía a la supervisión entendida como el llenado de fichas<sup>59</sup>, en menor medida dar consejos, pero sobretodo observar e informar “qué se está haciendo, de esta manera nosotros los hemos ayudado, y listo allí quedaba”<sup>60</sup>. Por otro lado, su situación laboral era inestable en el sentido en que eran “temporales”, pero fue mejorando<sup>61</sup>. También era inestable, en general, por los cambios rápidos de un programa nuevo, con nuevos materiales y directrices desde Lima para su uso.

*“...se han mejorado las condiciones laborales, no por el cargo, sino como ha comenzado la Orden de Servicio, va a haber una cuestión más seguida de todo el año...el año pasado cuando se iniciaba no se indicaba de manera concreta si no era incierto las OS, te decían dos meses, ya pero no te decían que empezabas ahorita te decía empieza esta semana, luego otro mes, luego 90 días y se aplazaba más días. Ahora empezamos el 2, 14, ahora como que hay fechas más explícitas y más sólidas.”<sup>62</sup>*

A partir del año 2014, el modelo de monitoreo cambia y ahora tanto los CAS y OS se encuentran bajo el mismo rótulo de monitores de gestión local, lo que implica, relativamente, las mismas funciones para ambos. Ahora los OS también dejan sus números de teléfono, reciben llamadas, son responsables y por ende más presión para ellos. Este cambio implica una mayor independencia también,

---

<sup>59</sup> CARRANZA, N. *Monitora OS de Lambayeque.*

<sup>60</sup> CARRANZA, N. *Monitor OS de Junín.*

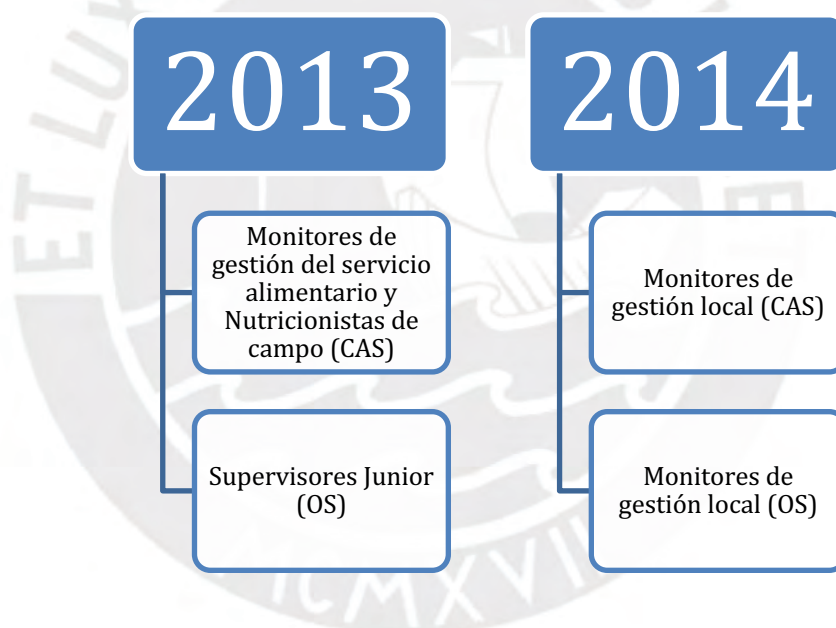
<sup>61</sup> CARRANZA, N. *Monitor OS de Lambayeque.*

<sup>62</sup> CARRANZA, N. *Monitora OS de Junín.*

ganada por la experiencia como supervisores “pero apegándonos a las reglas del programa”.

*“ya podemos acceder a alianzas estratégicas con instituciones públicas desde este año, nosotros también tenemos trato directo con planta, con proveedores, el año pasado no veíamos ese trato directo, solo nos dedicábamos a supervisar, los informes ahora se ha hecho más detallado dependiendo de la zona de riesgo si es que encontrase”<sup>63</sup>.*

**Gráfico 9. Cargos de los monitores en el 2013 y 2014.**



Fuente: Elaboración propia.

Para algunos OS esto implica una doble función, que involucra hacer más informes, visitas de seguimiento para ver si cumplieron con los compromisos pactados. Este seguimiento es muy difícil de llevar a cabo dado que la modalidad

<sup>63</sup> CARRANZA, N. *Monitor OS de Junín*.

les solicita un número determinado de escuelas como producto para un mes y de acuerdo a eso su pago. “Una mas al numero que ya te dan”<sup>64</sup> equivale muchas veces a una supervisión menos, y, por lo tanto, descuento en el salario. Esta es la principal limitante para los OS, el tiempo.

*“Nosotros tenemos una meta que si no llegamos no tenemos nuestro 100%. Las dificultades puede ser o encontrar movilidad, como has visto es un poco dificultoso encontrarla, a veces no hay clases, profesores con capacitación a la UGEL o no encuentras a ningún docente. Entonces el Sr. director no estaba por ende tenía que hacer una visita para conversar directamente con él sobre los problemas, ya conversé con el CAE pero me gustaria hablar con él... si yo tengo una IE que le he puesto observaciones, que ha firmado actas, como te digo estoy al paso de la IE lo puedo hacer pero si es una IE lejana y la otra está lejos se me hace imposible tendría que descuidar a la IE para ir y según nuestro cronograma es imposible.”<sup>65</sup>*

No obstante, a diferencia del año 2013, los monitores de gestión local no tienen que realizar dos o tres visitas al día, sino una sola, que les permite observar todo el proceso de gestión en cada escuela visitada. Esto no afectaba tanto a los CAS, como a los OS, que -sin libertad de regresar a cada institución con problemas- tenían que centrarse más en los casos graves, si es que lo hacían. Esto podía derivar en que los OS “no tomaba consciencia de la urgencia de algunas situaciones, lo catalogaba como bien, normal, lo dejaba pasar, no lo veía indispensable, entonces no lo informaba”. Ahora habría más acompañamiento, aunque las fichas de supervisión son más largas, tediosas y toman más tiempo y

---

<sup>64</sup> CARRANZA, N. *Monitor OS de Lambayeque*.

<sup>65</sup> CARRANZA, N. *Monitora OS de Junín*.

“por eso es una I.E.”, así también, luego de una supervisión, si es que no hay observaciones, el monitor no vuelve a regresar hasta después de tres meses.

En suma, la modalidad de contrato, CAS u OS, les brinda incentivos (y experiencia en el programa) distintos, aunque tengan las mismas funciones desde este año. Como alguien afirma “todos quieren ser CAS o salirse del programa” aunque “lo que te mantiene en Qali Warma es el sueldo”.

## **2. ¿Ambiente autorizante?**

Ahora que ambos tienen “una misma jerarquía”<sup>66</sup>, es durante los días de reuniones de gabinete que coordinan, usualmente, una vez por semana entre monitores de una misma zona. Esto permite intercambiar información sobre movilidad o sobre las escuelas (“ten cuidado el director es conflictivo”) que los CAS manejan. Algunos OS han asumido estas nuevas funciones abriendo más su capacidad de acción, colaborando con las escuelas en otros temas, presionando, por ejemplo, en solicitar voluntarios de universidades para implementar los bio-huertos<sup>67</sup>.

Este cambio ha favorecido que se conozcan más entre monitores OS ya que, a diferencia del año pasado, este año tienen más espacio de participar en reuniones y capacitaciones, compartir experiencias e informarse directamente de las noticias de sede central en cuanto estrategias, formatos, afiches, etc. El año

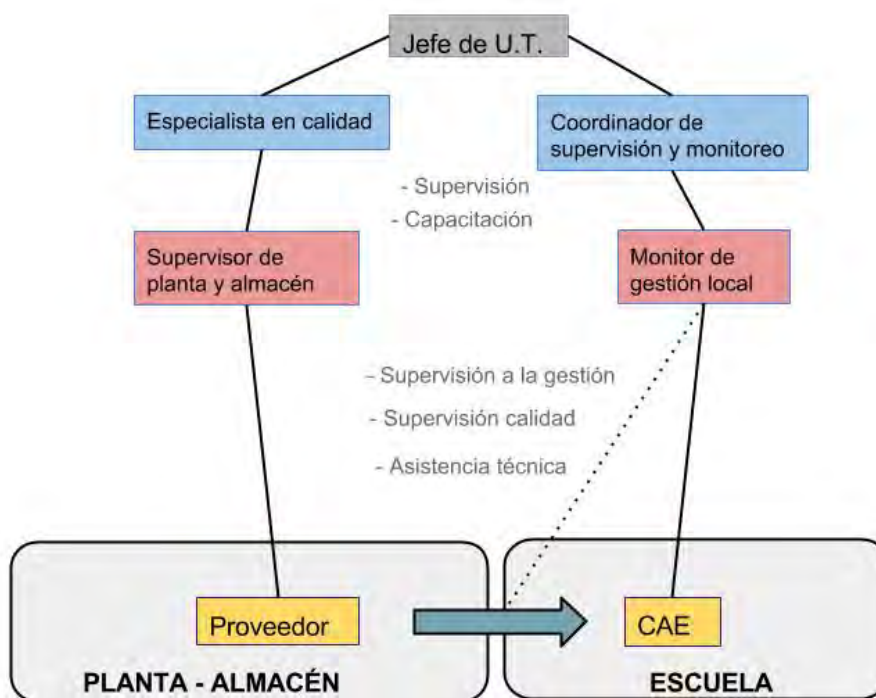
---

<sup>66</sup> CARRANZA, N. *Monitora CAS de Lambayeque*.

<sup>67</sup> CARRANZA, N. *Monitor OS de Junín*.

pasado “no podíamos frecuentarnos, sí estábamos, pero en grupo, separado, hablábamos poco, no había mucha comunicación entre nosotros”.

**Gráfico 10. Organigrama de la supervisión del servicio alimentario al 2014**



Fuente: Elaboración propia.

Si bien se observa un mejor trabajo de equipo entre monitores, las acciones proactivas en monitores de ambas modalidades de contrato se observan durante el monitoreo. “Mejor estoy en el campo”. El espacio de la oficina o de “gabinete”, contrariamente, resulta tenso, sumiso, y vetado al tocar ciertos temas. Se señala a la ausencia de confianza entre los monitores con la coordinadora o con los niveles

superiores. La presión por actuar como si no hubieran problemas dentro del programa está relacionada al estilo o presencia del JUT.

Es relevante mencionar que la mayoría de monitores señale que la función del programa no es la nutrición, solo incrementar la asistencia a las clases. Esta idea parece contradecirse con la de que el programa tiene productos más nutritivos o dietas más variadas, otro tema en el que el programa había puesto énfasis. O con la percepción de los profesores de que los alumnos están “más sanos, más rosaditos”. Esta contradicción merma la posibilidad de aprovechar la presencia de nutricionistas o ingenieros de industrias alimentarias , relegando su trabajo al servicio.

### **3. ¿Aprendizaje de abajo hacia arriba?**

La organización de los recursos humanos en torno al monitoreo depende de las jefaturas zonales. En ellas se determina si la supervisión se concentra en las zonas urbanas o se trató de expandir a las zonas alejadas y rurales<sup>68</sup>. Pero todavía las jefaturas siguen dependiendo de la sede central en varios aspectos,

---

<sup>68</sup> Durante este primer año, en las reuniones mensuales celebradas entre el jefe nacional y los JUTs, y luego con las dos cabezas, se les recomendó que segmentaran la región de acuerdo al número de proveedores en dos equipos, uno que se centrara en la producción y entrega de raciones, concentrado en las capitales provinciales y distritales, y otro, centrado en la entrega de las canastas de productos, organizado de forma aleatoria en las escuelas más alejadas para saber, en general, si el desempeño de todos los proveedores era bueno. No siempre era posible realizar la segunda supervisión, la de productos, por razones geográficas o climáticas o por el número limitado de monitores en algunas regiones.

como el financiero. Para esta investigación es importante la dependencia de las formas comunicacionales entre centro y regiones. La información que va de abajo hacia arriba está establecida de antemano en las fichas, los informes mensuales o extraordinarios de los monitores no tienen mayor relevancia para su trabajo, el de la región, para las demás y el de una provincia, para las otras. No las conocen.

Las reuniones macroregionales consisten en la exposición de los monitores exitosos mostrando sus escuelas más exitosas. No hay retroalimentación ni necesidad de aprender. Los cambios se dan a nivel nacional o regional, la particularidad se desvanece, las demandas tienen que ser procesadas, agregadas y generalizables. Este panorama contrasta con la constante presencia de ideas para mejorar el programa en los monitores que más comprometidos.

*“...monitoreo ya mejoro bastante, pero se ha exagerado el tiempo a llenar formatos que a dar asistencia técnica. El formato es nuevo, varias cosas, pienso que podría sugerir, como ya se hace liberación de lotes, simplemente verificar, solo poner check check nomás, en lugar de estar anotando, cada lote cada producto es horrible, demora mucho.... ya se le ha comunicado al especialista de Lima. Se ha ido a gestionar que el formato no sea tan engorroso. Es doble trabajo.”<sup>69</sup>*

Entonces, si bien existe algún nivel de discrecionalidad a nivel de monitoreo individual y a nivel provincial, las limitantes organizacionales al monitoreo no permiten el trabajo en red de soluciones locales, desviaciones positivas y

---

<sup>69</sup> CARRANZA, N. *Monitora CAS de Junín*.

experimentación legítima. La superación de las tensiones dependerá más de las habilidades personales que de un sistema que aliente el éxito.

Los monitores más comprometidos con el programa no solo tienen propuestas de mejora administrativa, que los beneficie individualmente, sino que esperan cambios orientados a incrementar el tiempo del que disponen para hablar con los CAEs y disminuir el de supervisar. Critican los requisitos dados a los proveedores, las fichas de monitoreo y, en general, no viven el optimismo del programa sobre la gestión del servicio alimentario. Pero, a pesar de la naturaleza vertical y centralizada de la organización, los *frontliners* demuestran un gran potencial inexplorado.

Este potencial no se observa en las estrategias del programa, sino, se encuentra en las desviaciones al discurso y funciones formales. Esta desviación es también una respuesta pragmática y responde a un sistema que planifica a pesar de los factores estructurales y locales.

## CONCLUSIONES

En esta investigación hemos analizado las lógicas de legitimación de un programa, exacerbadas por su presencia mediática y presión política. Estas lógicas se apoyan en estrategias que pertenecen al sentido común tecnocrático actual y que necesitan ser cuestionadas. Aquéllas se establecen permanentemente en el diseño y son perpetuadas por su supuesta bondad. En ambas regiones, de hecho, las ideas de que la sede central “no sale de su escritorio”, le importan más indicadores cuantitativos y no conoce “la realidad de la región” eran bastante generalizadas. Un cambio hacia la “regionalización” del programa no importa tanto como un cambio en la forma de pensar en la implementación.

Como hemos visto, estas lógicas, al planificar el programa, dan lugar a tensiones durante la implementación. Casi siempre ignorada, la implementación de la política social se sigue pensando idealmente. Dejando la pretensión de que un programa social pueda determinar estrategias que impongan sus objetivos y supuestos en una población, los “márgenes del Estado” se visibilizan. Como varios han visto, el espacio de la implementación –más allá de las actividades programadas desde la agencia estatal encargada- tiene lógicas y resistencias

propias, heterogéneas, locales. La importancia de esta afirmación radica en la misma complejidad de la política social, que, en nuestro país, recibe el mismo tratamiento de proyectos que solo dependen de la técnica o (e.g. construcción de puentes o carreteras) o de programas sociales que dependen de una actividad en concreto (e.g. entrega de transferencias condicionadas), dejándose de lado el gran número de programas que requieren participación pero permanecen al margen con pocas probabilidades de demostrar capacidad (e.g. Wawa Wasi). Este caso nos permite comprender el probable estancamiento de aquéllos.

Ante estas tensiones –sorpresivas o esperadas- se ponen a disposición estrategias bien conocidas, como la capacitación y la “participación ciudadana”, para solucionarlas y superar los problemas del programa. Éstas son llevadas a cabo, en el caso estudiado, de manera extensiva e intensiva, en relación a otros programas sin recursos similares. Pero observando de cerca, estas estrategias o soluciones continúan generando tensiones ante actores que no buscan conocer, sensibilizarse o participar más, necesariamente, en los términos del programa. El rol de los burócratas de la calle, así, consiste más en negociar y ofrecer alternativas posibles de solución cuando son necesarias.

Los burócratas de la calle aquí estudiados, los monitores, también enfrentan sus propias tensiones e incentivos dentro del trabajo. Un sistema de evaluación y monitoreo -a cuya ausencia se ha culpado el fracaso de la implementación de

políticas en nuestro país- tiene una expresión de lo más eficiente que puede ser en este programa. La idea del Estado como aquél que puede planificar desde un centro en base a instrumentos rigurosos y procedimientos rígidos de monitoreo está detrás de la conformación del monitor como comunicador. Los monitores son los primeros en reconocer las limitaciones a su discrecionalidad, el contraste entre la apariencia de resultados y las resistencias comunes, su tensa posición intermedia y silenciosa.

¿Qué formas de pensar la implementación de manera exitosa conocemos en nuestro país? Aquí proponemos pensar en nuevas formas de organizarla, “liberando” al *frontliner* para trabajar en redes de conocimiento práctico y abierto. Este enfoque no solo le da sentido a los recursos invertidos, sino que obliga a reevaluar los objetivos y estrategias empleadas para conseguirlos en cada lugar. En un contexto en que se resaltan algunos modelos de política social exitosos, por un lado, y se solicitan consultorías para llevar a cabo proyectos ambiciosos donde se invierten, de buena o mala fe, ingentes recursos, el Estado y los tecnócratas podrían reconsiderar los supuestos con los que se aproxima a la política social.

Finalmente, si bien hemos pensado “capability traps” en torno a la política social, creemos que este concepto puede ser de utilidad para comprender el estancamiento de las políticas públicas en otros sectores del Estado.

## BIBLIOGRAFÍA

ALVA, M. y Otros. “Actividad voluntaria o empleo precario: el trabajo comunitario de las mujeres.El aporte de las mujeres al Programmea Nacional Wawa Wasi”. EN: *Mujeres y Trabajo: Cambios Impostergables*, Lima: REMTE, Marcha Mundial de las Mujeres, CLACSO & ALAI. 2003.

CARRANZA, N. *Ex jefa nacional del PNAE Qali Warma*. Entrevista realizada a Guiselle Romero. El 9 de abril del 2014.

CARRANZA, N. *Monitora CAS de Junín*. Entrevista realizada al monitor de gestión local K. El 23 de mayo del 2014.

CARRANZA, N. *Monitora CAS de Junín*. Entrevista realizada al monitor de gestión local S. el 4 de junio del 2014.

CARRANZA, N. *Monitora CAS de Junín*. Entrevista realizada al monitor de gestión local M. el 5 de junio del 2014.

CARRANZA, N. *Monitor OS de Junín*. Entrevista realizada al monitor de gestión local M. el 22 de mayo del 2014.

CARRANZA, N. *Monitora OS de Junín*. Entrevista realizada al monitor de gestión local Ch. el 23 de mayo del 2014.

CARRANZA, N. *Supervisora provincial de Junín*. Entrevista realizada a la supervisora provincial Z. el 5 de junio del 2014.

CARRANZA, N. *Monitora CAS de Lambayeque*. Entrevista realizada a la monitora de gestión local R., el 22 de abril del 2014.

CARRANZA, N. *Monitor CAS de Lambayeque*. Entrevista realizada al monitor de planta N. el 21 de abril del 2014.

CARRANZA, N. *Monitor OS de Lambayeque*. Entrevista realizada al monitor de gestión local J. el 23 de abril del 2014.

CARRANZA, N. *Monitora OS de Lambayeque*. Entrevista realizada a la monitora de gestión local E. el 24 de abril del 2014.

CARRANZA, N. *Monitora OS de Lambayeque*. Entrevista realizada a la monitora de gestión local S. el 24 de abril del 2014.

COYNE, Christopher J. y MATHERS, Rachel L., *The Political Economy of Human Rights Scandals* (). GMU Working Paper in Economics No. 12-47. 25 de agosto del 2012.

DAS, Veena y POOLE, Deborah. “El estado y sus márgenes. Etnografías comparadas”. EN: *Revista Académica de Relaciones Internacionales*, núm. 8 junio de 2008, GERI-UAM.

DIAGNE, Mame-Fatou y Otros. *Governance and Public Service Delivery in Europe and Central Asia : Unofficial Payments, Utilization and Satisfaction*. World Bank, March 2012.

EVANS, T., y HARRIS, J. “Street-level bureaucracy, social work and the (exaggerated) death of discretion”. EN: *British Journal of Social Work*, 34(6), 871-895. 2004.

FERGUSON, J. y GUPTA, A. “Spatializing States: Toward an Ethnography of Neoliberal Governmentality”. EN: *American Ethnologist*, 29: 981–1002. 2002.

GAURI, Varun. *Redressing Grievances and Complaints Regarding Basic Service Delivery*. Policy Research Working Paper 5699, World Bank, Washington, D.C. 2011.

GUPTA, Akhil, *Red Tape: Bureaucracy, Structural Violence, and Poverty in India*, Durham: Duke University Press, 2012.

HOAG, Colin. "Assembling Partial Perspectives: Thoughts on the Anthropology of Bureaucracy". EN: *Political and Legal Anthropology Review*. University of California, Santa Cruz

KRAUS, P. *Of institutions and butterflies: is isomorphism in developing countries necessarily a bad thing?* ODI Background Note, The Overseas Development Institute. Abril, 2013.

LICHA, Isabel. *Las redes de políticas sociales: un desafío de la gerencia social*. INDES/BID. Washington, DC. Agosto, 2001.

*Manual para la supervisión a la prestación del servicio alimentario*. Unidad de Supervisión y Monitoreo. PNAE Qali Warma, 2014.

OSZLAK, O. "Implementación participativa de políticas públicas: aportes a la construcción de un marco analítico". EN: *Construyendo confianza. Hacia un nuevo vínculo entre Estado y Sociedad Civil*, Vol. II, CIPPEC y Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia, Jefatura de Gabinete de Ministros, Argentina (pp.9-47). 2009.

PRITCHETT, Lant y Otros. *Capability traps? The mechanisms of persistent implementation failure*. Working Paper No. 234. Center for global development.

PRITCHETT, Lant y Otros. *Escaping Capability Traps Through Problem-Driven Iterative Adaptation (PDIA)*. Center For Global Development Working Paper No. 299. 22 de junio del 2012.

REPETTO, F. y FERNÁNDEZ, J.P. *Coordinación de políticas, programas y proyectos sociales*. Buenos Aires: CIPPEC y UNICEF. 2012.

SERRANO, R. *What Makes Inter-Agency Coordination work? Insights from the Literature and Two Case Studies*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento de Desarrollo Sostenible. 2003.

SHARMA, Aradhana, *Globalization and Postcolonial States*. Division II Faculty Publications. Paper 41. 2006.

VERHOEST, Koen y Otros. *Pressure, legitimacy and innovative behaviour by public organisations*. Governance. Accepted. 2007.

SHARMA, Aradhana y GUPTA, Akhil. *The Anthropology of the State. A Reader*. Gran Bretaña, Blackwell Publishing, 2006

SILVA, Antonia. "Implementing Policy Innovations in Latin America: Politics, Economic and Techniques". EN: *Implementing policy innovations in Latin America. Politics, economics and techniques*. Washington, Social Agenda Policy Group, IADB. 1996.

TAYLOR, D. y BALLOCH, S. "The politics of evaluation: an overview". EN: *The Politics of Evaluation: Participation and Policy Implementation*. Bristol: Policy Press, 1–17. 2005.

VERHOEST, Koen y Otros. *How coordination and control of public organizations by government interrelate: an analytical and empirical exploration*.

ANEXOS

**ANEXO 1. Perfiles en de la estructura de supervisión del servicio alimentario en Lambayeque (Mayo, 2014)**

<b>Cargo</b>	<b>Total</b>	<b>Sexo</b>	<b>Régimen Laboral</b>	<b>Carrera</b>
Coordinador de supervisión y monitoreo	1	Mujer	CAS	Nutricionista
Monitor de gestión local	23	Mujer (13) Hombre (10)	CAS (9) <i>5 hombres</i> <i>4 mujeres</i> OS (14) <i>9 mujeres</i> <i>5 hombres</i>	CAS: nutricionistas, ingenieros de alimentos OS: docentes, ciencias sociales, psicólogos, otros.
Especialista en calidad	1	Hombre	CAS	
Supervisor de planta	3	Hombre (2) Mujer (1)		Ingeniero en gestión de calidad,

químico

**Anexo 2. Distribución de modalidad por distrito.**

Provincia	Distrito	N° escuelas	Con Raciones	Con productos
Lambayeque	Olmos	180	29	151
	Salas	89	0	89
	Mórrope	89	19	70
	Motupe	58	17	41
	Lambayeque	50	26	24
	Mochumí	45	7	38
	Jayanca	44	10	34
	Tucume	35	5	30
	Pacora	27	11	16
	Illimo	25	6	19
	San Jose	16	8	8
	Chochope	4	0	4
	<b>Todos</b>	<b>662</b>	<b>138</b>	<b>524</b>
	Ferreñafe	Cañaris	140	0
Incahuasi		119	0	119
Pitipo		57	0	57
Manuel Antonio Mesones Muro		19	0	19
Ferreñafe		19	19	0
Pueblo Nuevo		12	12	0
<b>Todos</b>		<b>366</b>	<b>31</b>	<b>335</b>
Chiclayo	Monsefu	30	21	9
	Chongoyape	23	6	17
	Cayaltí	20	12	8
	Chiclayo	19	19	0
	Lagunas	16	12	4
	Saña	15	6	9

Patapo	14	4	10
Oyotun	14	5	9
Tuman	13	8	5
Pomalca	11	3	8
Eten	11	11	0
Reque	10	6	4
Picsi	9	9	0
Pucala	8	2	6
Pimentel	8	8	0
Nueva Arica	7	6	1
José L. Ortiz	5	5	0
La Victoria	4	4	0
Santa Rosa	3	3	0
Todos	240	150	90

