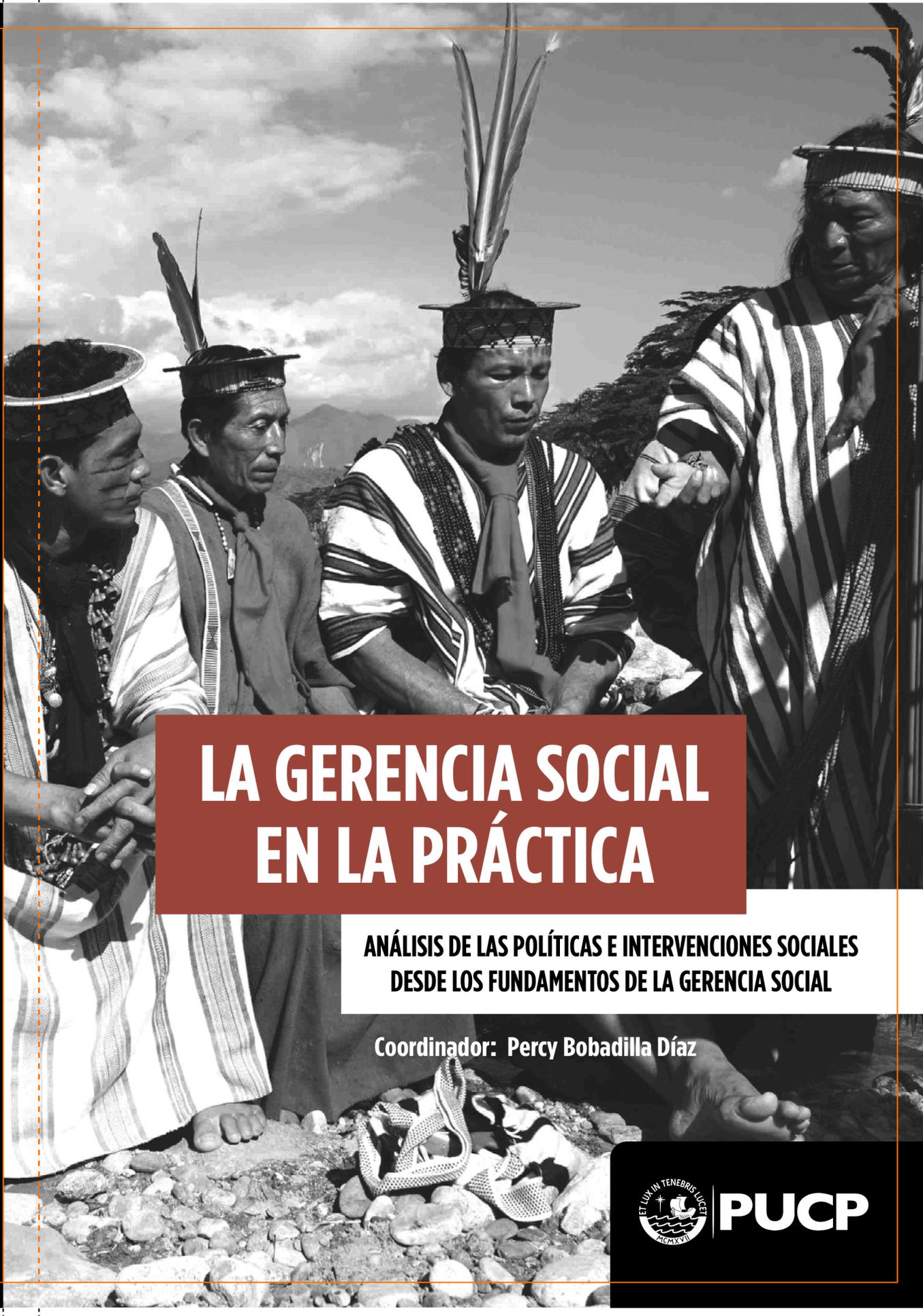


SERIE
FUNDAMENTOS
DE GERENCIA
SOCIAL

LA GERENCIA SOCIAL EN LA PRÁCTICA
ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS E INTERVENCIONES SOCIALES DESDE LOS FUNDAMENTOS DE LA GERENCIA SOCIAL

VOL.
=



LA GERENCIA SOCIAL EN LA PRÁCTICA

**ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS E INTERVENCIONES SOCIALES
DESDE LOS FUNDAMENTOS DE LA GERENCIA SOCIAL**

Coordinador: Percy Bobadilla Díaz

PUCP

LA GERENCIA SOCIAL EN LA PRÁCTICA

**Análisis de las políticas e intervenciones sociales desde los
fundamentos de la gerencia social**

LA GERENCIA SOCIAL EN LA PRÁCTICA

Análisis de las políticas e intervenciones sociales
desde los fundamentos de la gerencia social

PRODUCCIÓN DEL CURSO FUNDAMENTOS
DE GERENCIA SOCIAL

VOL. II

ESCUELA DE POSGRADO
MAestrÍA EN GERENCIA SOCIAL



PUCP

Pontificia Universidad Católica del Perú - PUCP

Maestría en Gerencia Social

Escuela de Posgrado

“La Gerencia Social en la práctica. Análisis de las políticas e intervenciones sociales desde los fundamentos de la gerencia social”

Lima, setiembre 2018

226 pp

500 ejemplares

Maestría en Gerencia Social

Av. Universitaria 1801, San Miguel

Lima 27

Teléfono: (51-1) 626-2000 anexo 5131, 5148

Correo electrónico: gsocial@pucp.edu.pe

<http://posgrado.pucp.edu.pe/maestria/gerencia-social/>

Es una producción del curso Fundamentos de Gerencia Social

Profesor del curso: Percy Bobadilla Díaz

Responsable de Publicaciones: Amelia Fort C.

Cuidado de edición: R.M. García G.

Arte de carátula: Termil Editores e Impresores S.R.L.

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N°

Impreso en:

Termil Editores e Impresores S.R.L.

Prólogo7

Presentación

¿Coordinar, articular o co-gestionar?
 Cómo entender la incorporación del enfoque de gerencia social en los programas
 y proyectos de desarrollo
Percy Alberto Bobadilla Díaz.....9

PARTE I

- El Programa de Alimentación Escolar Qali Warma en el Distrito de Magdalena del Mar (Lima, Perú): Una Realidad Desconocida.
Carla Acosta, Sandra Cruzatt, Antonio Goicochea, Mariana Gómez, José Manuel Rentería y Karina Torres.....17
- Protagonistas del cambio y la co-gestión: El caso Basura Que No Es Basura.
Luis Alberto Guevara Rojas, Diana Luz Montes Álvarez, Ana Vivian Herrera Tiza y Rogger Holfre Anaya Rosales.....46
- Acompañamiento Pedagógico en la Selva: Por una Educación Intercultural con las PIAS.
Daniela Raida Ruiz Fernández, María Petronila Benites Arrieta y Nathaly Zapata Jáuregui.....70
- Juguemos en la PIAS: Los Intentos de una Atención Articulada por los Niños y Niñas de la Amazonía.
Marisol Liñan Solís, Jenny Lizbeth Reyes Sánchez, Johon Arturo Paternina Mecías, Paulina Paula Huillca Mamani, Gissela Hernández Díaz, Sofía Vilca Gonzáles, Ariane Elizalde Ugalde.....90
- Límites y Desafíos del Proyecto Haku Wiñay / Noa Jayatai: Una aproximación a la experiencia de articulación territorial.
Pedro Iván Alarcón Mandujano, Verónica Liscet Flores Valverde, Evelin Yanet Ramírez Trujillo, Francesca Lizarzaburu Timarchi y Carlos Portocarrero.....113
- Concertación multisectorial para el desarrollo local de las comunidades del valle de Topará.
Elvia Albarrán, Ariel Díaz, Nailym León, Juan Pacahuala y Hermelinda Ramírez.....141

PARTE II

- Implementación de la Gestión del Riesgo de Desastres a través de Programas Presupuestales Multisectoriales. Una experiencia hacia la cogestión pública. *Katherine Gonzales, Vladimir Ferro, Percy Bobadilla Díaz*.....171
- La gerencia de la gerencia social: Líneas de gestión estratégica de Essalud 2012 – 2016. *Carlos Centurión y Agüero*.....188

PRÓLOGO

Por segunda vez la Maestría en Gerencia Social entrega a la comunidad de gerentes sociales un tomo de reflexiones analíticas, desde la autoría de los propios estudiantes y la compañía de algunos docentes, sobre la gestión social en el país.

Las luces que estos análisis pueden dar no es nada desdeñable y vamos observando que logran contribuir a mejorar la práctica no solo de los casos de estudio elegidos si no, en general, de las intervenciones en la política social.

Los artículos que se recogen en este segundo volumen de la serie, acompañan las varias actividades que, desde la cátedra de Fundamentos de Gerencia Social, se promueven desde hacen algunos años y que cuentan con el entusiasmo y compromiso de los alumnos del curso.

Así mismo, son partícipes de estas revisiones y reflexiones, los propios gestores y responsables de las políticas analizadas; como parte del proceso que se sigue en el curso, los estudiantes recogen información de ellos. Posteriormente, al presentarse los estudios en un seminario con este propósito, se cuenta con su participación comentando los resultados que los alumnos entregan como producto de sus estudios. De esta manera la comunidad de aprendizaje se amplía y enriquece enormemente, pues el intercambio logrado posibilita poner la mirada en los puntos críticos y dirigir la discusión hacia posibles salidas de los cuellos de botella y mejoras de los procesos de gestión en general.

Es de destacar también, y con no menor importancia, las colaboraciones de otros autores en esta edición, tal es el caso de los profesores, ex alumnos y especialistas en temas de interés para la gerencia social, como son la gestión del riesgo de desastres y la seguridad social en salud. Estos análisis aportan visiones de suma relevancia para la política social.

Es de esperar que el presente libro signifique una contribución a los esfuerzos de cambio y mejora de las políticas que buscan atender los retos que, desde lo social, se plantean al país. Así mismo, se espera que sea un aporte a los procesos de aprendizaje que la Maestría en Gerencia Social pretende estimular y fortalecer en su comunidad académica.

¿Coordinar, articular o co-gestionar? Cómo entender la incorporación del enfoque de gerencia social en los programas y proyectos de desarrollo

*Autor: Percy Alberto Bobadilla Díaz
Julio, 2018*

¿Qué componentes o aspectos en la práctica social de las organizaciones públicas y privadas que ejecutan programas y proyectos de desarrollo, permiten reconocer o identificar que su diseño organizacional o modelo de gestión responde al enfoque de la gerencia social? Diversos estudios señalarían que dicho enfoque ya se estaría poniendo en práctica desde la categoría articulación intersectorial.

En efecto, a finales de la primera década del siglo XXI, el Estado peruano dio inicio a una nueva forma de planificación a la cual denominó Presupuesto por Resultados, conocida actualmente como Programas Presupuestales. Esta herramienta ha cobrado mayor importancia a partir de la incorporación de la estrategia multisectorial, es decir, diversos sectores públicos comienzan a articularse a partir de la identificación de un problema en común, el cual deberá ser enfrentado desde sus competencias funcionales buscando complementarse en la solución del mismo¹.

De otro lado, desde la sociedad civil organizada -en especial las ONG- la participación en favor del desarrollo estuvo siempre presente en sus discursos fundacionales; entre ellos destacan la educación popular, el desarrollo alternativo, la perspectiva de género, entre otros. Éstos han sido y son enfoques desde los cuales se exigía al Estado leyes que promueva un mayor involucramiento de los actores sociales en la agenda pública y no es sino hasta el 2001, con la caída del gobierno de Fujimori, que se da inicio a un proceso de institucionalización de espacios de participación, donde actores públicos y privados se involucran conjuntamente en decisiones vinculadas a la agenda pública. Entre estos espacios es posible destacar las Mesas de Lucha contra la Pobreza, los Presupuestos Participativos, los Planes de Desarrollo Concertado, entre otros.

Estos dos procesos de cambio institucional –programas presupuestales y espacios de participación social– que buscan una mayor coordinación y diá-

¹ MEF/GIZ, 2015. Programas Presupuestales. Diseño, revisión y articulación territorial 2016; y ACUÑA, Rodolfo y Franklin HUAITA, Jorge MESINAS. DGP/02/2012. En camino de un presupuesto por resultados (PpR) Una nota sobre los avances recientes en la programación presupuestaria.

logo entre actores públicos y privados, ¿cómo impactarían en el diseño y gestión de programas y proyectos de desarrollo? Un primer impacto se vería en la relevancia que ha ganado el discurso del desarrollo humano y ciudadano en los asuntos públicos, y el segundo es la necesidad de reestructurar las formas de intervención de dichos programas y proyectos del Estado, y los roles que la sociedad civil y el sector empresarial deben tener en el marco de estos nuevos desafíos sociales y políticos.

Ambos impactos se convierten en factores claves para la generación de procesos y espacios de gobernanza, donde los actores de un determinado territorio asumen roles específicos en las decisiones sobre los bienes y servicios públicos que afectan, directa o indirectamente, a su bienestar y calidad de vida.

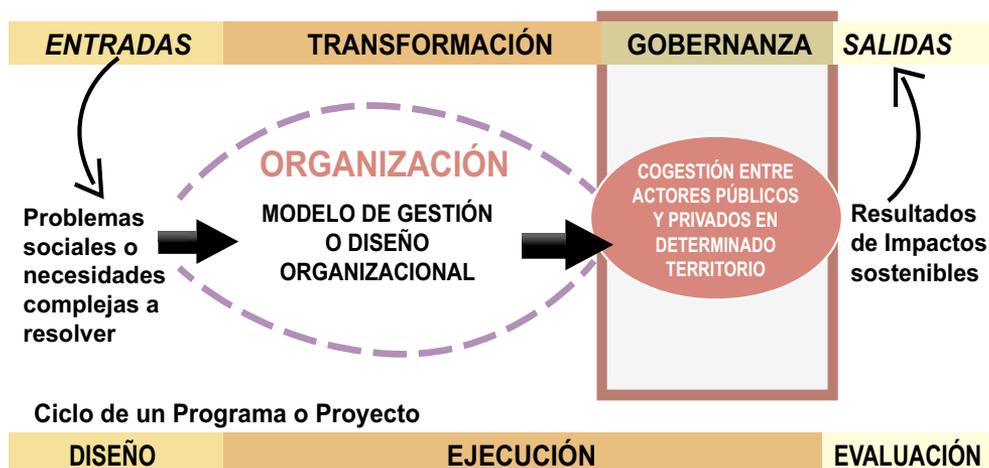
Tal y como se ha venido sosteniendo en diversas publicaciones², la forma de intervención que usualmente tienen las entidades para implementar sus programas o proyectos podría ser entendida bajo el enfoque de sistemas, donde cada organización existe en la medida que tiene problemas o necesidades por resolver que justifican su existencia (entradas), además cuentan con una forma de trabajo o diseño organizacional que les debiera ayudar a superar dichos problemas (transformación), y están obligadas a demostrar que han resuelto y satisfecho las necesidades a través del logro de resultados (salidas). Si este proceso funciona y cumple con las expectativas de la población, obtendrán legitimidad posicionándose como una organización que garantiza las reglas de juego institucionales, contribuyendo así al fortalecimiento de la democracia, la economía social de mercado y la inclusión social.

Sin embargo, las evidencias muestran que el sector público y privado que trabaja en proyectos de apoyo al desarrollo no ha logrado aún contribuir significativamente a reducir la pobreza y la exclusión en todas sus formas. Uno de los factores que explican esta limitación son, principalmente, los modelos de gestión que dan soporte a sus intervenciones.

En las actuales circunstancias, donde se reconoce que los problemas complejos no pueden ser resueltos únicamente por un solo sector en particular, se requiere incorporar estrategias de cooperación que convoquen a otros actores cuyo aporte contribuiría sustancialmente a la solución de este tipo de problemas sociales. Es así que la generación de espacios de gobernanza adquiere una importancia gravitante en la viabilidad de programas y proyectos de desarrollo para que éstos alcancen resultados sostenibles y reduzcan las actuales relaciones de dependencia y tutelaje que caracterizan, en algunos casos, el vínculo con los grupos objetivo. En el siguiente gráfico se muestra dónde, específicamente, se ubica el espacio de gobernanza dentro de un modelo sistémico de gestión de un programa o proyecto.

2 Para mayor información ver la última publicación sobre el enfoque de sistemas en los modelos de gestión de programas y proyectos de desarrollo en Capítulo 1 de "La Gerencia Social en la práctica". Bobadilla, Percy y Carlos Centurión. MGS PUCP. Lima, 2017.

Enfoque sistémico del modelo de gestión de programas y proyectos de desarrollo que incorpora el enfoque de la gerencia social



Fuente: Elaboración propia³.

Volviendo a la pregunta inicial de este artículo: cómo identificamos que un programa o proyecto incorpora el enfoque de gerencia social?, desde la teoría de la gobernanza se señala que los ciudadanos se involucran en asuntos públicos ya sea opinando, vigilando o tomando decisiones sobre las mejores formas de resolver problemas que les afecta⁴. Desde esa perspectiva se podría decir, entonces, que la gerencia social exige que los actores participantes asuman algún nivel de responsabilidad de acuerdo a su experiencia, a los recursos que controla y maneja, y a los roles que le corresponde según las reglas de juego concertadas para la ejecución de determinado proyecto, y no sólo un tipo de participación en la cual son funcionales a las necesidades del sector que promueve un programa o proyecto, ya sea porque se organizan para recibir bienes y servicios o porque se le solicita su opinión para encontrar la mejor forma de resolver determinada problemática⁵.

El objetivo de la gerencia social, finalmente, es lograr que las relaciones sociales y de poder que se construyen como consecuencia de los procesos de cooperación, concertación o articulación, generen un nivel de negociación que permita llegar a acuerdos equitativos y sostenibles entre las partes, y así prevenir y mitigar, en lo posible, los comportamientos oportunistas (free rider) o la imposición de un agente determinado que, de acuerdo a su poder, pueda

3 Inspirado en el artículo "La puesta en práctica de la gerencia social. Una mirada desde los modelos de gestión de los programas y proyectos sociales" de Percy Bobadilla Díaz y Carlos Centurión y Agüero. Lima, 2017.

4 SANZ, Ana. La Administración Pública.

5 BOBADILLA, Percy. 2005. La gerencia social en el nuevo siglo: una aproximación teórica. Debates en Sociología No. 29 – PUCP. Lima.

gestionar indiscriminada o arbitrariamente el uso de los recursos o servicios públicos en favor de un interés particular. Esta tarea es de suma importancia y el desafío mayor que tiene este tipo de gestión social es el de diseñar un modelo organizacional que incorpore: i) la forma cómo cada actor va a participar, ii) qué rol va a tener, iii) el mecanismo desde el cual implementará sus actividades y estrategias de acuerdo a las reglas que orienten la acción y responsabilidades asignadas, y iv) los incentivos que cada actor tiene para participar; todo ello debe contemplarse en el diseño, ejecución y evaluación de programas y proyectos de desarrollo.

Se puede resumir, entonces, que un modelo de gestión basado en responsabilidades funcionales compartidas o cogestionadas es lo que caracteriza a un programa con enfoque de gerencia social. Diseñar este modelo exige retos que en la actualidad se vienen implementando en ciertos programas o proyectos públicos y privados -algunos de éstos son estudiados en el presente libro-, aunque todavía se requiere de más tiempo en su funcionamiento para poder identificar con mayor información técnica y científica, cuál sería el diseño institucional más adecuado que permita superar críticamente los paradigmas clásicos de la gestión pública y privada, en la que cada sector mantiene las responsabilidades propias de sus competencias funcionales para resolver problemas sociales complejos.

La coordinación y articulación resulta limitada si no existen, formalmente establecidas, las responsabilidades y las respectivas consecuencias que cada actor asume en la implementación de este tipo de propuestas. Si sólo se trata de ubicar funcionalmente a los actores que comparten la ejecución de actividades coordinadas y articuladas, pero no se fortalece un modelo de gestión y cooperación compartida en espacios de gobernanza como el mecanismo que permite planificar, organizar, dirigir y controlar los momentos cruciales de la ejecución del proyecto, entonces se continuaría reproduciendo el modelo tradicional de gestión pública y privada que ha demostrado, con creces, incompetencia para la solución de problemas que redunden sosteniblemente en la mejora de la calidad de vida de las personas. La estrategia de trabajo en red y el enfoque de desarrollo territorial, resultan cruciales para comenzar a construir modelos de cogestión que se presenten como nuevos paradigmas en la gestión de bienes públicos y semi-públicos. Esta se convierte en la tarea crucial de quiénes se encuentran en el mundo de la gestión o gerencia social de programas y proyectos de desarrollo.

Sobre los programas y proyectos presentados en este libro:

A continuación se presenta un análisis comparativo de los modelos de gestión de siete de los programas o proyectos de desarrollo que se han venido estudiando en el curso de Fundamentos de Gerencia Social durante los años 2016 y 2017 de

la Maestría en Gerencia Social de la Pontificia Universidad Católica del Perú:

- Programa Nacional de Alimentación Escolar QaliWarma (QW), promovido por el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social
- Programa “Basura que no es Basura (BQNB)”, promovido por la Municipalidad de Miraflores.
- Programa de Soporte Pedagógico Intercultural en la Selva (SPI), promovido por el Ministerio de Educación.
- Servicio JUGUEMOS, promovido en el marco de las Plataformas Itinerantes de Acción Social, a cargo del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables.
- Programa HakuWiñay (HW), promovido por el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social.
- Red de co-gestión territorial en el valle de Topará (RCT), promovido por la ONG Objetivo Perú.
- Programa Presupuestal Multisectorial en Gestión del Riesgo de Desastres (GRD), promovido por la Presidencia del Consejo de Ministros.

Adicionalmente, el libro incluye una colaboración del docente Carlos Centurión acerca de la gerencia social y las líneas de gestión estratégica de Essalud, que si bien no analiza un programa en su conjunto, aporta elementos sumamente importantes sobre gerencia social a partir de la experiencia de la gestión de salud en el período 2012 – 2016.

El análisis comparativo de los programas analizados, identifica las semejanzas y diferencias entre los programas o proyectos tomando en cuenta el modelo de gestión, así como los resultados esperados y no esperados que se les puede atribuir. Finalmente se ofrecen conclusiones generales.

En el presente cuadro se busca establecer las principales semejanzas y diferencias entre los modelos de gestión identificados, así como otros aspectos que puedan ser relevantes para entender su dinámica de funcionamiento.

Características de la estructura orgánica y dinámica organizacional de los programas y proyectos estudiados

CARACTERÍSTICAS	PROGRAMAS						
	QW	BQNB	SPI	JUGUEMOS	HW	RCT	GRD
Tipo de entidad promotora	Pública	Pública	Pública	Pública	Pública	ONG	Pública
Modelo de gestión	Co-gestión: Estado y sociedad civil	Gestión pública con apoyo vecinal	Oligárquico: poder centralizado	Gestión pública	Co-gestión	Co-gestión	Articulado
Tipo de actores	Públicos (MIDIS) Sociedad civil (CAE)	Públicos (Municipalidad) Sociedad civil (vecinos y recicladores)	Públicos Débil articulación a nivel intersectorial y societal.	Públicos. Escasez de personal	Públicos (FONCODES) Sociedad civil (Núcleos Ejecutores)	Públicos (MINEM) Privados (MILPO) Sociedad civil (pobladores y ONG)	Públicos: Sectores/ Ministerios del Poder Ejecutivo
Estructura orgánica	Jerárquica. Órganos de control centralizados	Jerárquica. Órganos de control centralizados	Muy Jerárquica Poder centralizado en ápice estratégico	Jerárquica Coordinación informal	Jerárquica Articulación interinstitucional	Horizontal Supervisión directa	Jerárquica Órganos de control centralizados
Procesos	Estratégicos: Estado Operativos: Sociedad Civil Control: Mixtos	Estratégicos: Estado Operativos: Sociedad Civil	Estratégicos y operativos: Estado	Estratégicos y operativos: Estado	Estratégicos: Estado Operativos: Sociedad Civil	Estratégicos: público, privado y sociedad civil Operativos: privado y sociedad civil	Estratégicos: Estado Operativos: Ministerios, Gobiernos Regionales y Locales

Fuente: Elaboración propia

Con relación a los resultados, se identifican los objetivos cumplidos, los objetivos no cumplidos, la influencia de la estructura orgánica y otras variables en los resultados obtenidos por los programas estudiados. A continuación, se presenta un cuadro con la información obtenida del análisis.

Resultados generales de los programas y proyectos estudiados

RESULTADOS	PROGRAMAS						
	QW	BQNB	SPI	JUGUEMOS	HW	RCT	GRD
Objetivos cumplidos	Cobertura del servicio alimentario	Gran cantidad de material reciclado. Mejora de calidad de vida de recicladores Premios.	Cobertura del servicio en términos cuantitativos	Cumplimiento del servicio	Cumplimiento de objetivos	Cumplimiento de objetivos	Cumplimiento parcial a nivel de meta física y en mayor nivel de meta presupuestal.

Objetivos no cumplidos	Educación en temas de alimentación	No se mencionan	Objetivos en términos cualitativos	Limitación en servicio por falta de personal	Limitaciones: personal y herramientas de gestión.	Limitaciones de coordinación: oportunismo político	No se cuenta con información de objetivos de impacto social. Limitaciones en la articulación intersectorial
Influencia de la estructura	Parcial: no establece actividades continuas y formas de evaluación.	Completa: estructura y proceso dan soporte	Completa: estructura impide articulación	Parcial: falta de personal y coordinación informal limitan resultados	Completa: permite aumentar productividad pero establece límites	Completa: red generó espacios de concertación y cooperación	Parcial: no facilita una efectiva articulación intersectorial.
Otras influencias	No se señalan	Aprovechar liderazgos civiles	Débil articulación con otros actores	Débil articulación con otros actores	Dificultad de acceso a mercados	Oportunismo político de agentes externos	No se señalan

Fuente: Elaboración propia

A manera de conclusión se puede decir, entonces, que la estructura y procesos organizacionales son un factor relevante para explicar los resultados de los programas y proyectos de desarrollo. La importancia de estos dos componentes en la gestión puede variar dependiendo del caso, sin embargo se evidencia su influencia en la comprensión de los resultados que una organización pueda conseguir. En segundo lugar, el modelo de gestión que diseña y pone en marcha un programa o proyecto posibilita y limita la forma en que opera la organización e influye en forma positiva cuando permite la articulación de actores que contribuyen a volver más efectivas las operaciones, como la sociedad civil que participa en los proyectos de QaliWarma, Basura que no es basura y HakuWiñay. Del mismo modo, el modelo de gestión puede limitar la capacidad de la organización para responder a las demandas de su entorno, tal como vemos en el caso de SPI, donde la estructura jerárquica de la organización le impide articular con actores de la sociedad civil que podrían colaborar en la optimización de los procesos operativos e, incluso, en la toma de decisiones según los niveles de participación que la organización haya promovido. Finalmente, la participación de la sociedad civil es valiosa para potenciar la productividad de los procesos operativos, pero en la práctica tiene poca o nula incidencia en los mismos. En ese sentido, modelos organizacionales altamente participativos permiten a los actores de la sociedad civil gestionar aspectos claves del proyecto de acuerdo a los recursos que controla, experiencia social y roles asignados.

Se espera que esta experiencia sistematizada sobre la forma como vienen funcionando determinados programas y proyectos de desarrollo social se convierta en un referente de análisis que ayude a mejorar la formulación y ejecución de los mismos, tomando en cuenta que se deben construir y diseñar modelos de gestión alternativos a los paradigmas vigentes que permitan resolver problemas sociales complejos de manera sostenible, equitativa e inclusiva hacia la mejora de la calidad de vida de las poblaciones.

El Programa de Alimentación Escolar QaliWarma en el Distrito de Magdalena del Mar (Lima, Perú): Una Realidad Desconocida

Carla Acosta, Sandra Cruzatt, Antonio Goicochea, Mariana Gómez, José Manuel Rentería y Karina Torres⁶.

I. Introducción

El Programa de Alimentación Escolar QaliWarma⁷ (QaliWarma) tiene como finalidad garantizar la prestación de un servicio alimentario de calidad durante todos los días del año escolar, de acuerdo a sus características y a las zonas donde viven los niños y niñas de inicial y primaria de las escuelas públicas de todo el país, y de secundaria en las comunidades nativas de la Amazonía peruana, contribuyendo a mejorar su atención en clases, favoreciendo su asistencia y permanencia, y promoviendo mejores hábitos de alimentación.

La intervención de QaliWarma tiene como base el modelo de cogestión del servicio basado en la corresponsabilidad, que involucra la participación articulada y de cooperación entre diversos actores del sector público y privado de la sociedad civil, quienes conforman los comités de compra (CC), comités de alimentación escolar (CAE), proveedores y veeduría social, encargados éstos de los diversos procesos operativos y de vigilancia del programa.

6 Carla Acosta: Licenciada en Sociología por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Actualmente es estudiante de la Maestría en Gerencia Social, con Diplomatura de Estudio Internacional en Pueblos Indígenas, Desarrollo, Participación y Consulta Previa por la PUCP y Diplomado de Gobernanza Forestal de la Universidad Nacional de Ucayali en convenio con Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (DAR). Tiene experiencia como especialista social en medioambiente y salud.

Sandra Cruzatt: Licenciada en Sociología por la Universidad Nacional Federico Villareal. Actualmente es estudiante de la Maestría en Gerencia Social con Diplomado en Gestión Pública, Gestión de Prevención de Riesgo de Desastres, Conservación del Medio Ambiente y EIA; cuenta con experiencia en diseño, ejecución de programas y proyectos de infraestructura pública en el área de intervención social.

Antonio Goicochea: Licenciado en Economía por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Actualmente es estudiante de la Maestría en Gerencia Social con mención en Programas y Proyectos de Desarrollo por la Pontificia Universidad Católica del Perú; cuenta con experiencia en análisis económico y financiero, diseño de políticas públicas, programas y proyectos sociales y planes estratégicos en el sector público y privado.

Mariana Gómez: Licenciada en Comunicación para el Desarrollo por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Actualmente es estudiante de la Maestría en Gerencia Social y de la Maestría en Gerencia de Empresas Sociales para la Innovación Social y el Desarrollo Local por la Universidad EAFIT, Colombia. Con Diplomado en Gestión de la Comunicación Ciudadana por la Universidad Antonio Ruiz de Montoya y la Asociación Calandria. Con experiencia en proyectos educativos.

José Manuel Rentería: Licenciado en Gestión Empresarial por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Actualmente es estudiante de la Maestría en Gerencia Social y de la maestría en Gerencia de Empresas Sociales para la Innovación y el Desarrollo Local por la Universidad EAFIT de Colombia. Es vicepresidente de la organización Habla Libre e investigador en temas de gestión de residuos sólidos y recicladores. Con experiencia en diseño y monitoreo de proyectos sociales.

Karina Torres: Licenciada en Nutrición por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Especialista con Mención en Nutrición Pública. Actualmente es estudiante de la Maestría en Gerencia Social por la Pontificia Universidad Católica del Perú, con Diplomado en Especialización en Diseño y Gestión de Proyectos Sociales; cuenta con experiencia en el sector público con poblaciones con discapacidad y en el sector privado en proyectos de intervención en la salud-nutrición.

7 QaliWarma es un vocablo quechua que significa “niño vigoroso” o “niña vigorosa”.

En el presente estudio se analiza el caso de QaliWarma en el distrito de Magdalena del Mar, donde la mitad de las instituciones educativas (2/4) que cuentan con el programa, destacan por ser centros de educación básica especial (CEBE) que atienden a estudiantes con necesidades educativas especiales (NEE), es decir, aquellos con “algún tipo de déficit sensorial, intelectual o motor, que presentan dificultades o cierto tipo de limitación, por lo que requieren adaptaciones o apoyos para su aprendizaje” (MINEDU, 2017).

Además de un análisis del modelo de gestión, el lector encontrará una breve descripción de la problemática y del programa, las funciones formales e informales de los actores, así como un balance crítico a partir del caso de estudiantes con necesidades educativas especiales en el distrito de Magdalena del Mar, con el fin de conocer si existe iniciativa por parte de las instituciones educativas, de gestionar la participación articulada de diversos actores y para brindar las mejores condiciones a los niños y niñas con NEE. Finalmente, se proponen recomendaciones que aportan al modelo de cogestión de QaliWarma basado en un enfoque de gerencia social.

La importancia de una buena alimentación en la etapa escolar

El Decreto Supremo N° 008-2012-MIDIS que da noticia de la creación de QaliWarma, señala una diversidad de estudios que demuestran el efecto directo de una buena alimentación en el desarrollo cognitivo y la mejora de los aprendizajes en la etapa escolar. Romero, Riva y Benites mencionan que el programa atiende esta problemática:[...] la inadecuada ingesta de alimentos (en términos de calidad y cantidad) de los niños y las niñas que asisten a las instituciones educativas públicas [...] Este problema está ligado a la condición socioeconómica de los estudiantes y “las condiciones de la oferta educativa”, las cuales traen como consecuencia severos problemas de aprendizaje que refuerzan el ciclo de pobreza y las desigualdades sociales, (Romero y otros. 2016:14).

Asimismo, el Instituto Nacional de Estadística (INEI) indica que: “[...] en el 30,6% de los hogares a nivel nacional había niños y adolescentes (hasta los 18 años de edad) con déficit calórico. En Lima Metropolitana este indicador fue de 24,1%, mientras que en el área rural llegó al 38,6% y en el resto urbano al 29,7%.” (Romero y otros 2016:15).

Es así que un tercio de los niños y adolescentes tienen una ingesta insuficiente de calorías necesarias para realizar aquellas actividades diarias de una persona de su edad. Dicha situación se agrava en zonas rurales del país. Romero y otros agregan que este déficit calórico está presente sobre todo en aquellos sectores más pobres. Así, más del 70% de estudiantes de inicial y primaria pertenecen a hogares en pobreza extrema. Con ello, la ingesta inadecuada de calorías es producto, no sólo de un bajo consumo de las mismas,

sino también de nutrientes de calidad, de manera que los productos consumidos por los niños, no son suficientes para satisfacer sus necesidades alimenticias y de salud (2016:15).

De acuerdo con el Dr. Ernesto Pollitt, especialista en nutrición y desarrollo infantil, en el marco del Programa de Educación sobre Nutrición de la Unesco, desarrolla una monografía sobre los países en desarrollo en la que sostiene que “[...] Se observan con suma frecuencia malnutrición por insuficiencia proteica-calórica (CPC) y carencia de oligoelementos (entre ellos, vitaminas y minerales) (Pellet, 1983). Se producen con suma frecuencia infecciones gastrointestinales y del tracto respiratorio superior, lo que acrecienta el riesgo de malnutrición y mortalidad (Ashworth, 1982; Chen y Scrimshaw, 1983)” (Pollitt, 1984: 8-9).

En ese sentido, la desnutrición calórica-proteica, la falta de hierro, yodo y vitamina A afectan la evolución y el comportamiento del niño. La carencia de estos puede producir, por ejemplo, bajo peso, desnutrición crónica, anemia por deficiencia de hierro, ceguera, entre otras anomalías, por lo cual puede, entonces, repercutir en el desarrollo cognitivo, el aprendizaje y la asistencia escolar. Por ello, se considera a la desnutrición como un “factor de riesgo” para el desarrollo y, en consecuencia, para la escolaridad (Pollitt, 1984: 9).

Con ello, el MIDIS señala que los programas de alimentación escolar tienen impactos potenciales sobre las decisiones del hogar, en tanto se reduce los costos asociados a enviar a los niños al colegio, lo que entonces debiera producir el aumento de la asistencia escolar a partir de optimizar la inversión en capital humano. Este aumento, entonces, sumado a una buena oferta educativa, logrará una mejora en el desempeño académico, producto también de los cambios en los niveles de atención y memoria como resultado del mejoramiento en la nutrición y salud (MIDIS, 2013: 10).

Énfasis del estudio: “Funciones formales e informales de los actores” e “Inclusión de estudiantes con necesidades educativas especiales”

El presente estudio de caso busca responder a las siguientes interrogantes relacionadas al funcionamiento del programa, las que orientarán el análisis y se abordarán principalmente en el apartado “Alcances de QaliWarma como Modelo de Gestión”:

1. ¿El modelo de cogestión influye directamente en el logro de resultados en el caso de estudio?
2. ¿El cumplimiento de las funciones y responsabilidades formales de cada uno de los actores es suficiente para el óptimo desarrollo del programa? ¿Existen funciones informales que complementan el modelo?

3. ¿Cómo responde QaliWarma a su público objetivo con necesidades educativas especiales?

Metodología de investigación

El estudio de caso se desarrolló en el periodo de marzo a julio de 2017 en la jurisdicción del distrito de Magdalena del Mar que pertenece al Departamento de Lima (Perú) y que cuenta con el servicio de QaliWarma desde el 2013. En este distrito, el programa atiende a cuatro instituciones educativas con una población total de 1,214 alumnos, de las cuales dos son instituciones educativas regulares y otras dos son instituciones educativas especiales. A continuación, se detallan sus especificaciones:

Cuadro N° 1

Nombre IE	N° 1214 Señor de los Milagros	N° 1104 Víctor Maldonado Begazo	N° 014 La Sagrada Familia	N° 01 Corazón de María
Nivel	Primaria	Primaria	Inicial, primaria	Inicial, primaria
Clasificación	Poli docente completo	Poli docente completo	CEBE	CEBE
Género	Mixto	Mixto	Mixto	Mixto
Nro. de raciones	348	551	119	109
Turno	Mañana y tarde	Mañana y tarde	Mañana	Mañana y tarde

Fuente: Elaboración Propia.

La metodología del estudio se basó en un acercamiento cualitativo de tipo etnográfico que involucró el uso de varias técnicas, tales como:

- Entrevistas a directoras de las IE sobre mecanismos de coordinación para el cumplimiento de objetivos del programa y su problemática.
- Entrevista a los comités de alimentación escolar sobre los servicios y bienes de satisfacción del programa.
- Entrevista al coordinador del equipo técnico – Comité de Transparencia y Vigilancia Ciudadana de los Programas Sociales, sobre el mecanismo de participación como veedor en el proceso de selección de proveedores de QaliWarma.
- Entrevista al especialista de Articulación y Normatividad sobre la estructura organizacional y proceso de articulación interinstitucional del programa.
- Entrevista al responsable del Servicio de Nutrición del Centro de Salud Magdalena del Mar – Red de Salud Lima Ciudad (Ministerio de Salud), sobre las actividades que desarrolla con las I.E del programa.

Con relación a las visitas, cabe precisar que se usó la técnica de observación en los espacios donde temporalmente se almacenan y reparten los desayunos, llamados “las cocinas”. También se observó la dinámica en las aulas antes, durante y después del consumo de las raciones, de tal manera que per-

mitiera contrastar con las entrevistas recogidas en las tres IE: N° 1104 Víctor Maldonado Begazo, N° 014 La Sagrada Familia y N° 01 Corazón de María. Asimismo, se conversó con personal de la Municipalidad Distrital de Magdalena del Mar y se realizó un análisis documental de fuentes secundarias.

II. QaliWarma: Programa Alimentario Escolar

Objetivos

El objetivo general de QaliWarma se encuentra descrito en el Artículo 2 del Decreto Supremo N° 008-2012-MIDIS, el mismo que dice: “Garantizar un servicio alimentario para niñas y niños de instituciones educativas públicas en el nivel de educación inicial a partir de los 3 (tres) años de edad y en el nivel de educación primaria”. Por otro lado, los objetivos específicos son mencionados en el Artículo 3 del mismo Decreto Supremo, los cuales son: 1) Garantizar el servicio alimentario durante todos los días del año escolar de acuerdo a sus características y las zonas donde viven. 2) Contribuir a mejorar la atención en clases, favoreciendo su asistencia y permanencia. 3) Promover mejores hábitos de alimentación.

Intencionalidad en la política pública

Para analizar QaliWarma se debe considerar que el programa posee el enfoque de ciclo de vida, el de capacidades y el de desarrollo humano, y se encuentra alineado a la Ley General de Educación y a los Objetivos de Desarrollo Sostenible como principales aportes para la reflexión académica sobre dicha política pública.

En principio, QaliWarma está alineado a la Política Nacional de Desarrollo e Inclusión Social “Incluir para crecer”, estrategia que parte de un enfoque de ciclo de vida, el cual se refiere a que la política pública genera condiciones para elevar la calidad de vida y para reducir los factores de riesgo de las personas a lo largo de su ciclo vital. El programa analizado se encuentra en el tercer eje “Desarrollo Integral de la Niñez y la Adolescencia”⁸. Con dicho eje se busca la adquisición de competencias –conocimientos y habilidades que se traducen en logro educativo– y está directamente asociado al acceso a oportunidades futuras de desarrollo personal, educativo y ocupacional. (MIDIS, 2016:18)

El programa se enmarca en el enfoque de capacidades y desarrollo humano⁹, entendido por Amartya Sen como el proceso de ampliación de las oportu-

8 La estrategia parte del enfoque del ciclo de vida que busca, a través de la división de cinco ejes estratégicos, abordar, con diferentes programas cada una de las etapas de la vida, relacionando los ejes de “Nutrición Infantil”; “Desarrollo Infantil Temprano” y “Desarrollo de Niñez y Adolescencia” con los programas “Cuna Más”; “QaliWarma” y “Juntos”, y los ejes “Inclusión Económica” y “Protección del Adulto Mayor”, con los programas “FONCODES (Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social)” y “Pensión 65”.

9 El Enfoque de Capacidades y Desarrollo Humano es promovido por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) desde inicios de 1980, mediante informes que evalúan los avances y retrocesos de los países respecto a los niveles de salud, educación y riqueza, factores que forman parte del Índice de Desarrollo Humano (IDH).

nidades del ser humano para el logro de sus libertades.(Bedoya, 2010:280) Así pues, QaliWarma brinda un servicio alimentario a los niños y las niñas con el fin de aumentar la asistencia escolar disminuyendo, no sólo el gasto económico familiar, sino también invirtiendo en el capital humano a modo de generar una oportunidad para que los menores puedan, no sólo acceder a una vida larga y saludable, sino también a la educación y, por ende, a una vida digna.

Por último, como se mencionó, el programa cumple con el Artículo 4° de la Ley General de Educación¹⁰, el mismo que estipula que la educación inicial y primaria se complementa obligatoriamente con programas de alimentación. Además, se alinea a los Objetivos de Desarrollo Sostenible del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, en dos objetivos puntuales: “hambre cero”, que busca terminar con todas las formas de hambre y desnutrición para el año 2030 y velar por el acceso de todas las personas - en especial los niños - a una alimentación suficiente y nutritiva durante todo el año y, “educación de calidad”, basado en la firme convicción de que la educación inclusiva y de calidad, es uno de los motores más poderosos y probados para garantizar el desarrollo sostenible (PNUD, 2016).

Ámbitos de Intervención

El programa interviene en los niveles de educación inicial, primaria y secundaria de las instituciones educativas públicas ubicadas en zonas en situación de pobreza y pobreza extrema de todo el territorio nacional. Se distribuyen las escuelas en 27 Unidades Territoriales según ocho Regiones Alimentarias.

El estudio de caso se desarrolló en el distrito de Magdalena del Mar que pertenece a la Región 6, también llamada Costa Central, que abarca Lima Metropolitana y Callao, Lima provincias, Ica y Ancash.

Población directa atendida

QaliWarma atiende a niñas y niños del nivel de educación inicial a partir de los 3 (tres) años de edad y del nivel de educación primaria de instituciones educativas públicas¹¹. Asimismo, a partir del 2014 se amplió la población objetivo a escolares del nivel de educación secundaria localizados en los pueblos indígenas de la Amazonía Peruana¹².

Estructura orgánica

La estructura organizacional de QaliWarma tiene funciones generales y específicas de un sistema de flujo, las que están reguladas de acuerdo a su

10 Ley N° 28044. Ley General de Educación.

11 Decreto Supremo N° 008-2012-MIDIS.

12 Decreto Supremo N° 006-2014-MIDIS.

Manual de Operaciones¹³, que presenta la siguiente división jerárquica:

- La Dirección Ejecutiva, máxima autoridad ejecutiva y administrativa del programa, tiene a su cargo la decisión estratégica, conducción y supervisión de la gestión, posee mayor poder en el programa, depende del despacho Viceministerial de Prestaciones Sociales del MIDIS y cuenta con la Unidad de Asesoría Jurídica y de Planeamiento y Presupuesto.
- El Órgano de Control Institucional, se encarga de programar, ejecutar y evaluar las actividades de control interno de la gestión administrativa, técnica y financiera de QaliWarma. Depende de la Contraloría General de la República, por lo tanto, es independiente al programa.
- Las Unidades de Apoyo, responsables de conducir y supervisar los procesos de los sistemas administrativos de abastecimiento, contabilidad y tesorería, así como del patrimonio y administración documentaria del programa. Además, su función consiste en proporcionar apoyo a la organización fuera del flujo de trabajo de operaciones.
- Las Unidades Técnicas, estudian la adaptación y el cambio según la evolución del programa. Además, sirven en el diseño general, controlan, estabilizan y normalizan las actividades del programa afectando el trabajo operativo.
- Las Unidades Territoriales, núcleo de las operaciones con mayor número de personal. Son responsables de ejecutar y controlar las actividades relacionadas con la implementación y funcionamiento del QaliWarma. Movilizan a los actores del programa de acuerdo a la dinámica del modelo de cogestión. Cabe precisar que, aunque estas unidades pertenecen a la estructura orgánica los CAE encargados de gestionar el servicio alimentario en cada IE, no son parte de dicha estructura.

Procesos formales del programa

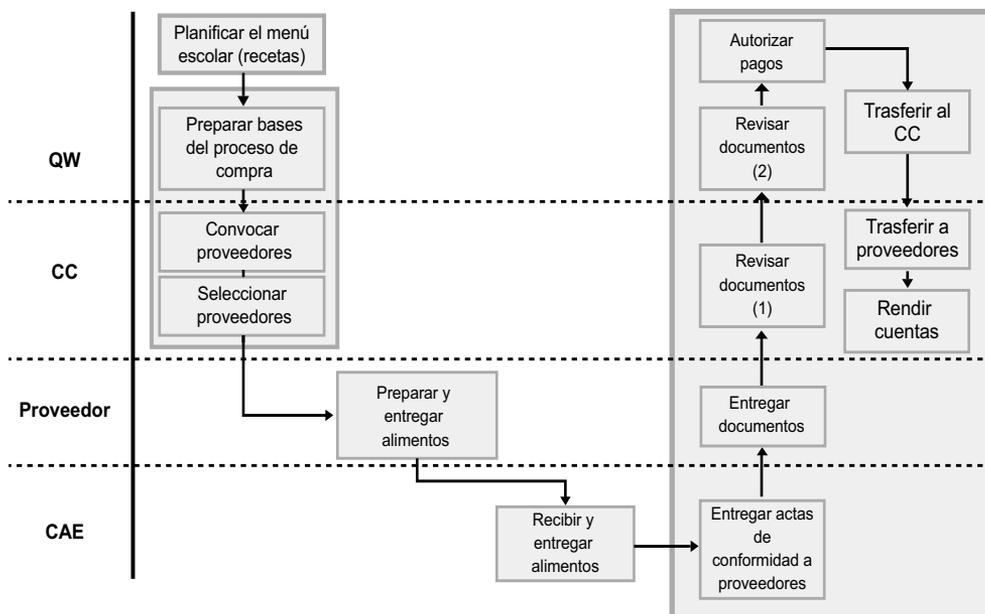
QaliWarma cuenta con tres grandes procesos: Planificación del Menú Escolar, Proceso de Compra y Gestión del Servicio Alimentario. Además, entre el Proceso de Compra y el de Gestión del Servicio Alimentario se encuentra el de Distribución y, de manera transversal a todos los procesos mencionados, se da el Monitoreo, Supervisión y Asistencia Técnica.

En el siguiente gráfico¹⁴ recogido de un documento oficial del MIDIS, se visualizan los procesos formales del programa desde la participación y funciones de los diversos actores que interactúan en el modelo de cogestión.

13 Adaptado del Manual de Operaciones. Resolución Ministerial N° 124-20126-MIDIS.

14 Gráfico tomado del documento Términos de Referencia: Evaluación del proceso de provisión del servicio alimentario en instituciones educativas del Programa Nacional de Alimentación Escolar QaliWarma. MIDIS (2013: 4)

Gráfico N° 1



Fuente: Elaboración propia.

Líneas de acción o estrategias

Todo programa o proyecto social, para garantizar una gestión eficaz, debe contemplar una o varias líneas de acción, también llamadas estrategias de intervención¹⁵, que son “cursos de acción permanentes o recurrentes que establecen el camino a seguir para la consecución de los objetivos del proyecto social” (Bobadilla, 2014: 51). Por consiguiente, las líneas de acción representan los medios para lograr, a nivel de impacto, el cambio social esperado en la población destinataria.

QaliWarma se desarrolla en base a dos líneas de acción o estrategias que están representadas en el Componente Alimentario y el Componente Educativo.

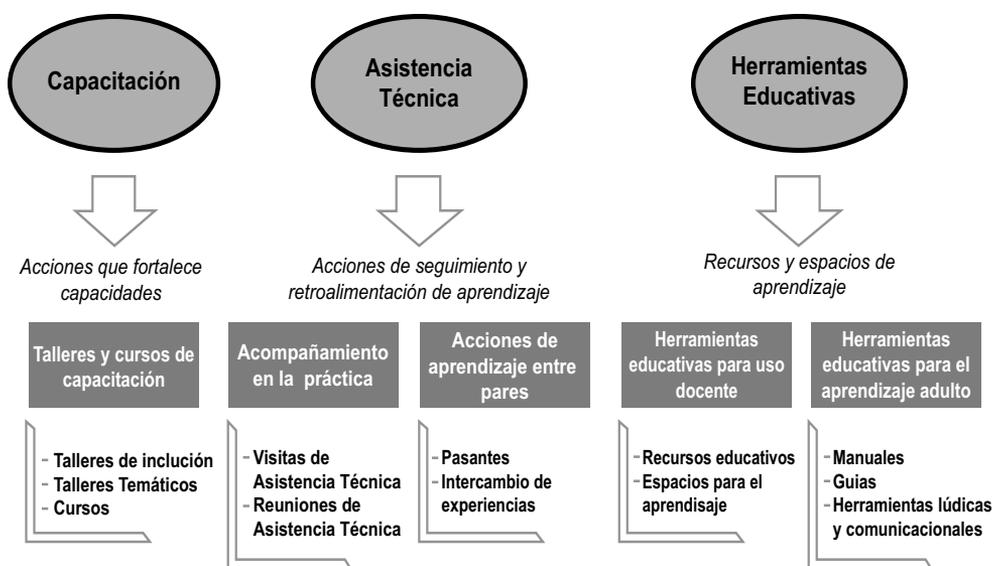
El Componente Alimentario se encarga de planificar el menú escolar proveyendo los recursos para el servicio alimentario de calidad teniendo en cuenta los hábitos de consumo locales acorde a los requerimientos y recomendaciones de energía y nutrientes por grupo etario y por las zonas donde residen. Éstos se entregan en raciones o en productos, de acuerdo al quintil de pobreza del público objetivo.

En el caso de raciones, los proveedores se encargan de la preparación diaria de los desayunos -y almuerzos en los casos que corresponde- y los

15 El BID considera a los resultados del marco lógico como componentes, los cuales corresponden a líneas de acción o estrategias de intervención.

entregan en las IE antes del horario establecido para el consumo. Para el caso de los productos, los proveedores se encargan de su entrega periódica, tanto perecibles como no perecibles, y son los CAE los que se encargan de la preparación de los alimentos en un ambiente del colegio y de su distribución a los estudiantes. En ambas modalidades, son los CAE los encargados de recibir las raciones/productos de los proveedores y hacerlos llegar a los estudiantes.

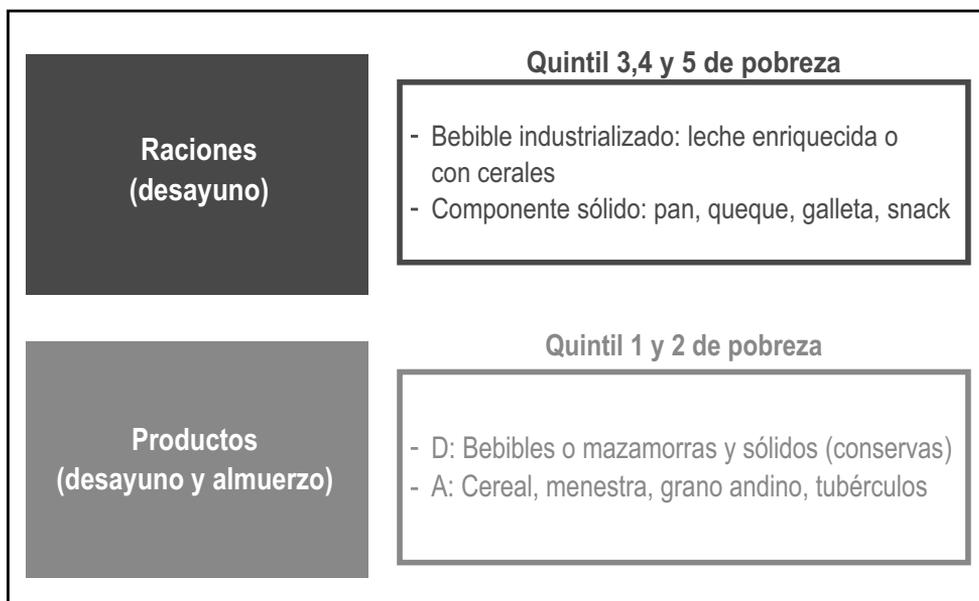
Gráfico N° 2



Fuente: Adaptado de la página web de QaliWarma. Consulta 14 de abril 2017

El Componente Educativo promueve la mejoría en los hábitos alimenticios en los niños y niñas y en las familias usuarias. Asimismo, con la implementación del servicio de alimentación escolar, se promueve la mejoría de diversos actores involucrados propiciando el fortalecimiento de capacidades en los equipos técnicos de las unidades territoriales, en los CAE, en los comités de compra y otros actores, mediante el despliegue de tres estrategias: capacitación, asistencia técnica y herramientas educativas.

Gráfico N° 3



Fuente: Adaptado de la página web de QaliWarma. Consulta 14 de abril 2017

III. Alcances de QaliWarma como modelo de gestión

1. ¿El modelo de cogestión influye directamente en el logro de resultados en el caso de estudio?

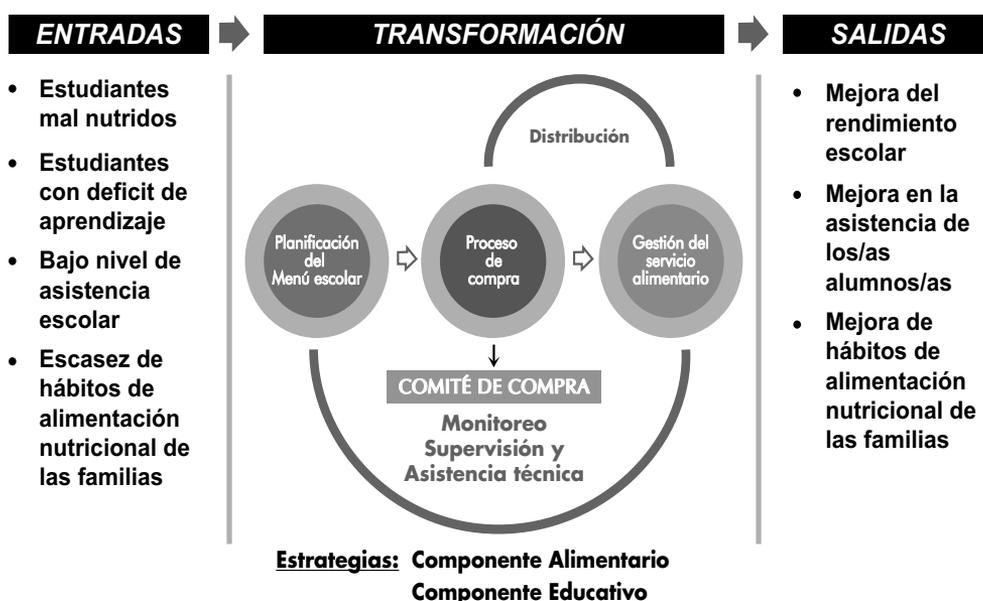
Para responder esta pregunta fue necesario hacer un análisis del modelo sistémico del programa y su tipificación, así como evaluar la participación de actores y analizar los indicadores de monitoreo y evaluación de QaliWarma:

Modelo de Gestión

Hoy en día, la mayoría de organizaciones tienen un claro enfoque de sistemas, esto es, poseen una mirada holística que involucra la interacción con su ambiente, además de las relaciones entre sus componentes internos o subsistemas (Kast y Rosenzweig, 1998: 63). En ese sentido, las organizaciones de carácter social se adecuan, casi de forma orgánica, en el tipo de sistemas abiertos los cuales tienen "límites que no son fácilmente definibles y están determinados, primordialmente, por las funciones y actividades de la organización" (1998: 66), además "intercambian información, energía o material con su medio ambiente" (1998: 67), y contemplan un proceso continuo de flujo de entrada (inputs), transformación y flujo de salida (outputs), también llamado sistema de transformación.

En QaliWarma el sistema de transformación se da de la siguiente manera: a) el Flujo de Entrada que son las necesidades de la población destinataria y serán la justificación para la creación del programa (desnutrición, déficit de atención y aprendizaje, bajo nivel de asistencia escolar, entre otros), sumadas a las expectativas, las percepciones, los intereses y el dinero; b) la Transformación se representa en los procesos, las estrategias aplicadas y la dinámica organizacional que se desarrolla bajo un modelo de cogestión, que viene a ser un mecanismo que involucra a diversos actores de la sociedad civil, sector público y privado para una gestión efectiva y un servicio de calidad; y c) el Flujo de Salida que son los impactos positivos o resultados que se esperan lograr en los estudiantes, en aspectos tales como: mejora en el rendimiento escolar, mejora en la asistencia escolar y mejora en los hábitos de alimentación nutricional de las familias. El siguiente gráfico muestra el sistema descrito:

Gráfico N° 4



Fuente: Adaptado de la página web de QaliWarma. Consulta 14 de abril 2017

Asimismo, además del enfoque de sistemas, los programas estatales en nuestro país se han ido adaptando, unos mejor que otros, a un enfoque por resultados que, como lo conceptualiza la Comisión Económica para América Latina y El Caribe, "es un modelo de gestión de recursos públicos que busca refocalizar la conducción y gerencia de los organismos públicos hacia un modelo de gestión que privilegie los resultados sobre los procedimientos y priorice la transparencia en la gestión" (CEPAL, s.f). De acuerdo a ello, la ma-

yoría de programas y proyectos sociales adoptan la Metodología del Marco Lógico, en la cual se presenta una jerarquía de objetivos con una lógica vertical que va desde los productos (medios) y transita por los efectos e impactos hasta llegar al cambio social esperado (fines). Así pues, en el siguiente gráfico, se ha esquematizado la jerarquía de QaliWarma para el caso de Magdalena del Mar:

Gráfico N° 5

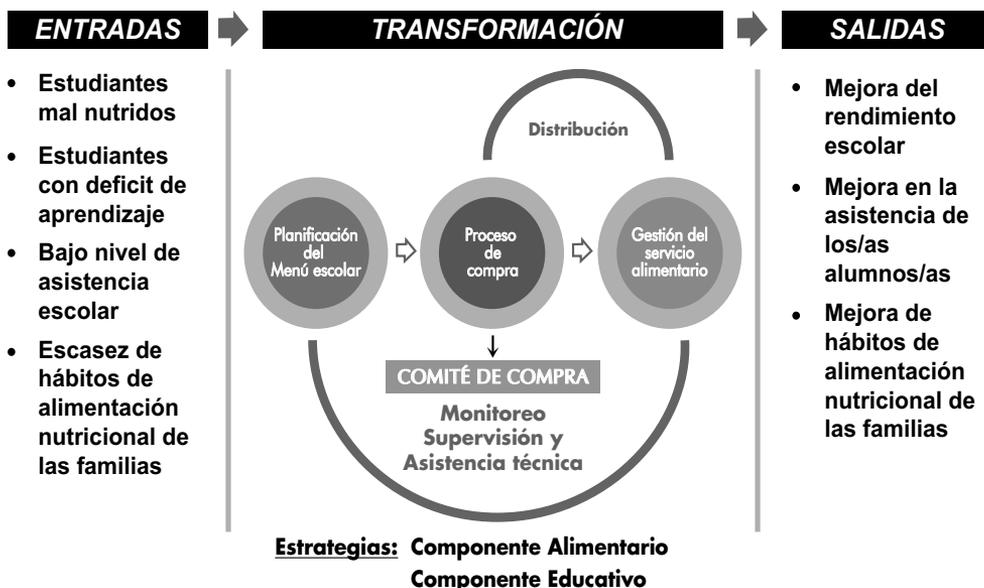
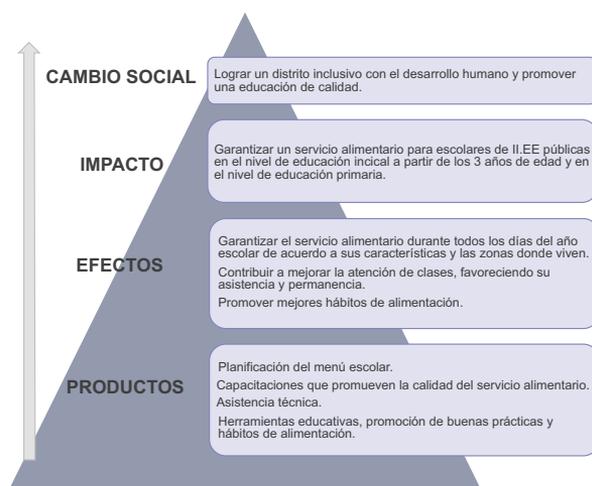


Gráfico N° 6



Fuente: Elaboración propia.

Tipificando al programa: ¿protector y promotor?

De acuerdo al estudio de Aramburú y Rodríguez (2011), y Correa (2015) los programas sociales se pueden tipificar como: protectores, promotores o habilitadores, en base a las características que cada política social aplica a los programas. En ese sentido, QaliWarma, en teoría, se ubicaría dentro de los programas protectores con un leve matiz de los programas promotores. Así pues, posee los siguientes componentes de caracterización de un programa social:

Cuadro N° 2

PROGRAMA PROTECTOR	<p><u>Objetivo:</u> Reducir vulnerabilidades y proteger capacidades.</p> <p><u>Público objetivo:</u> Pobres extremos, niños y niñas.</p> <p><u>Relación con el ciclo económico:</u> Es anti cíclico debido a que los programas deben ampliarse en periodos de recesión económica cuando aumenta la vulnerabilidad de los pobres o la probabilidad de empobrecimiento en ciertos sectores de la población.</p> <p><u>Criterios de selección:</u> Fijados por el programa.</p>
PROGRAMA PROMOTOR	<p>Objetivo: Reforzar capacidades y habilidades.</p>

Fuente: Elaboración propia basada en autores Aramburú y Rodríguez, 2011

Se pudo constatar en las instituciones educativas visitadas que el programa es netamente protector debido a que las acciones que intervienen en los diversos procesos están orientadas, principalmente, a lograr el objetivo de cobertura diaria del servicio alimentario. Por el contrario, para lograr los objetivos ligados a la obtención de mejores hábitos de alimentación, se ejecutan escasos procesos y actividades para fortalecer ese componente. En ese sentido, las directoras entrevistadas mencionaron que el personal de QaliWarma no les ha brindado alguna herramienta o indicador para recoger, medir y monitorear dicho impacto en su alumnado. Esta situación se torna más compleja en las instituciones educativas con estudiantes con NEE por la diversidad de habilidades diferentes que poseen y, además, por el limitado número de personal capacitado para monitorear el avance cognitivo y el aprendizaje del alumnado.

Dichas falencias que se encuentran, tanto en la ejecución como en el monitoreo y evaluación, impactarían en la consecución de los resultados esperados principalmente en el componente educativo.

Participación de los actores

El modelo de cogestión, como se ha mencionado, propone la participación y corresponsabilidad de los diversos actores. Así, en QaliWarma recae el logro de la dotación del servicio alimentario, no sólo en el equipo central del programa, sino también en la comunidad educativa cooperando junto a otras entidades públicas, organizaciones privadas y sociedad civil organizada. Para ello, conforman comités encargados de las diversas etapas del programa.

Para responder si este modelo de cogestión impacta en los resultados, se requiere evidenciar cómo es que se da la participación de los actores en el programa. El lector puede encontrar mayor detalle de este punto en las preguntas de investigación que se responden más adelante.

Con relación a la etapa de planificación del menú escolar (a cargo del equipo QaliWarma) y la etapa de compra (a cargo del CC), es importante resaltar que Magdalena del Mar pertenece a una unidad territorial más amplia que tiene un CC que garantiza la contratación de proveedores y la entrega diaria de los desayunos en las cuatro escuelas estudiadas tal y como se comprobó en las diversas visitas a las IE. Es decir, el modelo de cogestión estaría garantizando que se cumpla con estas dos etapas.

Sin embargo, es interesante mencionar el caso de los centros de educación básica especial o CEBE donde la ausencia de participación de la Municipalidad de Magdalena del Mar, el Centro de Salud del distrito y, sobre todo, de la comunidad educativa en la selección de los productos y proveedores, dificulta la adecuación de los alimentos a las particularidades de los estudiantes con NEE, tanto para la ingesta, el aporte proteico de los productos, así como la presencia de alergias y/o reacciones adversas del alumnado a ciertos alimentos. De lo mencionado, se desprende que, de considerarse las experiencias, opiniones y participación de los actores vinculados a las instituciones educativas de educación especial en los procesos de selección del menú y de compra de desayunos, el impacto sobre esta población sería potencializado.

En la etapa de gestión del servicio alimentario a cargo de los CAE, es evidente el compromiso de los actores que lo conforman al realizar diariamente la recepción, almacenamiento y distribución de las raciones en las IE. Cabe señalar que no todos los miembros del CAE cumplen con sus funciones, pese a ello, esta actitud no repercute en el cumplimiento de esta etapa en ninguna institución visitada. Es decir, la participación y cooperación de los actores, así como las dinámicas que se dan sobre la marcha dentro de cada una de las IE, aseguran el cumplimiento de sus labores y, por ende, de la etapa de gestión del servicio. Es importante relevar la existencia de un capital social que debe ser aprovechado y fortalecido por QaliWarma, y sobre el que se hablará más adelante.

Finalmente, de manera transversal actúa la veeduría social, aunque su accionar resulta bastante limitado ya que solo se hace a 2 o 3 procesos de compra en promedio y no se realizan visitas a las escuelas. Esto podría responder a problemas presupuestales para el caso de la Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza, para realizar campañas de sensibilización que permitan la formación de comités locales que garanticen la participación de la sociedad civil, así como la priorización de las zonas rurales sobre las urba-

nas. Es por ello que no se puede precisar si se realizó o no un procedimiento de veeduría en algún proceso de compra para el distrito de Magdalena del Mar en el año 2017. En este sentido, la participación de la veeduría social es mínima y, aunque no repercute directamente en el logro de los objetivos del programa, sí podría ser una fuente confiable para garantizar la transparencia de los procesos, inclusive, para los propios actores involucrados en el programa, generando mayor identificación con QaliWarma.

¿Se cumplen todos los objetivos?

En los documentos de recepción y entrega de desayunos de las IE visitadas se pudo corroborar que se cumple con la entrega oportuna de los servicios alimentarios al íntegro de los estudiantes y que, en caso de que un producto sufra en el traslado algún daño, es cambiado oportunamente (en no más de 2 horas) evitando, de esta manera, que algún estudiante se quede sin desayunar. Este escenario fue también constatado en las entrevistas que se realizaron a las directoras y a algunos miembros de los CAE en todas las instituciones educativas estudiadas. En resumen, se garantiza el cumplimiento del primer objetivo de QaliWarma.

Gran parte del logro de los objetivos de un proyecto social recae en el monitoreo y evaluación del mismo así como en establecer indicadores medibles y objetivos que den luces del desarrollo del proyecto, así como de la necesidad de implementar cambios en aras de alcanzar los resultados esperados.

Según el modelo de cogestión formal de QaliWarma, en el marco del componente educativo se tiene como objetivo “promover los hábitos de alimentación saludable fortaleciendo los procesos de aprendizaje y el desarrollo de capacidades de los niños y niñas, garantizando la pertinencia pedagógica y cultural en correspondencia a los diversos contextos sociales y ambientales mediante la realización de capacitación y asistencia técnica a los CAE” (PNAEQW: 2017). La consulta se realizó el 14 de abril de 2017). Sin embargo, no se ha encontrado indicadores específicos para medir el cumplimiento de dicho objetivo en el Programa Presupuestal 0115, ni se evidencia algún registro formal donde se lleve el control de medición de los hábitos alimenticios de niños y niñas de las IE de Magdalena del Mar.

Sumado a ello, se observa una percepción compartida en las autoridades escolares, docentes, auxiliares y administrativos, respecto a que no se ha logrado involucrar a las familias en la mejora de hábitos alimenticios en casa, y que, si bien el programa brinda desayunos, ello no garantiza el consumo de alimentos nutritivos en la dieta diaria del beneficiario.

Cabe indicar que durante la prestación del servicio alimentario escolar se fomenta los buenos hábitos de higiene y alimentación a través de: a). difusión

y sensibilización del lavado de manos, y b) otras acciones de higiene y salubridad para el consumo de los alimentos en cada institución educativa.

Asimismo, a través del componente alimentario se busca promover los hábitos saludables tomando como referencia el “Plan de Acción para la Prevención de la Obesidad en la Niñez y la Adolescencia” que, en uno de sus objetivos, persigue que los programas nacionales de alimentación escolar promuevan el consumo de alimentos saludables y agua, y restrinjan la disponibilidad de bebidas azucaradas y productos de alto contenido calórico y bajo valor nutricional. En este sentido, el programa, en coordinación con el Centro de Alimentación y Nutrición (CENAN) y con la asistencia técnica del Programa Mundial de Alimentos (PMA), han establecido el aporte de energía y nutrientes que debe comprender el servicio alimentario.

Por otro lado, en el marco del componente alimentario se desarrollan actividades de acompañamiento técnico y aprendizaje entre pares, orientadas a la gestión eficiente de los procesos de gestión y vigilancia de este servicio. Asimismo, el CAE recibe asistencia técnica posterior al desarrollo de la supervisión del servicio alimentario y se reúne hasta en tres oportunidades con el equipo de Asistencia Técnica de QaliWarma (al inicio, a la mitad y a fin de año) para capacitarse e informarse sobre las nuevas estrategias. Además, el equipo de la Unidad de Supervisión y Monitoreo realiza monitoreo en las instituciones educativas de forma no programada, en promedio tres veces al año, donde recolectan información y supervisan las labores del proceso operativo.

Pese a ello, los miembros del CAE manifiestan que los monitores del programa recogen información básicamente de las observaciones registradas en los cuadernos de ocurrencias y de conversaciones con ellos. Asimismo, cuando comunican sus quejas y reclamos, perciben que no hay una respuesta inmediata a las necesidades particulares de la IE y no se sienten atendidos o escuchados; los CEBE comparten esta percepción debido a las características de sus estudiantes y las adecuaciones requeridas. Las instituciones educativas de educación regular no son exentas a ello, por ejemplo, consideran que los estudiantes llegan al hartazgo de consumir los mismos alimentos a lo largo de todo el año escolar, incluso, se rehúsan a consumirlos; sin embargo, el equipo del programa no da respuesta a ello.

Es importante señalar que a la fecha del estudio y a seis años del nacimiento de QaliWarma, no se cuenta con un estudio de impacto que permita medir fidedignamente el estado del programa alimentario para implementar cambios si fueran necesarios.

En conclusión, el modelo de cogestión influye parcialmente en los resultados en tanto se observa que, si bien se logra la consecución de objetivos de

cobertura del servicio alimentario y aquellos vinculados a este componente, se descuida el componente educativo desde la falta de constancia en actividades destinadas a este, aunado a ello, de manera formal, se identifica la ausencia de indicadores de monitoreo y evaluación que permitan medir el alcance del programa en dicho componente. Con ello se enfatiza que el compromiso y desempeño de los actores impacta en el logro de los objetivos del componente alimentario y que, pese a su predisposición para con el programa, se descuida el desarrollo de habilidades propias del componente educativo.

2. ¿El cumplimiento de las funciones y responsabilidades formales de cada uno de los actores es suficiente para el óptimo desarrollo del programa? ¿Existen funciones informales que complementan el modelo?

Para responder esta pregunta fue necesario analizar al CAE, donde la comunidad educativa es el principal actor del modelo de cogestión. Cabe precisar que las funciones formales son las propuestas y aprobadas por QaliWarma, mientras que las informales son las que están vinculadas a los mecanismos tolerables, "...son formulados por las personas para resolver problemas que las normas no solucionan" (Jeffrey Pfeffer 1993).

Las funciones informales vienen a ser aquellas prácticas que no están en el manual de funciones y que se realizan para resolver eventuales o permanentes carencias del programa o temas administrativos logísticos que resultan de la operatividad diaria, como: a) la adecuación de alimentos en los CEBE, b) formas alternas de reclamo ante deficiencias en calidad y cantidad de los alimentos que no están estipuladas en el Manual de QaliWarma y, c) la gestión de charlas a padres en coordinación con los centros o puestos de salud de la adscripción de las IE.

La pieza clave de QaliWarma: los comités de alimentación escolar

Los comités de alimentación escolar son los responsables finales de que el estudiante consuma los alimentos. De ellos depende que se cumpla o no con los objetivos del programa, por ello es importante su consolidación y empoderamiento.

En todas las escuelas visitadas, los miembros del CAE conocen muy bien las labores formales que deben realizar diariamente, mantienen un orden de recepción de los productos entregados por los proveedores asegurando las condiciones de salubridad y llevan un cuaderno de control de los desayunos que reparten.

El estudio puso en evidencia que los miembros del CAE se organizan en torno a un equipo de trabajo. Comparten las características que conceptualizan P. Robbins y M. Coulter, al ser "un grupo cuyos miembros trabajan inten-

samente en un objetivo común y específico usando su sinergia positiva, responsabilidad individual y mutua, y destrezas complementarias” (2005: 383).

Así, por ejemplo, poseen un alto grado de compromiso unificado y confianza mutua entre sus miembros, quienes sin recibir ningún tipo de incentivo extra por la labor que realizan, señalan que, el observar diariamente a los niños y niñas recibir y consumir contentos sus raciones, les resulta alentador.

El nivel de comunicación y coordinación ejercido por los CAE en las diferentes instituciones educativas de Magdalena del Mar resultó siendo efectivo. Son ellos quienes dialogan constantemente con los diversos actores: (i) con los docentes, organizándolos para que se acerquen al área de reparto, cocina o almacén para recoger la cantidad de desayunos asignada a sus aulas; (ii) con las directoras, quienes siendo además miembros del CAE, reciben las quejas y sugerencias de los otros miembros y se encargan de dar pronta solución; (iii) con el equipo QaliWarma, recibiendo a sus supervisores y brindando las facilidades para el monitoreo; y, (iv) con los proveedores de raciones, facilitándoles anticipadamente la lista anual del alumnado. Además, les hacen llegar sugerencias y comunican los inconvenientes que puedan presentar los alimentos para que se gestione una rápida solución y se garantice la atención diaria.

Por otro lado, cabe resaltar el papel de liderazgo¹⁶ desarrollado por las directoras de las escuelas. El estudio de caso da cuenta, por ejemplo, de una directora que gestionó la documentación necesaria y habilitó un espacio de almacenaje con lo cual logró que su colegio sea beneficiario del programa; otra directora que, según información de otros miembros del CAE, realiza gestiones oportunas para solucionar los problemas que se presentan, tales como la reposición de alimentos en mal estado. Este último ejemplo, ilustra muy bien una función informal de uno de los actores del CAE para solucionar un problema en la etapa de gestión del servicio alimentario, puesto que resulta del ingenio propio y recurre a mecanismos que se encuentran por fuera de lo estipulado por QaliWarma.

Los CAE recurren a funciones informales para adecuar los desayunos en el caso de los CEBE a fin de garantizar que los estudiantes con NEE consuman los alimentos. El lector podrá encontrar mayor detalle de estas funciones en la siguiente pregunta de investigación.

El papel primordial de los CAE es reconocido, incluso, por el equipo de QaliWarma. En una entrevista, un especialista mencionó: El programa tiene un modelo de cogestión que involucra la participación de actores públicos y

16 Entiéndase liderazgo, según lo conceptualiza Idalberto Chiavenato, como la influencia interpersonal ejercida en una situación, dirigida a través del proceso de comunicación humana, a la consecución de uno o diversos objetivos específicos (Chiavenato, 2002: 389).

privados [...] [los miembros del CAE] son los que reciben, distribuyen y vigilan su consumo. Si este comité no estuviera fortalecido, el modelo de cogestión no serviría, QaliWarma no funcionaría. Llegamos a todos lados, a través de la apropiación del programa por parte la comunidad. (Entrevista a especialista en Articulación y Normatividad – QaliWarma)

Por otro lado, de manera formal, QaliWarma implementa mecanismos que promueven y facilitan la participación, tales como la sensibilización inicial que se brinda a las autoridades educativas y a la asociación de padres de familias de las IE para concientizarlos acerca de la importancia de su participación en la gestión del servicio alimentario, en aras de garantizar el derecho a la alimentación del alumnado a través de un servicio con calidad. La sensibilización resulta una estrategia primordial en el marco de la etapa de generación de condiciones de la conformación de los CAE, pues se difunde su rol primordial.

Sin embargo, en Magdalena del Mar, una debilidad importante es la falta de participación de los padres y madres de familia en estos comités, tanto en las escuelas de educación regular como en las de educación especial. Esto podría explicarse a causa de que su participación no resulta indispensable en tanto son las auxiliares, docentes o algún personal de la escuela quienes garantizan la recepción, distribución y consumo de los alimentos, así como por su limitada disposición de tiempo (asistiendo a la IE sólo cuando su firma es requerida o cuando son citados). En los CEBE, la participación puede ser incluso menor ya que los desayunos no son necesariamente consumidos antes del inicio de clases por lo que se requeriría que los padres de familia vayan en horarios variables para poder cumplir con las labores del CAE. Cabe señalar que en su mayoría son madres de familia solteras y de ingresos bajos las que tienen a sus hijos e hijas en los CEBE, con lo cual resulta aún más difícil que puedan llegar temprano al colegio para esas labores del CAE ya que al ser, muchas veces, las únicas que están al cuidado diario de sus hijos, significa más tiempo y dedicación, que se traduce en una serie de atenciones y cuidados (alimentación especial, toma de medicamentos y terapia física) que dan a sus hijos en las mañanas, generando así tener que llevarlos al colegio más tarde de lo regular (entre 9:00 a 11:00 am).

Es importante precisar que existe un manual de funciones del CAE pero no delimita las funciones de los actores que conforman el mismo, de forma tal que no es clara la responsabilidad de cada uno y que, por el contrario, las funciones formales terminan siendo de carácter colectivo, invisibilizando así las brechas de participación entre los actores y el poder incorporar posibles acciones para subsanar dicha situación.

Si bien el modelo propone fomentar una participación activa, en el caso estudiado, la participación de los actores dentro del CAE ha resultado, sobre todo, funcional¹⁷, ya que entre los miembros se observa que el nivel de participación y el interés en el programa no es el mismo y con ello, se evidencia que la participación se da en la etapa de Gestión del Servicio Alimentario, es decir, en la ejecución del programa y no en su planeamiento.

Uso del capital social de la comunidad educativa

En el estudio de campo se observa que el programa fortalece el capital social de los diversos miembros de la comunidad educativa. Robert Putnam entiende por capital social “la confianza y las normas que regulan la convivencia, elementos que mejoran la eficiencia de la organización promoviendo iniciativas tomadas de un acuerdo común” (Putnam, 2000). En el caso estudiado, el capital social es denso entre los miembros de la comunidad educativa, ya que la directora, los docentes, los auxiliares actúan diariamente para conseguir recursos para mejorar el proceso de recepción, distribución y vigilancia del consumo de los alimentos del alumnado (objetivo compartido). Es decir, el capital social es utilizado y fortalecido por el modelo de cogestión del programa para la efectividad y eficiencia del servicio alimentario. La comunidad educativa cumple con las actividades propuestas por el programa demostrando un alto nivel de compromiso e institucionalidad.

Cabe resaltar que ante la ausencia de una participación activa de los padres y madres de familia, el capital social desarrollado al interior de los CAE logra suplir dicha carencia garantizando el cumplimiento del servicio alimentario mediante la subsanación de dicha deficiencia a través de redoblar acciones concretas en la etapa de Gestión del Servicio Alimentario por parte del resto de miembros (directores, docentes y auxiliares).

Predisposición y participación de instituciones públicas y organizaciones civiles

Dentro de las organizaciones que forman parte de la Veeduría Social, se encuentra la Unidad de Gestión Educativa Local (UGEL). Para el caso de Magdalena del Mar se logró conversar con uno de sus funcionarios del Área de Supervisión y Gestión del Servicio Educativo (ASGESE), quien señaló saber que la UGEL 03 sí tenía un vínculo con el programa y que los directivos de las IE debían emitir un informe sobre el estado del programa en sus instituciones, contribuyendo al seguimiento que la UGEL hace, evidenciando buena predisposición para con el programa.

17 De acuerdo con Bobadilla y Tarazona, la participación funcional es cuando la población participa por los requerimientos de un ente externo o dominante, considerado superior. En este caso, la población participa para satisfacer determinados objetivos o intereses de este (entidad pública u ONG) a cambio de la entrega de un bien o servicio. A diferencia de la participación activa en la que la población participa asumiendo responsabilidades y compromisos de diversa índole en la implementación de una propuesta impulsada por ella misma generando un desarrollo individual o colectivo de la comunidad. (Bobadilla y Tarazona, 2008: 51).

La Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza también participa de los procesos de veeduría. De acuerdo a su Secretario Técnico y veedor acreditado, intervienen básicamente en dos momentos: el primero es a inicios del año, durante los procesos de licitación, garantizando la transparencia en el proceso de búsqueda de los postores antes de que inicien las clases en las escuelas; y el segundo, durante el Inicio del Buen Año Escolar visitando las escuelas y verificando que cada uno de los niños y niñas reciban sus raciones y se den las condiciones de infraestructura y logística. Cabe mencionar que, cuando que se realizaba este estudio, se encontraban en proceso de elaborar un informe que les permitiera decidir respecto a la necesidad de hacer un monitoreo periódico a lo largo del año, pues no se ha hecho en años anteriores.

Por otro lado, existe una predisposición a la colaboración por parte del Centro de Salud, ya que durante la entrevista al responsable del Servicio de Nutrición se señaló que normalmente como parte de sus actividades realizan visitas médicas a las IE para registrar las medidas de peso y talla, tamizaje de hemoglobina y atención médica, actividades que son independientes a QaliWarma, pero que pueden ser potencializadas en tanto los Centros de Salud conforman Redes de Salud cuyos representantes integran los Comités de Compra. Sumado a ello, la asistente social del CEBE N° 01 Corazón de María manifestó que el Centro de Salud convoca a tres charlas anuales sobre alimentos saludables hasta en tres instituciones educativas IE del distrito, accionar que, a simple vista, está alineado al componente educativo del programa y que al igual que las visitas médicas, podría estar dentro del paquete de servicios de QaliWarma. Cabe resaltar que muchas de estas visitas médicas son gestionadas gracias a las directoras de las IE y representan aquellas funciones informales de los actores que, sin estar estipuladas en el Manual del CAE, contribuyen al logro de los objetivos del programa alimentario.

En conclusión, se puede señalar que el servicio alimentario se cumple por las funciones formales e informales de los actores sociales donde las primeras son el sustento de las actividades del programa, pero para el cumplimiento de los objetivos se requiere de las segundas para subsanar falencias. Las funciones informales se convierten, entonces, en prácticas que, previa evaluación y discusión, deben ser incorporadas formalmente a los mecanismos operativos del programa, tal como la especificidad de roles, nuevos flujos alternativos ante eventos no esperados resultados del “día a día”. Todo ello debe estar sustentado en los registros administrativos que deben constar, a fin de verificar los niveles de ocurrencia y potencial importancia en los objetivos del programa.

Es importante destacar que las funciones informales no se refieren al compromiso o liderazgo encontrados en el programa, ya que estos son los componentes de la cultura organizacional que se gestan al interior del programa,

y específicamente en cada una de las escuelas. En este sentido, las funciones y responsabilidades formales de la participación de los padres de familia, son soportadas por las funciones informales generando un cumplimiento de las metas del programa.

3. ¿Cómo responde QaliWarma a su público objetivo con necesidades educativas especiales?

Para responder esta pregunta es importante conocer las condiciones en las que se encuentran los estudiantes con necesidades educativas especiales, las adecuaciones que las escuelas hacen sobre la marcha y los procesos de compra de las raciones.

Adecuaciones de desayunos QaliWarma para estudiantes con necesidades educativas especiales

El caso en el distrito de Magdalena del Mar representa una situación particular debido a que la mitad de las instituciones educativas con QaliWarma son Centros de Educación Básica Especial o CEBE, en los que se enseña a estudiantes con necesidades educativas especiales (NEE), por ejemplo, el nivel de educación primaria cuenta con alumnado de hasta 20 años de edad, quienes reciben medicación constante, pueden tener alguna discapacidad sensorial, cognitiva, física, etc. y su asistencia a clases es irregular debido al cuidado especial que requiere su salud, entre otros.

Durante el trabajo de campo se corroboró que cada una de las instituciones de tipo CEBE tenía sus propias estrategias para garantizar la recepción y consumo de las raciones debido a que el programa no tiene contemplado, formalmente, un tratamiento particular del servicio para este tipo de escuelas. También es de resaltar cómo las directoras y los miembros del CAE de estos CEBE han adaptado su funcionalidad a las necesidades de los estudiantes. Casos como el de alumnos que presentaban dificultades en el consumo de uno de los panes distribuidos porque la corteza era muy dura, o lo que ocurría con la distribución de los productos lácteos donde los niños y niñas con NEE presentaban cuadros de intolerancia a la lactosa, evidencian que no satisface las necesidades de esta población vulnerable desde su concepción inicial, objetivos, cobertura, institucionalidad, mecanismos de participación social y de monitoreo y evaluación, capacitación permanente para los miembros del CAE, entre otros.

Así pues, estas buenas prácticas requieren de ser potencializadas y sistematizadas para que otras escuelas de tipo CEBE puedan replicar la experiencia adecuando el programa a las necesidades de sus estudiantes y garantizando que QaliWarma pueda brindar raciones que se encuentren más acorde a las características de quienes las consumen.

Cabe resaltar que este tipo de escuelas representan un reto para QaliWarma no solo en la entrega de los alimentos (adecuándolos a las necesidades de los estudiantes con NEE) sino también en la forma en la que se monitorea y mide el logro de los objetivos.

Las raciones entregadas no satisfacen los requerimientos de estudiantes con necesidades educativas especiales

Algo resaltante en el caso de Magdalena del Mar es su comité de compras. Durante el trabajo de campo, los diversos actores de la comunidad educativa desconocían a los integrantes de dicho comité ni el proceso de compra de los productos. No daban razón de cómo, cuándo y bajo qué criterios se contrataba a los proveedores y se seleccionaban los productos. Tampoco conocían a cargo de quién se encontraba este proceso ni, mucho menos, conocían de los medios para garantizar transparencia, situación que, por lo menos, en una de las escuelas generaba desconfianza.

Esta situación ocurre, en parte y como ya se mencionó, porque Magdalena del Mar no contaría con un comité de compra distrital, sino que, por el contrario, la contratación de proveedores se enmarca en la unidad territorial. Ello significa que aquellos actores del distrito que debiesen formar parte del CC, tales como un representante del Municipio o alguien de la Red de Salud, que velen por atender las necesidades de esta población a través de la adquisición de alimentos acordes a este perfil escolar, no participan en el programa.

En conclusión, QaliWarma no responde a satisfacer las necesidades de los niños y niñas con necesidades especiales, por lo que es necesario que las buenas prácticas realizadas para garantizar el consumo de las raciones otorgadas requieren de ser potencializadas y sistematizadas para que otras escuelas de tipo CEBE puedan replicar la experiencia adecuando el programa a las necesidades de sus estudiantes y garantizando que QaliWarma también pueda brindar raciones que se encuentren más acorde a las características de quienes las consumen.

Cabe resaltar que este tipo de escuelas representan un reto para QaliWarma, no sólo en la entrega de los alimentos (adecuándolos a las necesidades de los estudiantes con necesidades educativas especiales), sino también en la forma en la que se monitorea y mide el logro de los objetivos tales como la asistencia a clases o mejora en el logro de los aprendizajes.

IV. Balance crítico

Evidencia para tomar mejores decisiones

A la fecha del presente estudio QaliWarma no cuenta con evaluación de impacto, por consiguiente resulta complicado conocer si el programa viene

logrando sus objetivos en base a los indicadores que se tienen, que van más allá de medir e informar sobre los insumos y productos inmediatos (cuánto dinero se gasta, cuántos alumnos reciben desayunos y cuántas charlas enfocadas en temas de alimentación se realizan). Esta situación dificulta la identificación de cuellos de botella que vienen afectando el logro de los objetivos; si se tuviera evidencia de las principales brechas en el modelo de cogestión, ayudaría a tomar decisiones más informadas que traerían consigo oportunos procesos de mejora.

El programa maneja información cuantitativa para demostrar los resultados y logros, sin profundizar en el verdadero impacto en su público objetivo (en términos educativos y alimentarios), por lo que es necesario incorporar indicadores cualitativos.

A nivel del estudio de caso en el distrito de Magdalena del Mar, respecto al cumplimiento de los objetivos en las IE visitadas, se observa que el Objetivo N° 1 cumple con brindar oportunamente el servicio alimentario al íntegro de sus estudiantes. Las etapas del proceso se dan con efectividad y los actores cumplen con sus actividades para el cumplimiento del servicio alimentario. Las funciones informales de los actores del modelo de cogestión observados en el estudio de caso permiten una total cobertura.

En el caso de los CEBE, el Objetivo N° 2 no enmarca a los estudiantes NEE. Dado que la asistencia y permanencia de dicho alumnado es variable debido a su condición, resulta siendo una dificultad al momento de medir, evaluar e implementar cambios, por lo que se requiere incorporar indicadores que partan del diagnóstico particular de este tipo de escuelas que permitan medir fidedignamente el logro de estos objetivos.

Articulación e involucramiento interinstitucional

En el caso de Magdalena del Mar se observa que actores tales como la Municipalidad, Centro de Salud, UGEL, miembros del CAE y del CC, no son considerados en el proceso de diseño y de decisiones en la ejecución del programa. Es necesario repensar la implementación de procesos de consulta en tanto estos actores no solo son usuarios directos, sino que además tienen responsabilidad en garantizar el servicio.

Tomando en cuenta las recomendaciones y observaciones de los actores ya mencionados, se deben establecer y/o potenciar mecanismos y canales de comunicación (plataformas de trabajo interinstitucional) para el recojo de información precisa y completa a través de los procesos de supervisión, monitoreo y asistencia técnica, considerados éstos como un proceso de consulta y deliberación para obtener soluciones prácticas en todas las etapas, para responder así a la propuesta del programa: participación activa de todos los actores.

Por lo tanto, es necesario hacer un llamado de atención a los gestores del programa para unificar la labor entre los sectores de educación y salud para el cumplimiento del segundo y tercer objetivo, direccionándolos al marco del logro de aprendizajes. Esto es que, en la vida del programa, no existen indicadores ni evaluaciones que permitan vincular la labor de QaliWarma con la atención a clases y mejora de hábitos saludables de alimentación, que resultan siendo objetivos indirectos del programa y que escapan de su real accionar.

V. Lecciones aprendidas

Hacia un programa social inclusivo con estudiantes con NEE

Como se vio en el presente estudio, la mitad de instituciones educativas que atiende QaliWarma en el distrito de Magdalena del Mar son CEBE, esto es, cuentan con estudiantes con NEE, situación que pone en relieve una realidad oculta que pasaba desapercibida en los artículos y documentos existentes: las particularidades e inconvenientes que se presentan respecto al tipo de producto, entrega y consumo de los desayunos en los CEBE con QaliWarma.

No obstante, se debe resaltar la respuesta inmediata, la creatividad y el trabajo en conjunto de las directoras, docentes y auxiliares para solucionar los impases en torno al programa, asegurando así que todos los alumnos obtengan y consuman el desayuno QaliWarma. Esta situación lejos de ser un caso aislado, debe ser un punto clave para que el personal de monitoreo y evaluación ponga en valor las buenas prácticas que vienen realizando los CAE de tales instituciones educativas que, seguramente, visibilizan una realidad afín a los demás CEBE del país, con el propósito de realizar ajustes necesarios y oportunos en beneficio también de los estudiantes con habilidades diferentes que forman parte de un porcentaje pequeño¹⁸ y, a su vez, son los más vulnerables dentro de su público objetivo.

Frente a ello, es crucial que el personal del programa encargado del monitoreo y la supervisión de las instituciones educativas, conozca de primera mano la realidad de cómo se gestiona la entrega y consumo de los desayunos en los CEBE para, de esta manera, visibilizar las particularidades que menguan la gestión efectiva del programa y adaptar los cambios que requiere el programa en los CEBE. De esta forma, QaliWarma tendrá un enfoque más inclusivo que en la práctica se verá reflejado en un mayor aprovechamiento y conformidad de los desayunos brindados a un mayor número de estudiantes.

¹⁸ Según el MIDIS, en el año 2017 fueron 12,880 alumnos y alumnas de los CEBE atendidos por QaliWarma a nivel nacional (345 instituciones educativas), lo que representa no más del 1% del total de instituciones educativas atendidos por el programa.

En los últimos años, en el país se han creado políticas públicas que buscan la inclusión de la población con alguna discapacidad. Pese a ello, como se ve en este estudio de caso, la realidad dista de las buenas intenciones. Resulta importante y necesario un cambio progresivo en el diseño de los programas sociales, los cuales deberán incorporar un componente transversal de adecuación en la gestión de sus procesos y productos y/o servicios dirigidos a la población con alguna discapacidad. En ese sentido, se recomienda difundir las buenas prácticas de los CEBE para que se repliquen a nivel nacional.

Participación como soporte de la sostenibilidad del programa

La incorporación de los diversos actores de la comunidad educativa en el CAE resulta de vital importancia para el cumplimiento del proceso de compra y la prestación del servicio alimentario. Es importante rescatar que la participación y el compromiso de los miembros de la comunidad educativa resulta un capital social que es fortalecido por el modelo de cogestión, ya que asigna responsabilidades y funciones generando una apropiación del programa por parte de los actores.

A pesar del compromiso de la comunidad educativa, que sirve como soporte de las actividades del programa, la participación de los padres de familia es mínima, por lo cual, es necesaria una estrategia que motive su participación, ya que ésta es vital para su sostenibilidad.

Convenios interinstitucionales para el cumplimiento de las actividades

Los convenios motivan una articulación formal entre las instituciones que velan por el servicio alimentario de los niños y las niñas: el Ministerio de Educación y el Ministerio de Salud. A pesar que muchas veces existe un compromiso y una predisposición para trabajar a favor de las actividades del programa, en la práctica carece de una articulación formal que tenga, además, un monitoreo y evaluación por parte del programa.

La Resolución Ministerial N° 0201-2013-ED del 23 de abril de 2013, se encarga de promover e impulsar la participación activa de las autoridades educativas en la conformación del CAE, siendo esta normativa la que sustenta las acciones que la comunidad educativa realiza en favor del programa.

En el caso del Ministerio de Salud, es necesario que se establezca un convenio interinstitucional con QaliWarma que sea exclusivo para el cumplimiento del Objetivo N° 3, ya que ninguna de las instituciones mencionadas dispone de acciones, actividades o indicadores de resultado que promuevan una mejora en los hábitos de alimentación.

Bibliografía

- ARAMBURÚ, Carlos y María Ana RODRÍGUEZ (2011) *Políticas sociales y pobreza. Aportes para el gobierno peruano 2011-2016*. Lima: CIES y PUCP.
- BEDOYA ABELLA, Claudia Liliana (2010) Amartya Sen y el desarrollo humano *Revista Nacional de Investigación - Memorias Volumen 8, Número 13*. enero-junio 2010
- BOBADILLA, Percy. (2014) *Diseño, seguimiento y evaluación de proyectos sociales – Tema 3. Maestría de Gerencia Social a Distancia*. Lima: PUCP.
- CHIAVENATO, Idalberto (2002) *Gestión del Talento Humano. 2a ed.* Bogotá: McGraw- Hill Interamericana, pp. 389.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE – CEPAL (s/f) *La gestión por resultados y el presupuesto*. Consulta: 9 de marzo de 2018. https://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/4/45114/gestion_por_resultados_y_presupuesto_mmakon.pdf
- KAST, Freemont y James ROSENZWEIG (1998) *Administración en las organizaciones; enfoques de sistemas y de contingencias*. Ciudad de México: Mc. Graw Hill.
- MINTZBERG, Henry (1984) *La estructuración de las organizaciones*. Barcelona: Editorial Arie.
- MINISTERIO DE DESARROLLO E INCLUSIÓN SOCIAL – MIDIS (2012) *Decreto Supremo N° 008-2012-MIDIS*. Lima, 31 de mayo. Consulta: 18 de abril de 2017. http://www.peru.gob.pe/docs/PLANES/14219/PLAN_14219_2014_DS_008_2012MIDIS.pdf.
- MINISTERIO DE DESARROLLO E INCLUSIÓN SOCIAL – MIDIS (2013) *Nota Metodológica para la Evaluación de Impacto del Programa Nacional de Alimentación Escolar QaliWarma*. Lima. Consulta: 14 de abril de 2017. <http://www.midis.gob.pe/dgsye/evaluacion/documentos/NotaMetodologica-QaliWarma.pdf>
- MINISTERIO DE DESARROLLO E INCLUSIÓN SOCIAL – MIDIS (2013) *Términos de Referencia: Evaluación del Programa Nacional de Alimentación Escolar QaliWarma*, Lima. Consulta: 14 de abril de 2017. [http://www.midis.gob.pe/dgsye/evaluacion/documentos/T%C3%A9rminos_de_Referencia\(Preliminares\).pdf](http://www.midis.gob.pe/dgsye/evaluacion/documentos/T%C3%A9rminos_de_Referencia(Preliminares).pdf)
- MINISTERIO DE DESARROLLO E INCLUSIÓN SOCIAL – MIDIS (2013) *Términos de Referencia: Evaluación del proceso de provisión del servicio alimentario en instituciones educativas del Programa Nacional de Alimentación*

- Escolar QaliWarma*. Lima. Consulta: 14 de abril de 2017. http://www.midis.gob.pe/dgsye/evaluacion/documentos/ev_desem_TDR_Provision_.pdf.
- MINISTERIO DE DESARROLLO E INCLUSIÓN SOCIAL – MIDIS (2013) *Decreto Supremo N° 001-2013-MIDIS*. Lima, 5 de enero. Consulta: 18 de abril de 2017. <http://busquedas.elperuano.com.pe/normaslegales/establece-disposiciones-para-la-transferencia-de-recursos-fi-decreto-supremo-n-001-2013-midis-885421-1/>
 - MINISTERIO DE DESARROLLO E INCLUSIÓN SOCIAL – MIDIS (2014) *Informe de Evaluación Anual 2014 del Plan Estratégico Institucional (PEI)*. 2013-2016, Lima.
 - MINISTERIO DE DESARROLLO E INCLUSIÓN SOCIAL – MIDIS (2016) *Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social Incluir para Crecer* <http://www.midis.gob.pe/dmdocuments/estrategianacionaldedesarrolloeinclusinsocialincluirparacrecer.pdf>
 - MINISTERIO DE DESARROLLO E INCLUSIÓN SOCIAL – MIDIS (2016) *Protocolo para la Veeduría del Proceso de Compra*. Programa Nacional de Alimentación Escolar QaliWarma. <http://ftpqw.gob.pe/Resoluciones/jefatural/2016/0001-2016-RDJ-PNAEQW-USM.pdf>
 - MINISTERIO DE DESARROLLO E INCLUSIÓN SOCIAL – MIDIS (2016) *Documento de trabajo N° 01. Sistematización del Programa Nacional de Alimentación Escolar QaliWarma. Funcionamiento del Modelo de Cogestión del PNAE QaliWarma*. MIDIS, Lima.
 - MINISTERIO DE EDUCACIÓN (2017) *Resolución Ministerial N° 347-2017*. MINEDU
 - PFEFFER, Jeffrey (1993) *El poder en las organizaciones. Política e influencia en la empresa*. Madrid: MC. Graw Hill.
 - PLATAFORMA DE SEGURIDAD ALIMENTARIA NACIONAL (s/f) *Plataforma de Seguridad Alimentaria Nacional (SAN)*. Consulta: 17 de febrero de 2018. <http://plataformacelac.org/>
 - POLLITT, Ernesto (1984) La nutrición y el rendimiento escolar. *Serie Educación sobre Nutrición*. París, número 9. <http://unesdoc.unesco.org/images/0006/000623/062306so.pdf>
 - PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO – PNUD (2016) *Evaluación del Programa Nacional de Alimentación Escolar QaliWarma en el marco del proyecto MIDIS/QW-PNUD “Fortalecimiento de capacidades del programa nacional de alimentación escolar QaliWarma para mejorar la atención alimentaria de niñas y niños de instituciones educativas públicas del país”*. Lima. Consulta: 17 de abril de 2017. http://procurement-notices.undp.org/view_file.cfm?doc_id=79068

- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO – PNUD (s/f) *Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)*. Consulta: 16 de Mayo de 2017. <http://www.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals/goal-4-quality-education.html>
- PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR QALI WARMA (s/f) *Programa Nacional de Alimentación Escolar QaliWarma*. Consulta: 15 de abril de 2017. <http://www.qaliwarma.gob.pe/>
- PUTNAM, Robert D (2000). *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. Nueva York: Simon and Schuster Paperbacks.
- ROBBINS, Stephen y Mary COULTER (2005) *Administration. Capítulo 15: Grupos y Equipos*. México: Pearson Educación, pp. 383, 385-386.
- ROMERO, Guiselle, Mavi RIVA y Sara BENITES (2016) *Crónica de una reforma desconocida; experiencia de implementación del Programa Nacional de Alimentación Escolar QaliWarma*. Lima, IEP. <http://repositorio.iep.org.pe/bitstream/IEP/460/1/documentodetrabajo229.pdf>
- SISTEMA DE INFORMACIÓN SOBRE LA PRIMERA INFANCIA EN AMÉRICA LATINA – SIPI (s/f) *Programa Nacional de Asistencia Alimentaria (PRONAA)*. Consulta: 15 de abril de 2017. <http://www.sipi.siteal.iipe.unesco.org/politicas/364/programa-nacional-de-asistencia-alimentaria-pronaa>.

Protagonistas del cambio y la co-gestión: El caso “Basura que no es Basura”

*Luis Alberto Guevara Rojas, Diana Luz Montes Álvarez,
Ana Vivian Herrera Tiza y Rogger Holfre Anaya Rosales¹⁹.*

I. Introducción

En los últimos años, el crecimiento y consolidación de áreas urbanas en el Perú ha crecido incrementando la contaminación ambiental (Instituto Nacional de Estadística e Informática [INEI], 2007). Como respuesta a esta problemática se han creado lineamientos que dan soporte a políticas que buscan revertir esta situación. En este contexto surgen programas orientados a la correcta segregación de residuos sólidos para el reciclaje y reutilización, proceso que, de acuerdo a la Ley General de Residuos Sólidos²⁰ (Ministerio del Ambiente, 2016), comprende las siguientes etapas: barrido y limpieza de espacios públicos, segregación, almacenamiento, recolección, valorización, transporte, transferencia, tratamiento, disposición final.

En el Perú, el distrito de Miraflores, ubicado en el departamento de Lima, tiene una población de 816019 habitantes al 2017 (INEI, 2017) generando, aproximadamente, 156,046 kilogramos de residuos sólidos diarios. En ese contexto surge el Programa de Segregación en la Fuente y Recolección Selectiva “Basura que no es basura” (BQNB)²¹, con el objetivo de mejorar la calidad de vida de la comunidad mirafloresina en base al fomento de una cultura de compromiso ambiental, mediante la correcta disposición de los residuos sólidos de gestión municipal²². Para lograrlo, BQNB se plantea los siguientes lineamientos: (a) la separación de los residuos sólidos desde los hogares para

19 Luis Alberto Guevara Rojas. Licenciado en Psicología Social por la Pontificia Universidad Católica del Perú y egresado de la maestría de Gerencia social. Especialista en Gestión de la capacitación del Ministerio de Educación. Consultor en desarrollo organizacional y RRHH en el sector público y privado. Investigador de temas psico laborales y psicosociales. Interesado en la psicología del trabajo humanista y en el desarrollo de empresas sociales.

Diana Luz Montes Álvarez. Licenciada en Sociología por la Pontificia Universidad Católica del Perú y egresada de la maestría de Gerencia Social por la misma universidad. Docente de la UTP y consultora externa en temas de educación y cultura.

Ana Vivian Herrera Tiza. Licenciada en Bibliotecología por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos y egresada de la maestría de Gerencia Social de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Con experiencia en gestión de bibliotecas públicas y programas sociales asociados a temas culturales.

Rogger Holfre Anaya Rosales. Licenciado en Psicología Social por la Pontificia Universidad Católica del Perú y egresado de la maestría en Gerencia Social. Especialista en análisis de factores psicosociales y en desarrollo de competencias a nivel comunitario. Con experiencia en metodologías participativas y de investigación, docencia y gestión de la educación superior. Con intereses por la interculturalidad, innovación y desarrollo rural.

20 Ley aprobada por Decreto Legislativo N° 1278.

21 Para la elaboración de este artículo, se contactó con la coordinadora del Programa BQNB a mediados del 2017, además de hacer revisión de documentos institucionales, tales como informes, notas de prensa, monitoreo y evaluaciones.

22 Según la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos, existen siete tipos de residuos: de limpieza de espacio público; municipales; sólido no aprovechable; no municipales; sólidos; y, peligrosos. En el caso del programa BQNB, los residuos sólidos de gestión municipal son aquellos que se generan de manera doméstica (residuos domiciliarios y los provenientes del barrido y limpieza de espacios públicos).

contribuir a alargar el tiempo de vida de los rellenos sanitarios (casi colapsados a nivel nacional)²³; (b) disminuir la adulteración de productos; y, (c) disminuir la contaminación causada por la mala disposición de los residuos.

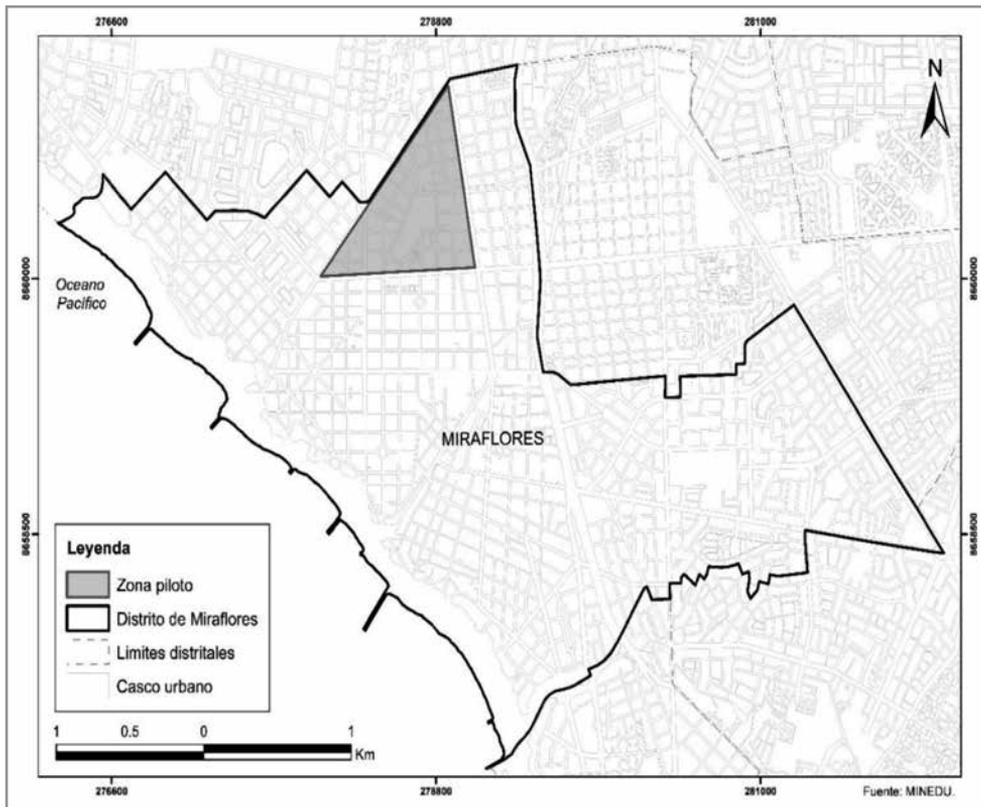
En términos generales, BQNB permite contribuir con el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), específicamente al ODS N° 11: Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles, aspecto importante del objetivo para mejorar la gestión de los residuos sólidos sin perjudicar el medio ambiente y mejorando la calidad de vida de las personas. Con esta proyección el Programa empieza a operar el plan piloto en el año 2011 en la Zona 6 del distrito de Miraflores, con la participación de más de 2500 vecinos, logrando recuperar 100 toneladas de material reciclable aproximadamente (Municipalidad de Miraflores, 2017). En los siguientes años se buscó replicar esta experiencia y aplicar el programa a todo el distrito, incluyendo en este proceso a recicladores formalizados de la Asociación de Recicladores Señor de los Milagros de Miraflores (ARSEMIM), en el marco de la Ley N° 29419, que regula la actividad de los recicladores (Ministerio del Ambiente, 2009).

El Programa BQNB aborda la problemática medioambiental desde las siguientes líneas de acción: (a) Sensibilización y educación medioambiental; (b) Formalización de recicladores; y, (c) Comercialización de residuos sólidos, fomentando así la correcta segregación en la fuente u origen, recolección selectiva, comercialización de residuos reciclables y disposición final de los residuos reciclables para mejorar la calidad de vida de los vecinos del distrito de Miraflores, así como apoyar el desarrollo social y económico de los recicladores que participan en este programa.

En el siguiente gráfico se puede apreciar cómo se expandió BQNB entre los años 2011 y 2012.

23 Es importante señalar que en el Perú sólo existen 2 rellenos de seguridad para materiales peligrosos y 9 rellenos sanitarios. A pesar de que la ciudad de Lima concentra 4 rellenos sanitarios y 1 relleno de seguridad, esto resulta insuficiente. (Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA).

Gráfico N° 1 Expansión del programa BQNB por las zonas del distrito de Miraflores

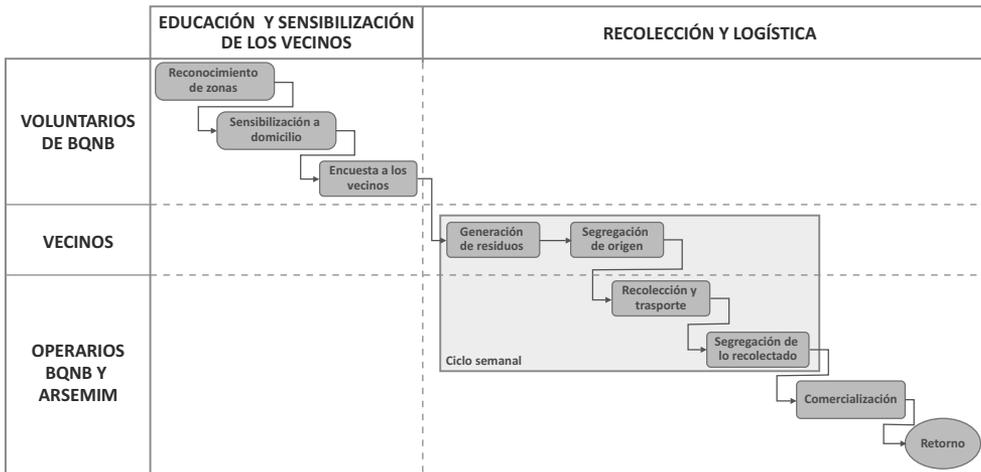


Fuente: Elaboración propia

Hasta la fecha el Programa BQNB ha tenido gran acogida. Cuenta con más de 12 mil viviendas participantes, cada una de las cuales ha pasado por el flujo de actividades propuestas por BQNB (Ver gráfico 2) que incluyen charla informativa a todos los vecinos, el empadronamiento de la vivienda comprometida a reciclar, la capacitación de los vecinos y la entrega, por parte de los voluntarios, del kit de reciclaje que contiene las cintas rojas con el logotipo del programa que indican la separación del material orgánico del inorgánico (Municipalidad de Miraflores, 2017).

Gráfico N° 2

Esquema de entradas, procesos y salidas del programa BQNB



Fuente: Elaboración propia

II. Retos de la gestión moderna: organizaciones ante el cambio

La rapidez con la que se han desarrollado los aspectos tecnológicos en el siglo XX ha generado cambios a todo nivel y de manera transversal sobre distintos campos, incluido el campo social-organizacional. En el enfoque tradicional de sistemas organizacionales se concebía que el logro de objetivos dependiera únicamente del cumplimiento lógico de determinadas acciones propias de la organización, sin embargo, este logro de los objetivos no tiene un solo camino, sino que está influenciado por diversas variables del ambiente. En este contexto, la teoría de sistemas analiza los cambios de las organizaciones desde sus relaciones internas y externas (Kast y Rosenzweig, 1988). De acuerdo con este enfoque, el ámbito externo repercute en el ámbito interno de una organización y viceversa, generando que toda organización sea considerada como un sistema abierto. Bajo el concepto de equifinalidad, se considera que las acciones de una organización pueden ser diversas, puesto que se busca varias alternativas satisfactorias para cumplir un mismo objetivo. Por ende, lo que se espera de los sistemas actuales es una mayor capacidad de adaptabilidad de sus procesos en un mundo caracterizado por el cambio (Kast y Rosenzweig, 1988: 66).

El concepto desarrollado por la Teoría de Sistemas permite un análisis integral de las interacciones que se dan, tanto dentro como fuera de la organización. Utilizando este concepto como herramienta de análisis, se puede considerar en el ámbito interno del programa a los funcionarios municipales,

la asociación formal de recicladores y a los vecinos y, en el ámbito externo, al Ministerio del Ambiente, otros programas de reciclaje municipales y a los participantes del ciclo de comercio de la basura.

Para comprender el ámbito interno de toda organización en esta línea teórica, se plantean cinco subsistemas como forma de análisis: (i) los objetivos y valores, (ii) lo técnico, (iii) lo administrativo, (iv) el aspecto psicosocial y (v) el estructural (Kast y Rosenzweig, 1988). Es por esto que se requiere de un análisis integral que involucre estos subsistemas. Con la finalidad de optimizar la comprensión de las organizaciones, esta propuesta ofrece mayor exhaustividad en la comprensión, evaluación, retroalimentación y mejora continua de los procesos de una organización. Cabe mencionar que en este análisis todos los subsistemas son valorados por igual y que el balance final será el resultado que obtengan todos los subsistemas en conjunto.

Esta propuesta teórica es importante para analizar distintos proyectos sociales y, especialmente, para comprender el programa BQNB porque permite analizar su ámbito interno para establecer relaciones con los distintos componentes del ámbito externo, lo que establece finalmente las bases de la gobernanza. Este concepto se refiere a la acción de articular con diversos actores en pro de un objetivo común que resuelva una problemática social sentida (Eslava, 2016), aspecto de gran valor para la gerencia social. Con mayor detalle, la gobernanza comprende que el desarrollo social y las políticas públicas se relacionan, no sólo con el desarrollo económico, sino que considera las motivaciones y las capacidades de los seres humanos (Smith en Eslava, 2016). En este sentido, la gobernanza busca transformar las relaciones Estado-sociedad y las relaciones entre diferentes actores e instituciones para atender con mayor eficacia los problemas públicos (Chaqués y Palau, 2006).

De lo anterior se puede comprender que el concepto de gobernanza es importante para analizar al programa BQNB porque, para atender la problemática medioambiental, éste ha propuesto articular los esfuerzos, tanto los institucionales de la Municipalidad de Miraflores, como los de la asociación de recicladores y la sociedad civil. De esta manera, se plantean dos grandes preguntas para indagar en este estudio de caso:

- ¿De qué dependen los resultados del programa BQNB, de su modelo de gestión o de factores externos?
- ¿Cómo, los sistemas que componen al programa, permiten comprender la gestión de la gobernanza de un programa social?

Como hipótesis se plantea que el modelo de sistemas que se analizará a continuación funcionará siempre y cuando se comprenda que los programas

y proyectos sociales requieren de un enfoque de gobernanza en todos los niveles para articular su sostenibilidad. Esto asegurará que el modelo de gestión se extienda y comprenda a los actores y, a través del empoderamiento y participación, logren los objetivos sociales del programa. Es decir, que un buen funcionamiento a nivel organizacional, no asegura la transformación social.

Comprendiendo el funcionamiento del programa BQNB

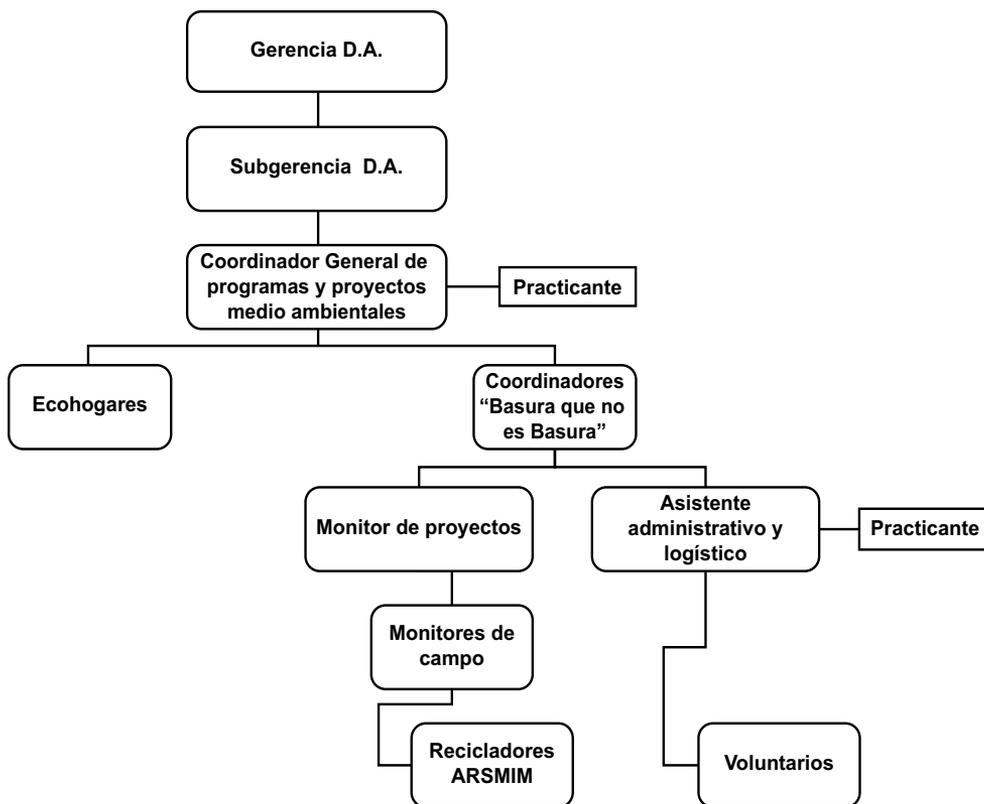
Como se señala líneas arriba, el Programa Basura que no es Basura tiene como objetivo general fomentar la correcta disposición, recolección, segregación y comercialización de los residuos reciclables para mejorar la calidad de vida de los vecinos del distrito de Miraflores, así como conseguir el desarrollo social y económico de los recicladores que participan en el programa. Para lograrlo, el programa cuenta con cuatro objetivos específicos relacionados a los principales procesos para el correcto reciclaje de los residuos sólidos generados por los vecinos: (i) brindar información sobre el programa, (ii) sensibilizar a los vecinos con la problemática medioambiental y la importancia del reciclaje, (iii) promover la fidelización al programa y (iv) supervisar la correcta recolección de los residuos.

Para lograr los objetivos señalados, el programa cuenta con la participación de los siguientes actores que trabajan de manera articulada: Municipalidad de Miraflores, los vecinos del distrito y ARSEMIM, cada uno con funciones y deberes específicos unidos en una propuesta cultural de compromiso medioambiental.

El Programa BQNB de la Municipalidad de Miraflores depende del eje orgánico de la Gerencia de Desarrollo Ambiental en coordinación con la Subgerencia de Desarrollo Ambiental. Como dependiente de esta subgerencia, se encuentra la Coordinación General de Programas y Proyectos Ambientales, área encargada del Proyecto Ecohogares y del Programa BQNB.

A nivel interno, el Programa BQNB cuenta con un coordinador general que tiene a su cargo a un monitor de proyectos y a un asistente administrativo y logístico. Al primero, le reportan los dos monitores de campo que trabajan en estrecha relación con la asociación de recicladores. El asistente administrativo y logístico tiene, entre otras funciones, la tarea de organizar el voluntariado, el cual, a su vez, se encarga de la sensibilización de los vecinos del distrito (Ver Gráfico 3)

Gráfico N° 3
Organigrama del programa BQNB



Fuente: Elaboración propia

Durante el proceso de transformación, el Programa BQNB convierte algunos insumos en productos beneficiosos para la sociedad, tales como:

- La conducta de "botar basura" que realizan todas y todos los vecinos del distrito de Miraflores y que es inevitable de ejecutar diariamente.
- Normativa medioambiental que comprende las leyes y normas que regulan la gestión de los residuos sólidos.
- Basura considerada como los desperdicios o residuos sólidos como materia prima del proceso que ejecuta el programa.
- Recursos públicos que destina y facilita la Municipalidad de Miraflores para el manejo de residuos. Estos recursos pueden ser de todo tipo, financieros, humanos, entre otros.

Los procesos que sigue el Programa BQNB para alcanzar sus objetivos se pueden agrupar por sus características en cinco grandes subsistemas: (i) cómo opera a nivel de objetivos y valores, (ii) cómo actúa a nivel técnico, (iii) cómo funciona la administración, (iv) cuáles son las motivaciones y filosofía de grupo, y (v) cómo se estructuran las actividades a nivel interno. En estos procesos, el componente técnico es el más desarrollado, ya que dentro del mismo se hallan los conocimientos teóricos y prácticos que utilizan los actores para el desarrollo del programa; este es, el *knowhow* de la organización.

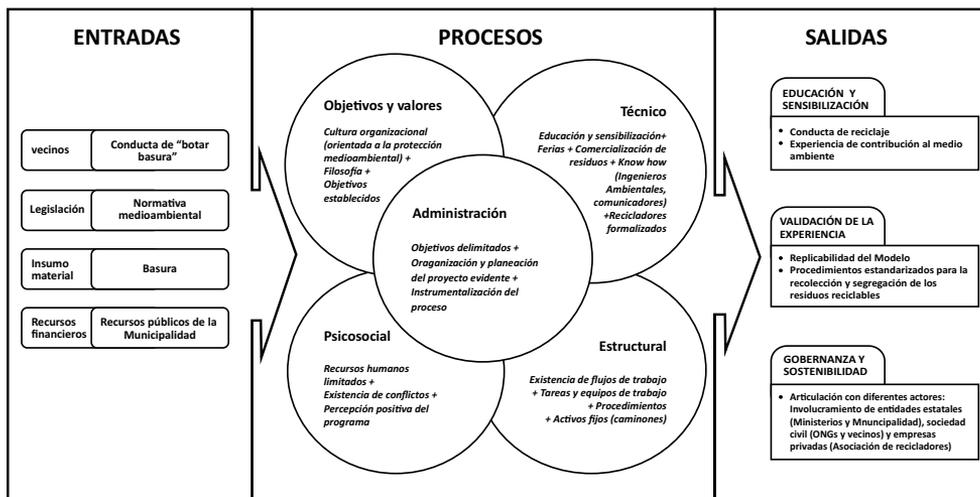
El *knowhow* con el que cuenta actualmente la organización es el saber acumulado que sus trabajadores han ido desarrollando con el paso del tiempo. Si bien, la municipalidad pone en práctica las directrices del Ministerio del Ambiente respecto al reciclaje, sería ideal identificar de qué manera se potencia el *knowhow* adquirido de la dinámica local del distrito y la construcción del equipo interdisciplinario. Desde el inicio de la organización, este conocimiento se ha desarrollado liderado por los profesionales que estuvieron en la Gerencia y Subgerencia de Desarrollo Ambiental, ingenieros ambientales que establecieron las directrices de cómo se debe llevar a cabo una correcta segregación (manejo de papeles y cartones). Este grupo trabajó directamente con la municipalidad y contribuyó a mejorar el conocimiento que ya tenía ARSEMIM, asociación recicladora que ya laboraba en la zona y tenía el *knowhow* de los procesos de los residuos sólidos, desde recolección, hasta el almacenamiento para su venta.

Por otro lado, la municipalidad también contó desde un inicio con comunicadores, quienes trabajaron de manera conjunta con los ingenieros ambientales para informar a los vecinos sobre la correcta manera de reciclar. Así, los comunicadores recibieron charlas por parte de los ingenieros ambientales sobre el proceso de segregación de basura, conocimiento que, sumado a su expertise, permitió el desarrollo de charlas informativas a los vecinos del distrito sobre la importancia del programa. Estas charlas brindadas también forman parte del *knowhow* del programa porque se constituyen en conocimiento y habilidades técnicas importantes para la correcta segregación de los residuos sólidos.

Luego de haber identificado las entradas y procesos que sigue BQNB, es importante mencionar los productos que el programa busca alcanzar a través de estos, los cuales se pueden agrupar en tres objetivos: (i) educación y sensibilización respecto al cuidado medioambiental, (ii) validar la experiencia de BQNB para su posterior replica²⁴ y (iii) fortalecer las relaciones con los principales involucrados para generar sostenibilidad del programa (Ver Gráfico 4).

24 Si bien este objetivo no está definido por el programa BQNB, nuestro análisis considera que, a largo plazo, el programa podría decantar en un modelo asociativo público-privado de gestión de residuos sólidos.

Gráfico N° 4
Esquema de entradas, procesos y salidas del programa BQNB



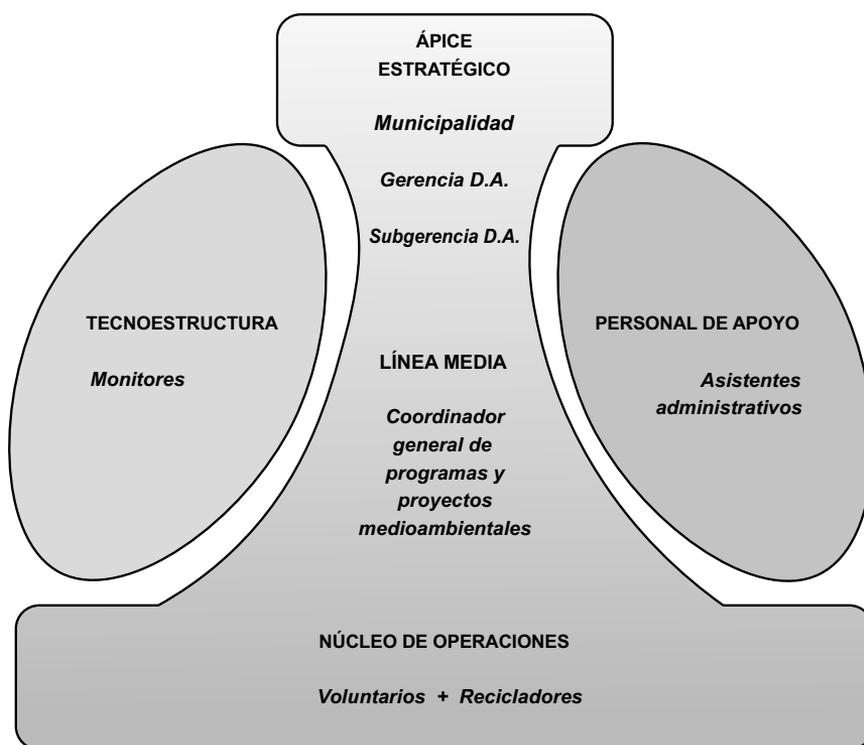
Fuente: Elaboración propia

Identificando la interacción entre los actores de BQNB

A continuación se analiza de manera funcional la organización del programa (Mintzberg, 1984). Los agentes de la Gerencia y la Sub Gerencia de Desarrollo Ambiental de la municipalidad son los responsables del funcionamiento de BQNB. Están encargados de la planificación estratégica de la organización asegurando el efectivo cumplimiento de la misión y las metas del programa (Municipalidad de Miraflores, s/f). Como nexo entre lo estratégico y operativo se encuentra al coordinador general de Programas y Proyectos Medio Ambientales, quien realiza la supervisión directa.

Brindando apoyo y sostenibilidad a esta coordinación, el programa BQNB cuenta, por un lado, con los monitores del programa que facilitan la supervisión y evaluación de los logros y, por otro lado, con un staff de apoyo compuesto por los asistentes administrativos, quienes se especializan en dar el soporte y apoyo logístico. Finalmente, en la base de la estructura organizacional, se identifica a los voluntarios y a los recicladores como operadores centrales, lo cual los convierte en el corazón de la organización, ya que hacen realidad los objetivos planificados (recolección, reciclaje y comercialización) (Ver Gráfico 5).

Gráfico N° 5
Esquema de análisis funcional de la organización BQNB



Fuente: Elaboración propia

III. Factores de sostenibilidad del programa BQNB

El respaldo normativo

Desde el año 2008 se fortalecen leyes que fundamentan la importancia de la protección medio ambiental y, en particular, de la gestión de los residuos sólidos en el país a través de las municipalidades (Ver Gráfico 6). Esto es una gran oportunidad puesto que las propias leyes logran tres elementos claves para la Gerencia Social de un programa como BQNB:

1. Empoderan a las entidades municipales en dicha problemática.

Desde la normativa nacional (Constitución Política del Perú 1993, Ley General de residuos sólidos, Ley Orgánica de las Municipalidades, Ley General del Ambiente 2005) se establece que los residuos sólidos deben ser gestionados con la finalidad de proteger el medio ambiente y que es responsabilidad de los gobiernos locales desarrollar y regular actividades de saneamiento, medioambiente y sustentabilidad de los recursos naturales.

Como ejemplo de lo mencionado, en el Artículo 80 de la Ley N° 279722, Ley Orgánica de Municipalidades, se señala que los municipios distritales deben administrar y reglamentar el tratamiento de residuos sólidos, ya sea de manera directa o por concesión (Ley Orgánica de Municipalidades, 2003). Esta ley permite que el programa BQNB se legitime entre los vecinos y logre su sostenibilidad.

Asimismo, el Artículo 65 del Reglamento de Organización y Funciones [ROF] de la Municipalidad de Miraflores (2015) señala que el municipio debe programar, dirigir, ejecutar y controlar el acopio, distribución, almacenamiento y supervisión de la comercialización de los residuos sólidos del programa de formalización de los recicladores y recolección selectiva de los residuos sólidos. Esta normativa hace posible que el Programa BQNB tenga el respaldo institucional y realice sus actividades en asociación con la municipalidad.

2. Promueven que la gestión municipal se articule con un actor clave: los recicladores.

La Ley N° 29419 que regula la actividad de los recicladores resulta muy importante puesto que establece, entre otras cosas, el marco normativo para que las municipalidades reconozcan, fomenten la formalización y se articulen con asociaciones y/o proyectos de manejo de residuos sólidos.

3. Regulan técnicamente el manejo selectivo de residuos sólidos por segregadores.

La Norma Técnica de Salud N° 073-MINSA/DIGESA, establece un marco técnico que estandariza y regula los requisitos para el apropiado manejo de residuos sólidos. Así, esta norma considera que su ámbito de intervención es a nivel nacional, de manera puntual a todo aquel generador u operador de actividades con residuos sólidos. Esta norma brinda definiciones operativas y disposiciones específicas para: (i) el manejo selectivo con fines de reaprovechamiento; (ii) la segregación; (iii) la recolección de los residuos seleccionados; (iv) el transporte de residuos sólidos; (v) consideraciones para la implementación de la recolección selectiva; y (vi) el acondicionamiento previo a la comercialización de residuos.

A nivel analítico se considera que los dos primeros elementos (el empoderamiento y la articulación) son leyes que sientan bases para lo esencial y la base de la Gerencia Social: la gobernanza. Así, esta propuesta facilita que un programa como BQNB pueda ingresar a proponer una ruta de acción alineada a la estrategia operativa y las funciones programáticas de cada municipalidad (en este caso, la de Miraflores). Además, dado que dicho respaldo normativo también promueve la articulación con los recicladores (desde las asociacio-

nes), la interacción y detección de actores clave se facilita, transparente y, lo más importante, se formaliza.

Y, de manera diferenciada, el tercer elemento (la normativa técnica) facilita que la gestión y aproximación técnica del Programa BQNB cuente con un sustento avalado y reconocido por los gobiernos regionales y, sobre todo, que pueda vincularse con un actor clave: los recicladores formales. Asimismo, es importante señalar que dicha norma técnica parte del Ministerio de Salud y no del Ministerio del Ambiente, por lo cual puede suponer un esfuerzo por poner en agenda esta problemática de manera coordinada. Si bien ponerla en agenda no fue obra del Programa BQNB, fue producto de la articulación que logró un actor impulsor del Programa: la ONG Ciudad Saludable.

Ahora bien, cabe mencionar que, si bien este marco normativo favorece a la ejecución y expansión del programa, aún se requiere esfuerzos de articulación y poner en agenda el manejo selectivo de residuos y el reciclaje en las municipalidades del Perú, por lo que la ley es una oportunidad formal que, desde la perspectiva de la Gerencia Social, debe ser aprovechada para lograr la articulación entre actores (públicos, privados y de la sociedad civil) y para concretar la realidad planificada por la normativa de manera práctica en la cotidianidad.

Gráfico N° 6 Resumen normativo vinculado a los objetivos del Programa BQNB

NIVEL NACIONAL	La constitución del Perú y leyes vinculadas al Medio Ambiente	
	<ul style="list-style-type: none"> • Constitución Política del Perú 1993, artículo 195 • Ley 28611, Ley general del Ambiente • Ley 29419, Ley que regula la actividad de los recicladores, artículo 1 • Ley 29332, Ley que crea el plan de incentivos a la mejora de la gestión municipal. • Decreto Legislativo N° 1278 que aprueba la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos. 	
NIVEL MUNICIPAL	Decretos supremos del Ministerio de Ambiente	Resolución Ministerial del Ministerio de Salud
	<ul style="list-style-type: none"> • Decreto supremo N° 012-2009/MINAM: Política Nacional del Medio Ambiente • Decreto Supremo N° 005-2010 / MINAM • Decreto Supremo N° 014-2011: Plan Nacional de Acción Ambiental PLANAA PERÚ 2011-2021 	<ul style="list-style-type: none"> • Resolución Ministerial N° 702-2008 / MINSa: Norma Técnica de Salud que guía el manejo selectivo por segregadores.
	Decretos supremos del Ministerio de Ambiente	
	<ul style="list-style-type: none"> • Ordenanza municipal N° 381 -2012 / Municipalidad de Miraflores 	

Fuente: Adaptado de Bazán, 2015.

La estructura jerárquica y los procesos sistematizados del programa BQNB

En aspectos relacionados a lo organizacional, el Programa BQNB cuenta con una jerarquía adecuadamente organizada que propicia que cada uno de los colaboradores del programa conozca el alcance de sus funciones y, en consecuencia, se facilite el trabajo en equipo.

Sin embargo, desde una mirada crítica se podría señalar una falta de interdisciplinariedad en dicha estructura orgánica porque su equipo estratégico está compuesto por un staff de comunicadores e ingenieros ambientales. Esto puede ser problemático, ya que el cuidado del medio ambiente y el correcto reciclaje de residuos sólidos por parte de los vecinos son temáticas multicausales. En ese sentido, se requiere de un enfoque más interdisciplinario que piense la estrategia considerando los diferentes puntos de vista que pueden brindar, por ejemplo, la pedagogía, la psicología, el marketing, entre otros. Esta inclusión, no solo diversificará las aproximaciones a la solución de la problemática medioambiental desde el Programa BQNB, sino que creará una ventaja competitiva en el programa (frente al sector público y la sociedad civil) porque podría posicionarlo como un equipo referente del tema.

A pesar de esta limitación, el Programa BQNB está encaminado hacia una gestión moderna porque evidencia que los procesos principales de su cadena de valor están sistematizados y estandarizados. Actualmente el programa cuenta con documentos de gestión indispensables para el desarrollo de sus actividades, siendo los más importantes los siguientes: a) Plan de monitoreo; b) Plan de evaluación de la intervención; y c) Cálculo estandarizado del impacto ambiental. Ahora, si bien estos documentos pueden considerarse como requisitos para cualquier organización, es importante enfatizar que en el caso del Programa BQNB esta documentación no solo existe, sino que está formalizada por la propia estructura organizacional (revisar monitor del proyecto en el organigrama ya presentado).

Finalmente, es importante señalar que el desarrollo del Programa se inscribe en una subgerencia de la Municipalidad que siempre estará liderado por un perfil profesional que puede modificar y/o sesgar el alcance y las prioridades del proyecto. Por ello es importante cuestionarse qué tan consolidados están los procesos para hacer operativa la política del programa BQNB y que no sea susceptible al liderazgo de turno.

El saber hacer acumulado del Programa BQNB

El saber hacer acumulado en siete años-desde la puesta en marcha del plan piloto-, ha servido para su progresiva implementación en todas las zonas del distrito. A nivel interno, esto se evidencia en la adecuada gestión de la información, tanto a nivel cualitativo (encuestas abiertas sobre la satisfacción

de los vecinos participantes del programa), como cuantitativo (monitoreo y evaluación de cifras alcanzadas en relación con los objetivos planteados por el programa) y, a nivel externo, en los informes anuales solicitados por el Ministerio del Medio Ambiente. Este adecuado manejo de la información convierte al saber hacer en una fortaleza a explotar para el logro de los objetivos del programa.

No obstante, cabe señalar que ninguno de los documentos analizados ni la entrevista realizada, han evidenciado que el programa desarrolle, como lo pide la gestión moderna, la gestión del conocimiento. Si bien el Programa BQNB ya tiene (en la gestión de información) el primer paso necesario para establecer una buena gestión del conocimiento, es con esta última que las organizaciones logran retener efectivamente el conocimiento individual y colectivo que se ha generado en la dinámica interna del trabajo (Alonso-Arévalo, 2007: 8), es decir, no limitar el conocimiento acumulado a la suma de información documental, sino al resultado de la dinámica interpersonal y jerárquica que se necesitó para la obtención de esa información. De lograr el paso de la gestión de la información a la gestión del conocimiento, se creará un escenario propicio en el Programa BQNB para potenciar lo que se viene haciendo bien, así como la identificación de debilidades a mejorar, resguardando por medio de la gestión del conocimiento, lo intangible como la mejor ventaja competitiva que puede tener una organización.

De acuerdo a lo señalado en el párrafo anterior, la gestión del conocimiento, usada como una herramienta que facilita el análisis sobre cómo se están haciendo las cosas, podría ser aliada para lograr cambios sustanciales como ampliar el ámbito de acción de los objetivos del programa. Si bien el planteamiento de objetivos requiere la focalización del problema, se considera necesario que se problematice de manera holística la interrelación entre los distintos problemas asociados al tema medioambiental. Por ejemplo, incluir el aspecto intercultural y dejar de limitar la sensibilización del programa a un tema comunicacional simplificado que no considere aspectos como las malas prácticas medioambientales asociadas a prácticas culturales arraigadas.

Del mismo modo, la gestión del conocimiento podría ser aliado para implementar soluciones anticipadas ante posibles conflictos entre los actores del programa. Bajo esta perspectiva, se necesita pasar de un cambio centrado en los objetivos internos de la organización -cambio buscado- a un cambio que busque un punto común para transformar la organización y reducir la brecha entre la visión y las demandas de la sociedad y entorno: cambio concurrente (Alonso-Arévalo, 2007). En esta línea se encuentra, como una importante fortaleza, la evidencia de que los colaboradores del programa se encuentran sensibilizados en la temática del cuidado medioambiental, debido a que existen dentro del

ambiente de trabajo, normas implícitas sobre el uso y reutilización del material reciclable, convirtiéndose así en agentes de cambio que manejan prácticas coherentes, logrando así pasar de un cambio buscado a un cambio concurrente.

Una mirada a los protagonistas del cambio del Programa BQNB

Los vecinos

Miraflores es uno de los distritos con menor índice de deudores por arriendos e impuestos prediales, superado solo por San Isidro y La Molina. Además, cuenta con el mayor monto de recaudación después de Santiago de Surco y San Isidro (Fernández, 2017). En este contexto, el Programa BQNB tiene como principal fortaleza el interés de los vecinos para hacerle frente a la problemática medioambiental, lo que significa que no solo se cuenta con personas que pueden aportar con sus impuestos, sino que también se encuentran motivados para sumarse a la iniciativa. Si bien el conjunto de vecinos se constituye como un actor relevante para BQNB, desde una perspectiva actitudinal, dicha población representa un elemento provechoso para el proyecto a nivel estratégico y para su reputación.

Por el lado estratégico, la participación de los vecinos resulta importante en tanto aportan (con sugerencias, quejas e ideas) a la mejora del servicio que brinda BQNB. Esta práctica y predisposición facilitan que el proyecto mantenga un ritmo de mejora constante en atención al usuario. Por el lado de la reputación, la predisposición y actitud positiva de la mayoría de los vecinos permitiría que BQNB se posicione fácilmente en el entorno limeño como una organización social enfocada en el cuidado medio ambiental.

Los voluntarios

Los vecinos mirafloresinos no son el único actor relevante para el programa BQNB. Los voluntarios cuentan con un papel muy importante para el desarrollo del programa, ya que son los encargados de relacionarse directamente con los vecinos y dar las indicaciones sobre cómo se realiza un correcto reciclaje de los residuos caseros.

La percepción general que se tiene del voluntariado es favorable. La participación de los voluntarios maximiza el alcance de las actividades que desarrolla el Programa BQNB, puesto que son capital humano que desarrollan distintas funciones operativas. Esto es beneficioso también porque ahorra recursos al programa y le da la oportunidad de destinarlos a otras prioridades.

Sin embargo, existen dos aspectos que debilitan la presencia de este actor en el Programa BQNB: a) la alta rotación de sus puestos ocasiona que pierda fuerza en el corazón de la operación y trabe el logro de objetivos y, b) la poca experticia de los voluntarios requiere afinarse y monitorearse para asegurar

el correcto desarrollo de sus funciones. En tal sentido, se debería revisar la aproximación pedagógica de las capacitaciones que ejecutan los voluntarios para que, más allá de asegurar la entrega de kits de reciclaje, se fortalezca el vínculo con los vecinos y otros interesados.

Finalmente, a diferencia de los vecinos, quienes participan directamente de las audiencias públicas, los voluntarios tienen una participación limitada en el Programa BQNB. En esencia, sus comentarios y opiniones sólo son recopilados mediante los informes de monitoreo, lo que invisibiliza la expresión de individualidades para priorizar reportes sobre el avance general del proyecto.

Los recicladores

Para abordar a los recicladores es menester comprender las circunstancias que engloban su actividad y analizar la interacción que tienen con la municipalidad y vecinos de Miraflores. En primer lugar, se reconoce a líderes informales entre los recicladores. Ello, si bien puede ser de utilidad para movilizar al conjunto de recicladores, puede ser contraproducente cuando no cuentan con claridad en los objetivos o rutas de trabajo, tal como ya ha ocurrido en ocasiones previas. En algunas ocasiones estos líderes informales pueden establecerse como oposición haciendo notar la necesidad de un contacto más cercano con la Municipalidad, gestores del programa y vecinos.

Un segundo factor se refiere a la percepción negativa que prevalece entre los recicladores respecto a la retribución económica que puede generar la formalización de su actividad. Esta percepción tiene como base su propia experiencia puesto que, antes de trabajar en el programa, la cantidad de sus ingresos estaba en función a su esfuerzo laboral, es decir, si recolectaban mayor cantidad de residuos sólidos, percibían mayor ganancia. No obstante, en la actualidad, el programa ofrece una remuneración mensual fija a los recicladores (Bazán, 2015: 59).

Como tercer factor, el vínculo entre el la municipalidad y los recicladores puede ser considerado como distante y normativo. Ello se evidencia en el establecimiento de horarios para el recojo de basura, uso de un uniforme, lidiar con material que no ha sido segregado adecuadamente, cumplir con una cuota de material reciclable, entre otros. Casi como consecuencia, desde la percepción de los recicladores, estos son los principales motivos de queja. Si bien no ha escalado a problemas mayores, han ocurrido incidentes que mellan el clima social entre recicladores, por ejemplo, se han registrado robos del material reciclable entre recicladores (por competencia), existe una notoria insatisfacción con la división de material reciclable y se reportan llamadas de atención a los miembros de la asociación de recicladores por no cumplir con el horario de recojo.

Por último, como cuarto factor, se encuentra el estigma social que atenta contra la identidad de la ocupación de reciclador, el cual hace que quienes ejercen este oficio aún sean “mal vistos” y no sean completamente valorados e integrados al sistema social como cualquier ciudadano. Se podría inferir que dicho estigma se construye en tanto este empleo, no solo se ejecuta desde la informalidad (en la mayoría de los casos), sino que se ejecuta en condiciones que mellan la salubridad (rebuscar en la basura) y se vinculan con la inseguridad (caminar de noche). En ese sentido, no existe algún esfuerzo explícito enfocado en cambiar este estigma social, ni por parte de la municipalidad, ni del programa BQNB.

En conjunto, estos factores ocasionan que muchos recicladores trabajen informalmente luego de su jornada formal, actividad que se podría ver influenciada por líderes informales dentro de la asociación. De esta manera, al igual que con los vecinos, entre los recicladores existe una autoridad informal que, de no ser tomada en cuenta, podría hacer que el programa pierda oportunidades y, en el peor de los casos, se socave el alcance de objetivos y el quiebre de la sostenibilidad.

El rol que desempeñan ARSEMIM y los voluntarios del programa resultan importantes para el logro de la meta propuesta, posiblemente incluso en igual o mayor medida que la participación de los vecinos. Ambos actores - recicladores y voluntarios - son quienes ejecutan las acciones del programa y, desde una mirada funcional, se les puede comprender como el corazón de la organización, pues se encargan de la operatividad y desarrollo práctico del programa. A diferencia de los vecinos mirafloresinos, la participación de los recicladores y voluntarios se reduce a un nivel más operativo que estratégico, lo que significa que tienen funciones específicas a desarrollar, mas no entran directamente en la toma de decisiones sobre el programa.

En ese sentido, los riesgos de mantener una reducida participación de los recicladores y los voluntarios en el ámbito estratégico del programa son: la sobrecarga laboral en operar el servicio brindado. La imposibilidad de aumentar la atención o servicio, la pérdida de oportunidades de mejora continua e integral del programa, la limitada distribución de responsabilidades entre los actores involucrados, el establecimiento de la municipalidad y del programa como un actor de regulación y seguimiento (más no de gestión y articulación) y, la dependencia financiera del programa con la municipalidad. Así, dentro del enfoque de trabajo de BQNB, la municipalidad es la encargada de contactarse con los vecinos y coordinar con los operadores del programa (recicladores y voluntarios), es decir, que centraliza el poder formal y determina la relación y jerarquía entre los actores del Programa.

El nicho de negocio de la basura

Un último aspecto que el Programa BQNB debe considerar es la naturaleza de su actividad. Se estima que el negocio de la basura moviliza 500 000 millones de dólares anuales en el mundo (El País, 2014). Si bien es cierto que este negocio está más establecido en países de primer mundo, esto aún es un nicho de mercado en la realidad latinoamericana. En el Perú, no existe una industria de la basura (reciclado y aprovechamiento de residuos) y por dicho motivo el Programa BQNB tiene la oportunidad de explotar directamente dicho nicho de mercado²⁵. Este contexto no solo le brinda al Programa BQNB una oportunidad de posicionamiento de su operación y de sus procesos, sino que ofrece una oportunidad de transformación social auto sostenible que puede ser viabilizada desde la perspectiva estratégica de la Gerencia Social y de la innovación social para el desarrollo económico local. Esto ofrece tres oportunidades específicas que actualmente el programa no está aprovechando: (a) reingeniería de su modus operandi organizacional, (b) escalamiento de la operación y, (c) financiamientos externos.

En relación a la reingeniería, es clave señalar que en la actualidad el Programa BQNB tiene una estructura y relación de stakeholders que lo convierten en un programa dependiente de otros -ya sea por financiamiento, provisión de recursos humanos u otros-, frenando su sostenibilidad. La perspectiva estratégica que plantea la gerencia e innovación social aseguraría, mediante el empoderamiento de los mismos recicladores y vecinos, la oportunidad de lograr que la organización del programa BQNB sea independiente en todo sentido.

No obstante, para lograrlo será requisito cambiar parte de la estructura organizacional con la finalidad de redistribuir el poder estratégico (c.f. Aguilar, 2016; Chaqués y Palau, 2006) y, por ejemplo, otorgarle mayor poder de decisión y planificación a los recicladores. Partiendo de este ejemplo, la reingeniería del programa BQNB implica la creación de espacios de articulación y rediseñar la estrategia de intervención para que trascienda de la protección medioambiental a la transformación social para la igualdad de oportunidades. En esa misma línea, convertir a los recicladores como parte del equipo estratégico, volvería al programa más competitivo porque asimilaría un knowhow que hasta el momento ha sido invisibilizado. Como consecuencia se podría inferir que esta nueva ventaja competitiva potenciaría la independencia económica del programa, en tanto son los mismos recicladores los que mejor conocen el mercado informal donde se comercializa el material reciclado.

Con relación al escalamiento de operación, es decir, replicar la intervención del Programa BQNB a otros distritos del Perú, dependerá de cambios

25 En el Perú solo se reciclaría el 15% de la basura generada, mientras que el 85% restante termina quemado o erróneamente acumulado en botaderos que contaminan el medio ambiente (Gestión, 2017).

más primarios como los descritos en los párrafos previos. Si bien la propuesta BQNB actualmente es escalable debido a que cuenta con un knowhow sistematizado y orden en su estructura y procesos, se infiere que la falta de financiamiento y su simple propuesta de valor frenan dicho escalamiento.

El primero de estos frenos no es necesario de explicar puesto que para abrir otro Programa BQNB se requiere contratar al menos a cinco profesionales que conformen el equipo técnico y ello tiene un costo. No obstante, el segundo freno sí es importante de reconocer: la propuesta de valor del Programa BQNB no le genera ningún valor diferencial frente a cualquier otra ONG que aborde el tema medio ambiental; al menos no lo hace explícitamente. Por ello, el escalamiento solo será posible si se cambia el valor agregado de BQNB, por lo que se requiere que la reingeniería descrita previamente, abarque este tema.

El último y no menos importante aspecto, se refiere al financiamiento externo. Actualmente, con un modelo de intervención del tipo ONG, el programa desperdicia oportunidades de financiamiento que son valoradas en prospectiva y son compatibles con considerar a la basura como un nicho de negocio. Por un lado, este tipo de negocio le da la oportunidad al Programa BQNB de diversificar sus ingresos a través de la comercialización de materiales reciclables, la creación de merchandising, entre otros. Por otro lado, en la actualidad las propuestas de innovación social están siendo bien recibidas y financiadas por diversas entidades a nivel mundial y ello es una oportunidad.

La conjunción de estas tres oportunidades desaprovechadas permitirían juzgar que el programa BQNB aún está en desarrollo y requiere repensarse en función a su contexto de operaciones, es decir, en función al emergente negocio de la basura. En esa línea, de acuerdo al análisis realizado, resulta conveniente que el Programa BQNB cambie su naturaleza de membresía institucional y se independice bajo la figura de emprendimiento social para no solo resolver la gestión de residuos sólidos, sino también para activar económicamente a una población estigmatizada como son los recicladores. No obstante, esta figura exige que el rol de la municipalidad, en su relación con el Programa BQNB desde un modelo de empresa social, cambie a un modelo de concesión y regulación de la actividad de gestión de residuos.

IV. Balance crítico a modo de conclusiones

Sobre lo expuesto se deben retomar las dos preguntas guías que se plantearon para validar si el modelo de gestión explica el logro de resultados del programa y si dicho modelo analiza la gobernanza como eje central.

En ese sentido, en primer lugar, se debe señalar que el modelo de gestión del Programa BQNB sí logra resultados, es decir concretar sus objetivos y me-

tas en el reciclaje de residuos sólidos. La evidencia de ello son los siguientes logros tangibles y publicados por el mismo programa²⁶:

- Se ha logrado recuperar 1700 toneladas de residuos sólidos hasta el año 2016²⁷.
- Bajo la Ley N° 29419, Ley del Reciclador, se ha incorporado a 27 recicladores al programa desde el 2012.
- Mejora de la calidad de vida laboral y personal de los recicladores y sus familias.
- Cobertura del Programa en las catorce zonas en las que está dividido el distrito²⁸.
- Hasta la fecha, se ha registrado más de 12 mil viviendas como participantes.
- Se han instalado ocho contenedores soterrados para residuos reciclables en la Av. Diez Canseco y Av. Larco.
- Realización de cuatro ferias de reciclaje en espacios públicos estratégicos del distrito, con las cuales se ha buscado mostrar a la comunidad miraflorina la posibilidad de transformación de los residuos inorgánicos en nuevos productos.
- Premios alcanzados:
 - 2013: Calificada como Buena Práctica en Gestión Pública en la categoría Gestión Ambiental, promovido por la Asociación Ciudadanos al Día (CAD).
 - 2012: Ganadora del Premio de Buenas Prácticas en Gestión Pública en la categoría Gestión Ambiental, promovido por la Asociación Ciudadanos al Día (CAD).
 - 2012: Ganadora del Premio Responsabilidad Ambiental en la categoría Municipalidades, de la Asociación Nacional Ghiis Jáa.

Como segundo elemento se concluye que, tal como funciona en la actualidad, el modelo de gestión del Programa BQNB sí aporta al logro de los objetivos institucionales porque tiene toda una estructura que da soporte a dicha actividad. Es decir que el programa, desde su integralidad, mantiene jerarquías, procesos e interacciones que funcionan para el alcance de sus objetivos y no solo para el reconocimiento y la mayor interacción con los actores involucrados.

Como ya se mencionó, es importante que el Programa BQNB amplíe la participación de actores como parte del equipo estratégico. Para ello se debe tender puentes entre estos actores y reconocer su importancia y aporte, vinculándolos entre sí para generar sinergia en pro de un solo objetivo. Por ejem-

26 Recuperado de: http://www.miraflores.gob.pe/_contenTempl1.php?idpadre=4996&idhijo=5111&idcontenido=7829

27 Información recuperada de documento interno.

28 Si bien este dato se recuperó de la página web del programa; fue actualizado con base a información más reciente obtenida por entrevistas.

plo, en el núcleo operativo (recicladores y vecinos) existen liderazgos informales que no son gestionados por el programa y que pueden potenciar o trabar su desarrollo según la gestión que se realice. Es necesario precisar que los voluntarios, quienes son parte importante para el éxito de BQNB, no cuentan con medios de comunicación para dar a conocer su opinión y aportes.

Un tercer elemento es que el actual modelo de gestión del Programa BQNB aún requiere evolucionar y perfeccionarse para afrontar un contexto complejo y una problemática multicausal como la contaminación del medio ambiente. Así, de primera mano, se puede señalar que la complejidad de dicha problemática es mayor a un sencillo cumplimiento de una normativa o la prédica reiterativa de los planteamientos de los Objetivos del Desarrollo Sostenible. Por el contrario, afrontar esta realidad comprende reflexionar, por ejemplo, que, a nivel de sociedad, existe todo un sistema de consumo que no está necesariamente alineado a la protección del medio ambiente y que, a nivel actitudinal, existen resistencias individuales y grupales por las personas para aceptar los procedimientos y responsabilidades del cuidado medioambiental.

En cuarto lugar, es importante señalar que la forma en la que se organiza el Programa BQNB no favorece a su auto sostenibilidad, puesto que depende directamente del presupuesto asignado por el municipio. Esto significa que las iniciativas propias del programa y la gestión de la calidad quedan limitadas a los recursos que disponen de la municipalidad. Por ello, si el Programa BQNB desea apostar por la sostenibilidad y crecimiento a un siguiente nivel, va a ser necesario que opte por una figura donde genere recursos propios para que la reinversión sea en beneficio del mismo programa. Esta figura se le conoce con el nombre de empresa social, la cual plantea un modelo de negocio que asegura dos elementos clave para la gerencia social: la transformación social y la auto sostenibilidad de un programa social. Esta propuesta surge como resultado de la necesidad de la administración pública de replantear su rol y buscar formas mixtas de colaboración público-privado para lograr una protección social pública (Salinas y Rubio: 2001, 86). En ese sentido, la administración pública trabaja de manera directa con la empresa social, donde la financia, regula y controla la calidad de servicios que brinda (Salinas y Rubio: 2001), una característica que también es compatible con el trabajo que podría realizar el Programa BQNB de convertirse en empresa social. Esto debido a que, según la Ley N° 279722, Ley Orgánica de Municipalidades, los municipios distritales pueden dar concesión para administrar y reglamentar los residuos sólidos, lo que implica que pueden contratar a BQNB y gestionar el cumplimiento de sus funciones si es que el programa logra apalancar los espacios de gobernanza.

Como ya se mencionó, se reconoce que el Programa BQNB es un avance en la gestión de residuos sólidos en zonas urbanas y que su accionar ha hecho posible que interactúen vecinos, municipalidad y asociación de recicladores en pro de un objetivo en común. Aun así, el programa requiere medidas que traspasen los límites de su organización para articular y empoderarse con otros actores sociales como, por ejemplo, instituciones educativas, empresas, entre otros. Solo de esta manera, el Programa BQNB brindará una gestión más eficiente para la solución de la problemática medioambiental.

En esa línea, un importante requerimiento para mejorar procesos y rediseñar el Programa BQNB es impulsar espacios donde los actores clave se relacionen entre ellos bajo un mismo interés u objetivo. A esto se le conoce como espacios de gobernanza y son considerados como una herramienta indispensable para desplegar iniciativas de co-gestión dentro de un programa social. En este sentido, la gobernanza hace referencia a la coordinación y cooperación real es decir con distribución de responsabilidades que se construye entre un conjunto de actores que experimentan una problemática sentida para que se generen soluciones concertadas y se multipliquen las oportunidades de desarrollo para su comunidad (Subirats, 2011; Aguilar, 2016).

Bibliografía

- AGUILAR, Luis. (2016) *Democracia, Gobernabilidad y Gobernanza*. Ciudad de México: INE.
- ALONSO-ARÉVALO, Julio. (2007) *Gestión de la Información, gestión de contenidos y conocimiento*. En II Jornadas de trabajo del Grupo SIOU. Salamanca España.
- BAZÁN, Mónica. (2015) *Vecinos, recicladores, municipalidad y ONG: La comunicación en tensión (Tesis de licenciatura)*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú. Recuperado de <http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/123456789/6259>
- CONGRESO DE LA REPÚBLICA (2003) *Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidad*. Recuperado de: https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_public/capacita/programacion_formulacion_presupuestal2012/Anexos/ley27972.pdf
- CHAQUÉS, Laura. y A. PALAU, (2006) Capítulo 6 Gobernanza. *En Manual de Ciencia Política*. Tercera Edición. España: EFCA. pp. 537-561.
- EL PAÍS (2014) *La basura es una mina*. Recuperado de https://elpais.com/elpais/2014/07/09/eps/1404901927_975654.html

- ESLAVA, Adolfo. (2016) *Una visión amplia del desarrollo*. Working paper. Recuperado de https://www.researchgate.net/publication/308972261_UNA_VISION_AMPLIA_DEL_DESARROLLO_Apuntes_de_Economia_Politica_Version_preliminar-161001-
- FERNÁNDEZ, Cristina. (2017) *Los distritos más poblados de Lima tienen menor recaudación*. *El Comercio*. Recuperado 12 de febrero de 2017 de: <https://elcomercio.pe/lima/distritos-poblados-lima-menor-recaudacion-164295>
- GESTIÓN (2017). *Perú solo recicla el 15% de la basura que genera diariamente*. Recuperado 10 setiembre 2017 de <https://gestion.pe/economia/empresas/peru-recicla-15-basura-genera-diariamente-143243>
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA, (2007). *Evolución de la población censada urbana, según departamento y año censal*. *Archivo informático*. Recuperado de: <https://www.inei.gov.pe/estadisticas/indice-tematico/poblacion-y-vivienda/>
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA, (2017). *Provincia de Lima. Compendio estadístico 2017*. Recuperado de: <https://www.inei.gov.pe/estadisticas/indice-tematico/poblacion-y-vivienda/>
- KAST, Fremont. y James ROSENZWEIG. (1998) *Administración en las organizaciones: enfoque de sistemas y de contingencias*. Ciudad de México: Mc Graw Hill.
- MINISTERIO DEL AMBIENTE (2016). *Decreto Legislativo N° 1278: Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos*. Recuperado de <http://www.minam.gob.pe/wp-content/uploads/2017/04/Decreto-Legislativo-N-1278.pdf>
- MINISTERIO DEL AMBIENTE (2017). *Ley Nro. 29419: Ley que regula la actividad de los recicladores*. Recuperado de <http://www.minam.gob.pe/wp-content/uploads/2017/04/Ley-N%C2%B0-29419.pdf>
- MINTZBERG, Henry. (1984). *La esencia de la estructura en las organizaciones*. Barcelona: Ariel, pp. 25-93.
- MUNICIPALIDAD DE MIRAFLORES (2017). *Los servicios. Programa "Basura que no es Basura"*. Recuperado de: http://www.miraflores.gob.pe/_contentTempl1.php?idpadre=4996&idhijo=5111&idcontenido=7829
- MUNICIPALIDAD DE MIRAFLORES (2015) *Reglamento de Organización y Funciones de la Municipalidad Distrital de Miraflores*. Recuperado de: http://www.peru.gob.pe/docs/PLANES/10487/PLAN_10487_2015_ROF_2015_MIRAFLORES.PDF

- MUNICIPALIDAD DE MIRAFLORES (s/f). *Programa de segregación en la Fuente. "Basura que no es Basura"*. Recuperado de http://www.miraflores.gob.pe/Programa_basura_que_no_es_basura.pdf
- ORGANISMO DE EVALUACIÓN Y FISCALIZACIÓN AMBIENTAL [OEFA] (2014). *La fiscalización ambiental en residuos sólidos*. Recuperado de: https://www.oefa.gob.pe/?wpfb_dl=6471
- SALINAS, Francisco y María José RUBIO, (2001) *Tendencias en la evolución de las organizaciones no lucrativas hacia la empresa social*. Centro Internacional de Investigación e Información sobre la Economía Pública, Social y Cooperativa (CIRIEC) 37
- SUBIRATS, Joan. (2010). *Si la respuesta es gobernanza, ¿cuál es la pregunta? Factores de cambio en la política y en las políticas*. *Ekonomiaz*, 74(2), 16 – 35.

Acompañamiento pedagógico en la selva: por una educación intercultural con las PIAS

Daniela Raida Ruiz Fernández, María Petronila Benites Arrieta y Nathaly Zapata Jáuregui²⁹.

Resumen

Reconocer que el Perú es un país diverso, pluricultural y multilingüe no es ni ha sido fácil. A lo largo de nuestra historia la diversidad ha sido percibida como un problema que, en la mentalidad de muchos, ha impedido la construcción de la nación peruana y el ansiado desarrollo del país. Está costando ver y descubrir la diversidad como riqueza y como oportunidad. Esta dificultad para reconocerse y aceptarse como diferentes, pero iguales en dignidad y en derechos, ha generado múltiples acciones para tratar de uniformizar al país perjudicando seriamente la educación.

La actual gestión del Ministerio de Educación (MINEDU), ha puesto énfasis en la implementación de la Política Sectorial de Educación Intercultural y Educación Intercultural Bilingüe; sin embargo, a pesar de los avances normativos e institucionales, estas insuficiencias persisten. La exclusión histórica que han sufrido los pueblos indígenas exige del Estado mayores esfuerzos que permitan reducir las grandes brechas existentes. De acuerdo con información proporcionada por el MINEDU, aproximadamente el 46% de niñas, niños y adolescentes indígenas no reciben cobertura educativa en su lengua originaria.

La presente publicación analiza, bajo el enfoque de la gerencia social, el programa Soporte Pedagógico Intercultural (SPI) del MINEDU, brindado a través de las Plataformas Itinerantes de Acción Social (PIAS). El trabajo responde a la principal interrogante: ¿Existe un grado de articulación con otros sectores del Estado y con los niveles de gobierno regional y local? Como se podrá observar en el análisis realizado, articulación y coordinación no son lo mismo.

Además de la revisión de información secundaria escrita y/o digital, la metodología utilizada incluye el uso de técnicas mixtas en el recojo y análisis de

29 Daniela Raida Ruiz Fernández: Ingeniera industrial por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Cuenta con estudios de maestría en Gerencia Social de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Con especialización y experiencia en administración y planificación de programas y proyectos sociales.

María Petronila Benites Arrieta: Licenciada en Ciencias de la Comunicación por la Universidad Nacional Federico Villarreal. Cuenta con estudios de maestría en Gerencia Social de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Ha cursado una especialización en Gestión Estratégica de la Comunicación y RR.PP. en la Universidad de San Martín de Porres. Tiene experiencia en el sector público en temas de interculturalidad y pueblos indígenas

Nathaly Zapata Jáuregui: Licenciada en Derecho y Ciencias Políticas por la Universidad Nacional de Trujillo y máster en Gestión Pública por la Universidad Cesar Vallejo. Cuenta con estudios de maestría en Gerencia Social de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Tiene experiencia en el sector público en temas de violencia familiar y sexual.

la información, tales como: mapeo de actores sociales y/o institucionales, y una entrevista que recoge la opinión sobre los intereses de los actores involucrados.

Introducción

El sistema educativo peruano, a lo largo de toda su historia republicana, ha impulsado políticas educativas orientadas a homogenizar y castellanizar a todos los estudiantes del país sin reconocer la enorme variedad de pueblos, culturas y lenguas que encierra el extenso y diverso territorio nacional.

Los bajos resultados en los aprendizajes de niñas y niños, en especial los obtenidos por las niñas y niños indígenas, son el reflejo del fracaso de esta educación con modelos curriculares y pedagógicos únicos, que no ha podido responder a la diversidad del país con propuestas pertinentes y de calidad al mismo tiempo y, por el contrario, han agravado las condiciones de inequidad y de injusticia en las que viven los sectores poblacionales más vulnerables.

El programa de SPI forma parte de los servicios que se brindan en las PIAS como parte de la Estrategia de Acción Social con Sostenibilidad (EASS)³⁰, liderado por el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS). Mediante el SPI se brinda asistencia técnica, asesoría, capacitación, actualización y acompañamiento a los docentes que se desempeñan en las instituciones educativas (IIEE) de educación intercultural bilingüe (EIB) y monolingües (castellano) de las comunidades cercanas a los ríos Napo, Morona, Putumayo y lago Titicaca, ruta atravesada por las PIAS. Así mismo, la estrategia de las PIAS se replica desde el 2017 en el Programa Nacional Tambos antes liderado por el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS), ahora bajo la dirección del MIDIS. Los Tambos, así como las PIAS, forman parte del Programa Nacional PAIS y tiene la finalidad de acercar los servicios del Estado a las comunidades rurales de la sierra y a las comunidades indígenas de la Amazonía³¹.

Este estudio se ha realizado bajo el enfoque sistémico, según el cual se analizó el programa como un modelo de entrada-transformación-salida (Kast y Rosenzweig, citado por Bobadilla y Centurión, 2017). Se encuentra en una relación dinámica con su entorno, recibe varias entradas (necesidad y expectativa), las transforma de alguna manera (objetivos, valores, acciones y líneas de acción), y exporta sus productos (bienes y servicios entregados, resultados).

30 La Estrategia de Acción Social con Sostenibilidad se aprobó mediante el Decreto Supremo N° 003-2016-MIDIS (15 de julio del 2016), en el cual se menciona que cada entidad involucrada en la implementación de la EASS, adoptará las medidas necesarias para su ejecución y cumplimiento, correspondiendo a la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales de la Presidencia del Consejo de Ministros el seguimiento de los resultados alcanzados y al MIDIS la coordinación de las intervenciones vinculadas.

31 En el presente artículo no se ha investigado sobre el Programa Nacional Tambos, ya que ha sido una acción realizada posterior a esta investigación, por lo tanto, solo se hace mención para contextualizar el estudio.

Además, la investigación responde a la principal interrogante sobre el modelo de gestión: ¿Existe un grado de articulación con otros sectores del Estado y con los niveles de gobierno regional y local? Así mismo, se ha considerado importante identificar el tipo de participación que se está aplicando mediante el empoderamiento de la Dirección Regional de Educación (DRE) y la Unidad de Gestión Educativa Local (UGEL) de la zona. Ha sido de similar importancia identificar el trabajo con los diferentes niveles de organización indígena, tales como federaciones, organizaciones regionales y nacionales.

La investigación se realizó con el objetivo de conocer el modelo de gestión del SPI en las PIAS y comprobar el nivel de eficiencia de este programa. Para ello, el documento se presenta en tres capítulos. El Capítulo 1: El programa Soporte Pedagógico Intercultural en las PIAS, muestra el objetivo del programa, su modelo de gestión y sus resultados. El Capítulo 2: Tempestad y calma. Navegando hacia un modelo eficiente del SPI en las PIAS, expone los hallazgos encontrados respecto al modelo de gestión y la co-gestión del programa. Finalmente, el Capítulo 3: Conclusiones y recomendaciones.

Capítulo 1. El programa Soporte Pedagógico Intercultural en las PIAS

El SPI en las PIAS es una réplica a menor escala del SPI que se ejecuta a nivel nacional. El nacional brinda asistencia técnica, asesoría, capacitación, actualización y acompañamiento a los docentes que se desempeñan en escuelas de EIB, utilizando estrategias, herramientas y metodologías innovadoras locales. Está dirigido a docentes, promotores de programas no escolarizados (PRONOEI) y directores de educación inicial y primaria de instituciones educativas de EIB para fortalecerlos en su desempeño profesional, de tal manera que logren desarrollar las competencias priorizadas del Marco del Buen Desempeño Docente (MBDD) y en el perfil del docente de EIB. Se espera que la mejora de su práctica pedagógica redundará directamente en mejorar el aprendizaje de los estudiantes³².

1.1. Problemas que trata de resolver el Soporte Pedagógico Intercultural en las PIAS

Lo que justifica la aparición del programa es la necesidad de fortalecer las capacidades de los docentes de las IIEE en las travesías de las PIAS en las cuencas de los ríos Napo, Putumayo y Morona, y en el Lago Titicaca.

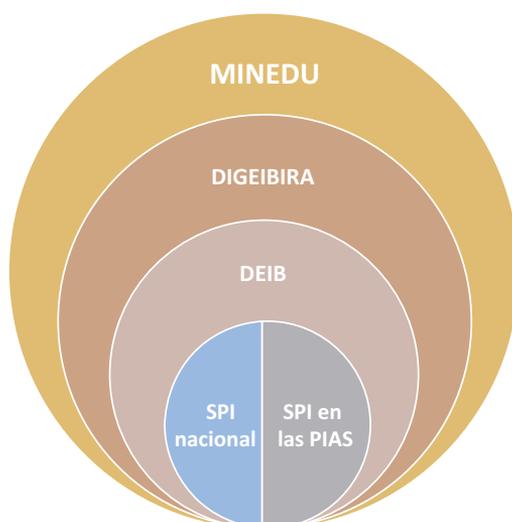
El MINEDU, a través de la Dirección de Educación Intercultural Bilingüe (DEIB) y la Dirección General de Educación Básica Alternativa, Intercultural Bilingüe y de Servicios Educativos en el Ámbito Rural (DIGEIBIRA), brindan

32 <http://www.minedu.gob.pe/campanias/proceso-de-contratacion-de-aspi.php>

sus servicios en las PIAS en el marco de la Política Sectorial de Educación Intercultural y Educación Intercultural Bilingüe, de EIB aprobada por D.S. N°006-2016-MINEDU (09 de julio el 2016), el Plan Nacional de Educación Intercultural Bilingüe (PNEIB), aprobado por R.M. N° 629-2016-MINEDU (15 de diciembre de 2016) y el Marco del Buen Desempeño Docente, aprobado por Resolución Ministerial N° 0547-2012-ED, buscando mejorar las competencias docentes para lograr los aprendizajes esperados en los estudiantes de la Educación Básica Regular (EBR).

El SPI en las PIAS forma parte de la EASS y se encuentra a cargo de la DEIB, la cual a su vez forma parte de la DIGEIBIRA del MINEDU. El programa contribuye al objetivo de la EASS de generar bienestar y desarrollo integral, sostenible y sustentable en las cuencas de la Amazonía, garantizando la vigencia de derechos de las poblaciones vulnerables en diálogo y en consenso con los pueblos indígenas y sus organizaciones representativas (Ver gráfico N° 1).

Gráfico N° 1
Relación SPI - MINEDU



Fuente: Elaboración propia.

En cuanto al diseño del programa, cuenta con el enfoque de empoderamiento y el territorial. Con el enfoque de empoderamiento busca repotenciar las capacidades de las personas que viven en condiciones de desigualdad. En el caso particular del programa se enfoca en repotenciar las capacidades de docentes y directivos de las IIEE de la zona para que estos, a su vez, puedan brindar una educación de calidad. Existen cuatro aspectos claves para la superación de las barreras económicas, sociales, políticos y culturales, estas son: el acceso a la información, inclusión y participación, responsabilidad o

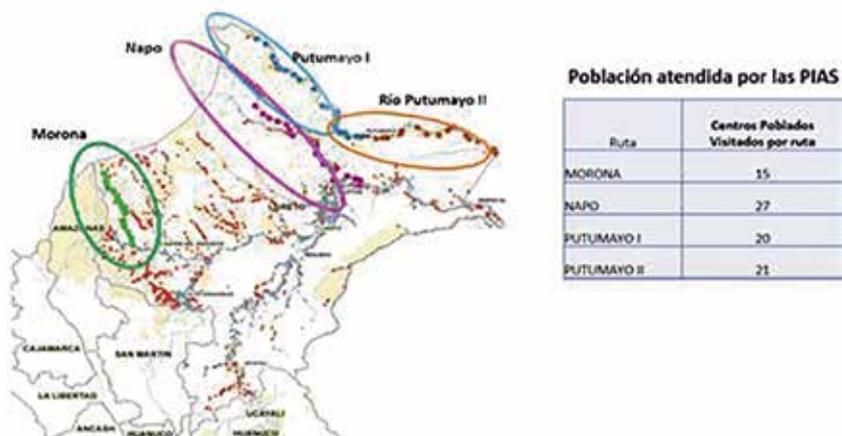
rendición de cuentas y capacidades organizativas locales. Al lograr un avance significativo en los cuatro aspectos se podrá confiar en que el enfoque de empoderamiento contribuirá a la conformación de personas autosuficientes, capaces de dirigir su propio desarrollo participando en la toma de decisiones, coordinando con los diferentes niveles de gobierno y con la capacidad suficiente para demandar e influir en las políticas que las afectan, y lograr así el objetivo fundamental de generar un desarrollo sostenible.

En el marco de la EASS el enfoque de la intervención articulada del Estado con la cual se alinea el SPI es el territorial, ya que mediante la intervención se busca comprender y promover el desarrollo destacando la importancia prioritaria que tiene el territorio, entendido como el entorno geográfico y socio-cultural, en el cual y con el cual interactúan las personas en sociedad. Este enfoque, a través de estrategias integrales y coordinadas, busca articular la acción del Estado y otros actores en ámbitos territoriales demarcados en los que viven comunidades humanas específicas, con características ambientales, geográficas, demográficas y culturales similares, donde el foco lo constituye el espacio multidimensional (económico, social, político, ambiental, cultura).

En el año 2017 hubo navegando cinco PIAS dentro del ámbito de intervención del SPI. El recorrido en la región Loreto está operando en las cuencas de los ríos Napo, Morona y Putumayo con las PIAS Napo, Putumayo I, Putumayo II y Morona (Ver Gráfico N° 2). A finales del mismo año, zarpó por primera vez la PIAS de la región Puno, cuyo recorrido está focalizado en el Lago Titicaca.

Gráfico N° 2

Mapa de la ruta del recorrido de las PIAS en la región Loreto



Fuente: Presentación PIAS, marzo de 2017. MIDIS.

Los beneficiarios directos del programa son los docentes de las IIEE EIB y monolingües castellano de la travesía de las PIAS en las cuencas del Napo, Morona y Putumayo, y en el Lago Titicaca. Los beneficiarios indirectos son los estudiantes, los padres y madres de familia y la comunidad. Los primeros por recibir una educación integral de calidad y los últimos por estar involucrados en la gestión pedagógica e institucional de la escuela (Ver Cuadros N° 1 y N° 2).

Cuadro N° 1
Centros poblados atendidos por las PIAS a marzo de 2017

PIAS	Provincias	Distritos	Nro. Centros Poblados Amazónicos	Población	Pueblos Indígenas
NAPO	Maynas	Torres Causana	25	5,042	Arabela, Awajun, Kichua, Murui-Muinani, Maijuna, Yagua, Secoya, Urarina.
		Napo	64	9,086	
		Mazan	4	746	
PUTUMAYO I	Putumayo	Putumayo	19	1,477	KukamaKukamiria, Kichua, Murui-Muinani, Ocaina, Maijuna, Shawi, Yagua, Secoya.
		Yaguas	14	653	
PUTUMAYO II		Teniente Manuel Clavero	33	2,652	
Rosa Panduro		11	442		
MORONA	Datem del Marañón	Morona	46	3,690	Achuar, Awajun, Chapra, Kukama Kuakamiria, Shawi, Wampis.
TOTAL		8 distritos	216	23,788	14 pueblos indígenas

Fuente: INEI. Segundo Censo de Comunidades Indígenas de la Amazonía Peruana 2007 y RM Nro. 393-2015/MC.

Cuadro N° 2
Instituciones educativas y pueblos indígenas atendidos por las PIAS a marzo 2017

PIAS	Provincias	Nro. Centros Poblados	No Instituciones Educativas		Pueblos Indígenas
			Inicial	Primaria	
NAPO	Maynas	28	26	28	Arabela, Awajun, Kichua, Murui-Muinani, Maijuna, Yagua, Secoya, Urarina.
PUTUMAYO I	Putumayo	24	6	22	KukamaKukamiria, Kichua, Murui-Muinani, Ocaina, Maijuna, Shawi, Yagua, Secoya.
PUTUMAYO II		27	10	25	
MORONA	Datem del Marañón	20	14	18	Achuar, Awajun, Chapra, KukamaKuakamiria, Shawi, Wampis.
LAGO TITICACA	Puno	12	10	12	Uro, Aymara y Quechua.
TOTAL		111	66	105	

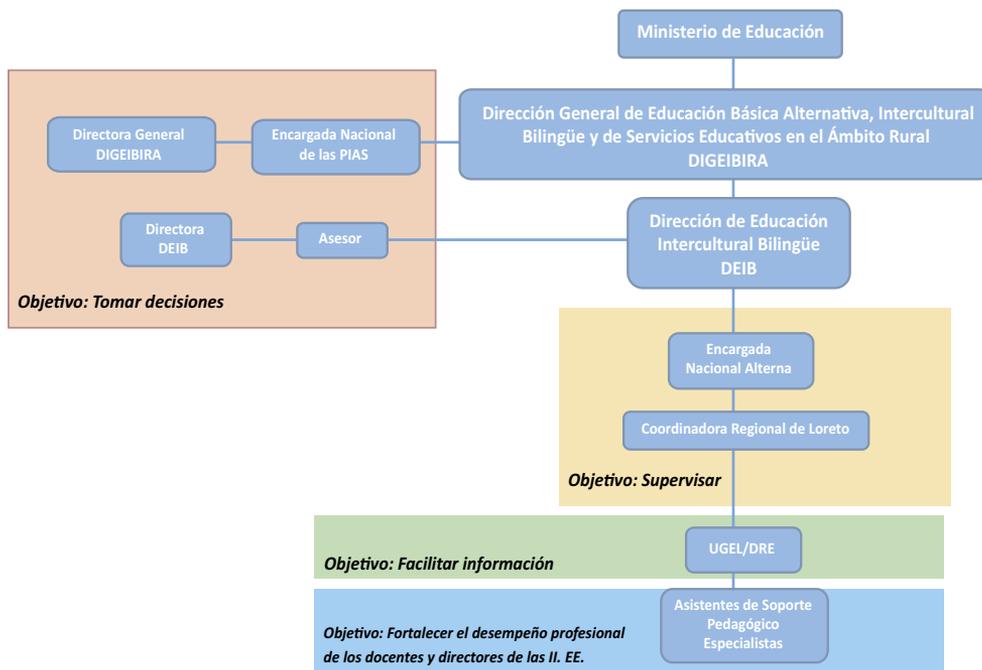
Fuente: Presentación PIAS, marzo de 2017. MIDIS.

Se puede observar en el Cuadro N° 2, que a marzo del 2017 las PIAS visitaron 66 instituciones educativas del nivel inicial y 105 del nivel primario, las cuales se encuentran ubicadas en 111 centros poblados.

1.2 Modelo de gestión del Soporte Pedagógico Intercultural en las PIAS

El SPI se ha estructurado de tal manera que le permite responder a la magnitud y complejidad del problema educativo presentado a inicios de la investigación. El Gráfico N° 3 muestra el Modelo Organizativo. Un primer aspecto de este es la estructura organizacional que sostiene el programa (Mintzberg, citado por Bobadilla y Centurión, 2017). A nivel interno existen actores claves para el buen funcionamiento del programa, por un lado está el equipo administrativo de la DIGEIBIRA y, por el otro, el equipo responsable del presupuesto del MINEDU; ambos cumplen un rol fundamental para la contratación de los especialistas de las PIAS. A ellos se incorporan otros actores internos de apoyo que monitorean el trabajo de estos especialistas durante el año.

Gráfico N° 3
Modelo Organizacional del PIAS



Fuente: Elaboración propia

Cada actor es una pieza clave que permite el funcionamiento en conjunto del SPI. Entre las funciones asignadas a cada uno, se identifican las siguientes:

- La DIGEIBIRA (Dirección General del MINEDU), supervisa a la DEIB que es la dirección de línea encargada del buen funcionamiento de las PIAS.

- La encargada nacional de la PIAS toma las decisiones que influyen en el servicio, participa de las reuniones nacionales y verifica los informes de reporte de las PIAS.
- La encargada nacional alterna de la PIAS, reemplaza a la encargada nacional en las reuniones o eventos, supervisa el buen funcionamiento del servicio, elabora informes para las directoras (DIGEIBIRA y DEIB), entre otros.
- La directora general de la DIGEIBIRA cumple la función de encargada nacional de la PIAS y aprueba la contratación de todos los trabajadores del SPI
- La directora de la DEIB es responsable de tomar decisiones y supervisa el trabajo de la encargada nacional alterna; cuenta con asesor para tomar decisiones.
- La coordinadora regional de Loreto es responsable de las coordinaciones entre la DRE, UGEL y la supervisión de los especialistas del SPI.
- Los especialistas de la DRE/ UGEL brindan información a la coordinadora regional de Loreto para intervención oportuna del servicio.
- Los asistentes de soporte pedagógico intercultural son los especialistas en campo.

La coordinación entre los actores internos a través de los procesos orientados a resultados, es un segundo aspecto clave en el modelo. Las actividades y estrategias del programa están organizadas en tres procesos que garantizan el logro de los resultados: el proceso de planificación, el proceso de ejecución y el proceso de evaluación.

En el proceso de planificación, los especialistas realizan las visitas diagnósticas que tienen como objetivo recoger información sobre el desempeño del docente en aula con relación a las competencias y desempeños priorizados del MBDD, entre ellos, conocer el contexto de la comunidad y de las IIEE. De esta manera, las visitas que se realizan están dentro de un cronograma previamente aprobado por la DEIB con la finalidad de recoger información mediante la observación. Este proceso finaliza con el informe diagnóstico de necesidades de formación de los docentes acompañados; a partir de esto se elabora un plan de trabajo.

En el proceso de ejecución se llevan a cabo visitas de acompañamiento, tales como: reuniones de los grupos de inter aprendizaje (GIA), talleres de actualización docente y trabajo con familias y comunidad. Las visitas de acompañamiento constituyen la principal forma de intervención y tienen como objetivo fortalecer el desempeño docente. Los GIA realizan reuniones concertadas entre los especialistas y los docentes para abordar temáticas en función a necesidades o demandas identificadas en el acompañamiento. Los

talleres de actualización son espacios de formación teórico-práctico que se realizan en coordinación con la DRE y la UGEL. Finalmente, las reuniones con las familias y comunidad tienen por objetivo involucrar a los diferentes actores en los procesos pedagógicos y de gestión de las IIEE, las cuales son realizadas por el director y los docentes de las IIEE. Los especialistas tienen el rol de promoverlas para que se instauren como prácticas permanentes y para ello previamente los asesoran.

En el proceso de evaluación se realiza la visita de cierre con la finalidad de conocer el desempeño docente en función a las competencias y desempeño del MBDD y detectar las dificultades para realizar el reajuste posterior. Para realizar el monitoreo y evaluación del programa, al finalizar los días de zarpe la DIGEIBIRA, asigna al personal encargado de revisar y evaluar los resultados obtenidos por los especialistas durante su travesía mediante un trato directo entre supervisor y especialista (Ver Cuadro N° 3).

Cuadro N° 3
Planificación Estratégica

Producto	Efecto	Impacto
Capacitación de docentes y directores	Mejora del desempeño docente	Mejora del nivel de aprendizaje en las escuelas impactadas
Planificación del SPI en las PIAS	Ejecución del SPI en las PIAS	Evaluación del SPI en las PIAS

Proceso 1	Áreas involucradas	Mecanismo de coordinación en la práctica
Planificación del SPI en las PIAS	Asistente de SPI –especialistas DEIB DIGEIBIRA	<ul style="list-style-type: none"> - Visita diagnóstica - Informe de necesidades de formación de los docentes - Plan anual del SPI

Proceso 2	Áreas involucradas	Mecanismo de coordinación en la práctica
Ejecución del SPI en las PIAS	Asistente de SPI – especialistas DEIB	<ul style="list-style-type: none"> - Visita de acompañamiento - Reuniones de los GIA - Reuniones con las familias y comunidad

Proceso 3	Áreas involucradas	Mecanismo de coordinación en la práctica
Evaluación del SPI en las PIAS	Asistente de SPI – especialistas DEIB DIGEIBIRA	<ul style="list-style-type: none"> - Visita de cierre - Informe de cierre del SPI - Supervisión directa de jefe inmediato

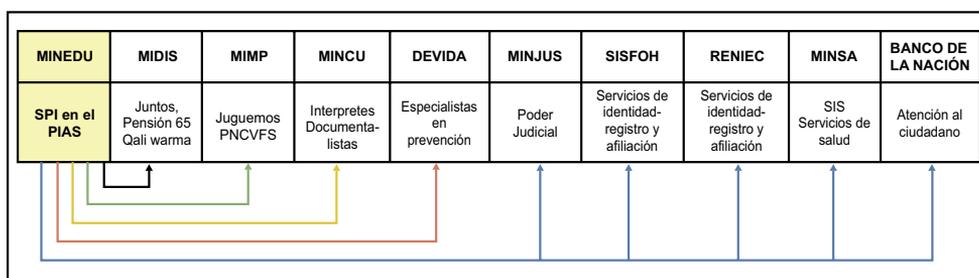
Fuente: Elaboración propia

Un tercer aspecto por tratar es la descripción de la articulación del SPI en las PIAS con actores externos claves. El programa articula con el MIDIS y los actores que brindan servicios externos al buque, tales como Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP) y Ministerio de Cultura (MIN-CU), dando conocimiento de los acuerdos tomados al coordinador del buque,

quien ayuda en las reuniones generales con las familias y la comunidad. Con el MIMP se coordinan cuáles serán los roles y horarios por utilizar a través de una reunión previa a la que se realiza conjuntamente con las familias y comunidad. Así mismo, el programa articula con el MINCU la elaboración del manual que incluye los términos a ser empleados por los directores y docentes de la zona. Con la Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (DEVIDA), coordinan conjuntamente con las familias y comunidad cuáles serán los roles y horarios por utilizar. Por otro lado, se observa que la articulación con el Ministerio de Justicia (MINJUS), el Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH), el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC), el Ministerio de Salud (MINSA) y el Banco de la Nación (BN) es solo simbólica. Así mismo, se realizan reuniones pre-zarpe y post zarpe con todos los actores que participan en la travesía de las PIAS. Estas reuniones son dirigidas por la Marina de Guerra del Perú y el Gobierno Regional de Loreto.

A continuación se describirán los servicios brindados por los otros actores participantes en las travesías de las PIAS (Ver Gráfico Nro. 4).

Gráfico N° 4
Servicios brindados en las PIAS



Fuente: Elaboración propia.

- El MIDIS lleva sus programas considerando las necesidades de los pobladores de la cuenca amazónica. Hasta el momento vienen implementando los programas Juntos, Pensión 65 y QaliWarma.
- El SISFOH-MIDIS, se encarga de recoger información socioeconómica, ayuda a los programas sociales a identificar a sus potenciales usuarios durante la travesía de las PIAS.
- El MIMP, además de coordinar la implementación de la EASS y las PIAS, participa a través de la Dirección General de Niñas, Niños y Adolescente (DGNNA) en el proyecto denominado “Aprendiendo Ayudando II”, cuya finalidad es la detección y prevención del maltrato infantil de 0 a 8 años. Se dirige a la población mediante talleres

orientados a niñas, niños y adolescentes, y realiza eventos a los que también son invitados los padres y madres de familia, así como el personal docente de cada comunidad. Este trabajo se realiza de manera conjunta con DEVIDA, organismo que aborda la atención para niños y niñas mayores de 8 años hasta la adolescencia. Así mismo, también se encuentra presente en las travesías de las PIAS el servicio Juguemos y el Programa Nacional Contra la Violencia Familiar y Sexual (PNVFS).

- d. El MINCU se sube a bordo con el “Proyecto Videoteca de las Culturas”. Los equipos del Viceministerio de Interculturalidad vienen registrando lo que las niñas, niños y adolescentes de las comunidades visitadas quieren expresar sobre sí mismos y sus culturas. También se brinda funciones de cine comunitario con películas y videos de representación cultural en todas las comunidades de la cuenca.
- e. El MINJUS a través de la Dirección General de Defensa Pública, brinda atención legal gratuita a los ciudadanos de las zonas alejadas y de difícil acceso de la región Loreto.
- f. La Dirección Regional de Salud (DIRESA), se incorpora a las PIAS con el objetivo de prevenir enfermedades y garantizar la atención integral de salud que es de carácter obligatorio. Por ello su participación directa es promovida mediante sus diversas instancias, programas y campañas, lo cual explica por qué el 70% de los servicios en las PIAS corresponden a servicios de salud y telemedicina.
- g. El Seguro Integral de Salud (SIS), como organismo público ejecutor del MINSa, busca garantizar el acceso a los servicios de salud de las personas, en especial de las poblaciones vulnerables o de extrema pobreza. Considerando dicho objetivo, el SIS proporciona un registro temporal para quienes no tienen seguro, de modo que puedan ser atendidos mientras obtienen el seguro definitivo, que tiene como requisito esencial poseer documento de identidad nacional.
- h. EL RENIEC brinda el servicio de inscripción (por primera vez para menores de edad, mayores de edad y extemporáneos), así como obtención y duplicado del DNI. Los trámites, a excepción del cambio de domicilio, son gratuitos incluyendo la toma fotográfica. Como labor adicional y en respuesta a la demanda de la población, también brinda asistencia registral con el objetivo de solucionar problemas vinculados con las actas de nacimiento, matrimonio y defunción que se encuentren mal asentadas por error de datos, omisiones o enmendaduras.

- i. El BN brinda el servicio de pagaduría de servidores públicos, de cajero automático y teléfono público, promoviendo la inclusión financiera de ciertas comunidades de la cuenca del río Napo.
- j. DEVIDA desarrolla el trabajo de campo con niñas y niños (a partir de los 9 años) y adolescentes, con el objetivo de detectar y prevenir las conductas sociales de riesgo, integrándose al trabajo con el área de tutoría y orientación educativa de las IIEE de nivel primario y secundario ubicadas en la cuenca del río Napo.

1.3. Servicios que brinda y resultados

Los servicios que brinda el programa del SPI apuntan a la capacitación de los docentes (especialistas y docentes de aula) mediante las siguientes líneas de acción:

- Soporte Pedagógico Intercultural a los docentes de educación inicial y primaria de las IIEE EIB y monolingües castellano.
- Asesoramiento sobre el registro de información al Sistema de Información de Apoyo a la Gestión de la Institución Educativa (SIAGIE)³³.
- Monitoreo de programas de mantenimiento de escuelas y QaliWarma³⁴.
- Brindar información sobre programas y estrategias de las distintas direcciones del MINEDU (Concurso de Buenas Prácticas, Beca 18, entre otros).
- Monitoreo a la distribución y uso de los materiales educativos en las IIEE
- Registro de la distribución de los materiales educativos.
- Reuniones de sensibilización con las familias y la comunidad.

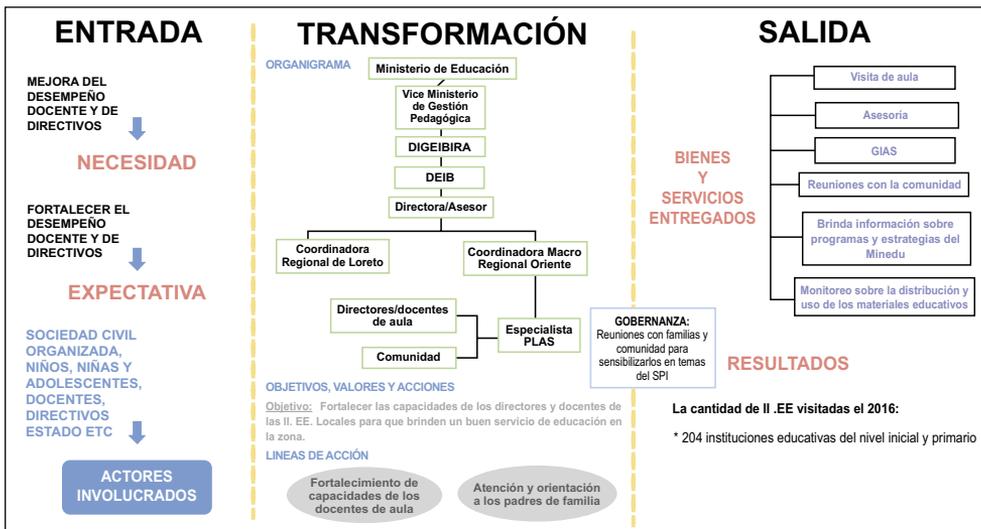
Finalmente, los resultados del programa obtenidos en el 2016 son en su totalidad cuantitativos. En el Gráfico N° 5 se puede observar que se han logrado realizar las cinco visitas planificadas, alcanzando un total de 204 IIEE en las cuatro cuencas recorridas. En estas escuelas se alcanzó un total de 439 visitas en aula, se han formado 152 GIA y se desarrollaron 298 reuniones con miembros de las comunidades de las zonas de intervención. Si se analiza el principal el objetivo del programa, se puede comprender que este busca que los docentes de las IIEE de la zona potencien sus capacidades para que puedan brindar una educación de calidad; sin embargo, tal como se vio en el punto anterior, la evaluación del programa solo ha considerado la cantidad de escuelas visitadas, visitas de aula, GIA y reuniones con miembros de las comunidades visitadas.

33 El SIAGIE es el aplicativo informático que el Ministerio de Educación pone a disposición de las instituciones educativas públicas y privadas a nivel nacional a fin de que gestionen la información de los procesos de matrícula, asistencia y evaluación de estudiantes.

34 QaliWarma es el Programa Nacional de Alimentación Escolar que tiene como objetivo, garantizar el servicio alimentario para niñas y niños de instituciones educativas públicas del nivel inicial a partir de los 3 años y del nivel de educación primaria.

El SPI en las PIAS es una réplica a menor escala del SPI que se ejecuta a nivel nacional. Sin embargo, los resultados obtenidos en el SPI nacional sí permiten medir el impacto del programa a través de la aplicación de la Evaluación Censal de Estudiantes (ECE) en comprensión lectora y en matemática en el 2° grado de primaria y, en algunos departamentos del país, a los estudiantes de 4° grado de primaria de escuelas bilingües. Estos resultados se visibilizan anualmente en la ECE realizada por el MINEDU.

Gráfico N° 5
Sistema de gestión por procesos del SPI en las PIAS



Fuente: Elaboración propia.

Capítulo 2. Tempestad y calma. Navegando hacia un modelo eficiente del SPI en las PIAS

Del análisis realizado se puede concluir que el modelo del programa del SPI en las PIAS dificulta el logro del enfoque de empoderamiento en los docentes de la zona. Si bien los docentes ahora cuentan con mayor acceso a la información, no se ha logrado su empoderamiento ya que aún no cuentan con las capacidades organizativas locales. El tiempo de asesoría al público objetivo del programa es de aproximadamente nueve horas al año, lo cual es muy poco tiempo para lograr resultados visibles inmediatos o a largo plazo; esto podría funcionar si estuvieran concentradas en una o dos sesiones continuas. Así mismo, aún no se ha realizado evaluación alguna que permita conocer si se ha logrado la mejora de las capacidades de los docentes y directores de

las IIEE asesoradas, así como el empoderamiento de los docentes que llevan a cabo las reuniones con los miembros de las comunidades.

Respecto a la estructura organizacional se puede decir que la DEIB es la dirección encargada del buen funcionamiento de las PIAS y ésta se ha esforzado para que su personal cumpla de la mejor manera con más funciones a las encomendadas de manera formal. Para los especialistas a cargo de las PIAS, son funciones adicionales a las responsabilidades encargadas en sus contratos. Al no tener delimitadas sus funciones, no priorizan el objetivo del programa y estas funciones “extras” son percibidas como una sobrecarga laboral. Dentro de la estructura orgánica de la DEIB, no se visualiza al personal responsable del programa, ni la división de funciones.

El programa es dirigido con un estilo oligárquico³⁵, ya que las decisiones son tomadas exclusivamente por la directora nacional de las PIAS o, en su defecto, por la directora nacional alterna, todo el poder establecido institucionalmente se concentra en su cargo.

Los directivos y docentes perciben de manera positiva la labor de los especialistas del SPI, por lo cual existe una alta demanda del servicio. La intervención de ellos en las zonas antes mencionadas se debe a la debilidad del servicio educativo y la baja presencia del Estado. Los obstáculos de acceso son de índole económica, geográfica y cultural.

Respecto al monitoreo y evaluación del programa, no se ha realizado acción alguna que permita medir si se están logrando los objetivos planteados. Solo se hace un registro de la cantidad de escuelas atendidas (indicadores cuantitativos), mientras que los resultados del SPI nacional se ven reflejados en la reseña de una evaluación de impacto, ECE, entre otros.

2.1. Cogestión. Descubriendo el norte del SPI en las PIAS

El MINEDU, en su condición de ente rector, es el responsable de dar los lineamientos para el desarrollo del acompañamiento pedagógico, de modo que esté articulado a las demandas socioeducativas de cada región, contribuyendo de esta manera al logro de los aprendizajes de los estudiantes y al fortalecimiento de la gestión pedagógica de las IIEE

Siguiendo esta perspectiva, y en relación con la educación intercultural, en julio del 2016 se aprueba la Política Sectorial de Educación Intercultural y Educación Intercultural Bilingüe, a través del D.S. N° 006-2016-MINEDU, la cual es de obligatorio cumplimiento por todas las entidades del sector educación en todos los niveles de gobierno en el marco de sus competencias (Artículo 2).

³⁵ Modalidad de gestión en la cual las decisiones son tomadas exclusivamente por quien o quienes dirigen la organización. Todo el poder establecido institucionalmente se concentra en este espacio y no existen mecanismos de delegación de autoridad y responsabilidad formalmente establecidos.

Posteriormente, en diciembre del 2016, se aprueba el Plan Nacional de Educación Intercultural Bilingüe al 2021 a través de la R.M. N° 629-2016-MINEDU como la herramienta de gestión que orienta la implementación de la política pública de EIB en las diferentes instancias educativas. Este plan es el resultado de un proceso participativo liderado por la DIGEIBIRA.

Los esfuerzos del MINEDU en pro de la educación intercultural se han visto reforzados desde el 2014, año desde el cual el SPI empezó a participar en las travesías que realizan las PIAS. Gracias al carácter itinerante y fluvial de las PIAS se ha podido llegar a lugares donde la presencia del Estado es limitada. A la fecha, el MINEDU y las demás entidades públicas actúan en las cuencas de los ríos Napo, Morona y Putumayo, y el Lago Titicaca.

En marzo del 2017, durante el lanzamiento de la primera campaña PIAS 2017, la viceministra de Políticas y Evaluación Social del MIDIS, María Eugenia Mujica, destacó que a bordo de las PIAS se brinda la oferta articulada de los servicios del Estado. Sin embargo, teniendo presente la realidad que se muestra en la justificación de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021³⁶, una de las principales deficiencias de la gestión pública en el Perú es la débil articulación intergubernamental e intersectorial.

En esta política, la coordinación como proceso apunta a vincular, entre sí, a diversas entidades y agentes públicos con el fin de complementar sus recursos y capacidades y articular objetivos y acciones en espacios intersectoriales e intergubernamentales. Sin embargo, la coordinación intergubernamental e intersectorial dentro del Estado peruano es escasa, difícil, costosa y muy poco efectiva.

Se requiere un tipo especial de gerencia en el área social, que implique capacidad para moverse en contextos cambiantes con habilidades para la coordinación interinstitucional, la negociación y la concertación. Además, que incorpore prácticas de orientación participativa y capacidad para operar procesos permanentes de monitoreo y evaluación para ir ajustando los programas al feedback de la realidad (Kliksberg, citado por Bobadilla, 2004).

Entonces, en atención a lo antes escrito y teniendo en cuenta el fin de esta investigación, la pregunta que se desea resolver aquí es, ¿habrá logrado el SPI de las PIAS cumplir con las condiciones para el funcionamiento del modelo de cogestión? Con estas condiciones nos referimos a la participación de los actores involucrados (externos o internos), a la cooperación y los lazos de confianza entre ellos para lograr la sostenibilidad del programa.

Desde la teoría política, la generación de dichas condiciones se conoce con el concepto de gobernanza como una forma de gobernar, superior al es-

36 La Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021 es el principal instrumento orientador de la modernización de la gestión pública en el Perú. Establece la visión, los principios y lineamientos para una actuación coherente y eficaz del sector público al servicio de los ciudadanos y el desarrollo del país.

quema jerárquico, que implica por igual la participación de las instituciones públicas, privadas y del tercer sector, en la resolución de problemas que afectan al interés general (...). Tiene que ver con la existencia de un buen capital social, la implicación activa y corresponsable de los actores privados-empresariales, así como el liderazgo de la alta función pública y de los políticos que están al frente de las instituciones públicas de un territorio (Valera-Álvarez, citador por Bobadilla, 2017).

Referente a la participación, el SPI la fomenta a través de reuniones con las familias y demás miembros de las comunidades, para que sean prácticas permanentes. Para ello, los especialistas asesoran previamente a directores y docentes de las IIEE. Estas reuniones tienen por objetivo involucrar a los diferentes actores en los procesos pedagógicos y de gestión de las IIEE. En ellas se puede observar el interés, tanto de los padres de familia como de los demás miembros de la comunidad, pero su participación es meramente pasiva; se limita solo a recibir información. Algo muy parecido sucede con las DRE y las UGEL, ya que a la fecha su participación se ve reducida a la facilitación de información solicitada por la DIGEIBIRA. Es necesaria una participación activa a nivel local y regional a través de mayor capacidad administrativa, así como la delegación de mayores responsabilidades.

El desarrollo de las capacidades de gestión para la aplicación de los componentes y herramientas en el marco de la gerencia social, implica un esfuerzo por fortalecer conocimientos, habilidades y actitudes de los actores involucrados, a fin de que comprendan y respondan al manejo de programas y proyectos cogestionados (Bobadilla, 2004).

Además, en el desarrollo de las actividades del SPI en las PIAS no se ha tomado en cuenta la participación de las organizaciones indígenas, como AIDSESP³⁷ y CONAP³⁸, quienes garantizarían la participación de minorías étnicas que quizás no están siendo atendidas todavía. Estas organizaciones ayudarían también a los especialistas del SPI a investigar sobre los aspectos de la cultura local y de la lengua de sus estudiantes.

Referente a la cooperación, un Estado unitario y descentralizado requiere articular y alinear la acción de sus niveles de gobierno y el gran número de entidades que los componen, cada uno en el ejercicio de sus respectivas competencias, para asegurar el logro de objetivos y metas de conjunto que contribuyan a equiparar las oportunidades de desarrollo a las que pueden acceder sus ciudadanos en cualquier lugar del país (Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021, 2013).

37 La Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (AIDSESP) es la organización vocera de los pueblos indígenas de la Amazonía peruana que trabaja por la defensa y el respeto de sus derechos colectivos.

38 La Confederación de Nacionalidades Amazónicas del Perú (CONAP) representa a más de treinta federaciones afiliadas y a su vez coordina con sus bases regionales. Trabaja conjuntamente con sus bases para gestionar proyectos que puedan garantizar el desarrollo sostenible de las comunidades afiliadas.

Los esfuerzos por mejorar la gestión pública en el Perú son numerosos y de todo tipo, pero no necesariamente responden a una orientación estratégica y se desarrollan de manera aislada y desarticulada. Antes de proseguir, es necesario mencionar que el SPI no cuenta con un direccionamiento estratégico (no tiene una misión ni valores rectores), sin embargo se rige bajo la misión, valores y manual de convivencia de las PIAS. Entonces, ¿Habrá el SPI en las PIAS logrado desarrollarse de manera articulada y según una orientación estratégica?

Al analizar este programa se encontró que coordina con el MIDIS, el MIMP y el MINCU para temas organizativos simples, como son los horarios a ser utilizados con la población por cada entidad una vez desembarquen. En cuanto a las demás entidades públicas como MINJUS, MINSA, RENIEC, entre otras, la articulación es simbólica o, mejor dicho, inexistente, ya que solo comparten el buque y la zona de intervención. Así mismo, se realizan reuniones pre-zarpe y post zarpe con la participación de todas las entidades públicas involucradas en las travesías de las PIAS, las cuales son dirigidas por la Marina de Guerra del Perú y el Gobierno Regional de Loreto, y también respecto a temas organizativos y de convivencia.

No se ha observado intención alguna por parte del programa para lograr que las diversas entidades complementen recursos y capacidades (e, incluso, compartan responsabilidades), y no se ha articulado objetivos ni acciones que ahorren tiempo y esfuerzo. Es necesario también mencionar que, debido al modelo centralista, no existe una cogestión con las UGEL, DRE y gobierno regional de la región. Esta sigue siendo una de las principales deficiencias de la gestión pública en nuestro país.

La última condición es la confianza. Tanto la participación como la cooperación necesitan de la ella para funcionar y lograr que el programa sea sostenible con el tiempo. En este terreno el SPI sí ha logrado mejorar.

Según el Índice Global de Competitividad 2017-2018 elaborado por el Foro Económico Mundial, que evalúa los factores que impulsan la productividad y crecimiento en 137 países, el Perú se ubica en el puesto 72. Esto representa un retroceso de cinco posiciones respecto al Informe del año pasado, aunque hay mejoras en el pilar de salud y educación básica³⁹, subiendo del puesto 98 al 93.

La EBR en el país ha mejorado. Esto se ve reflejado en la confianza que han puesto los padres de familia, los miembros de la comunidad, docentes y directores en la labor que realiza el SPI. La población percibe que tienen el apoyo del Estado para la educación de sus hijos y muestran su confianza en la

39 El Índice de Competitividad Global (ICG) contempla doce pilares de la competitividad: Instituciones; infraestructura; estabilidad macroeconómica; salud y educación primaria; educación superior y capacitación; eficiencia en el mercado de bienes; eficiencia en el mercado laboral; sofisticación del mercado financiero; preparación tecnológica; tamaño de mercado; sofisticación empresarial; e innovación.

asistencia a los talleres y en el aumento de la asistencia de los alumnos a las clases. Los docentes y los directores de la zona solicitan recibir la asesoría de los especialistas del SPI pero los especialistas están tan solo un par de horas en cada visita, lo cual limita satisfacer todas sus expectativas.

Capítulo 3. Conclusiones y recomendaciones

El programa tiene un enfoque de empoderamiento, pues busca repotenciar las capacidades de docentes y directivos de las IIEE de la zona para que estos, a su vez, puedan brindar una educación de calidad. Sin embargo, hasta la fecha solo se han tomado en cuenta indicadores cuantitativos (número de visitas en aula, cantidad de IIEE atendidas, etc.) para la medición de sus resultados y se le considera “efectivo” solo por el hecho de que los actores externos vean de manera positiva la intervención del SPI en su zona. Se recomienda incluir indicadores cualitativos que hagan factible la medición del impacto de las acciones del programa, teniendo como ejemplo la medición de resultados del SPI Nacional.

El programa tiene un estilo de gestión oligárquico ya que las decisiones son tomadas exclusivamente por la directora general de la DIGEIBIRA en su calidad de encargada nacional del programa en las PIAS, o en su defecto, por la directora nacional alterna. Todo el poder establecido institucionalmente se concentra en su cargo o el de su alterna, si se da el caso. Seguir el estilo de gestión representativo (decisiones compartidas) es recomendable. En esta modalidad, la instancia de mayor poder de decisión (Comité Directivo y otro de igual rango) será percibida como representativa de las opiniones e intereses de todos los integrantes de la organización (Bobadilla, 2017).

El programa tiene una débil articulación intergubernamental (articulación vertical) e intersectorial (articulación horizontal), lo que resulta en recursos, capacidades, tiempo y esfuerzo desperdiciado. A nivel intergubernamental se da una participación funcional⁴⁰ por parte de las DRE y UGEL, ya que tienen como única función brindar información solicitada por la DIGEIBIRA. A nivel intersectorial no se da ningún tipo de participación por parte de las demás entidades públicas presentes respecto a este programa, solo se coordina con ellas sobre temas organizativos y de convivencia en las PIAS. Como parte del proceso de descentralización y empoderamiento, es recomendable solicitar mayor colaboración y dar más responsabilidades a las DRE y UGEL, aprovechando su cercanía con la ciudadanía.

El programa tiene una débil participación por parte de la población y las organizaciones indígenas (actores externos). En cuanto a la población, se ob-

⁴⁰ La participación funcional es parte de los requerimientos de un externo considerado superior o con el cual exista alguna relación de dependencia (Bobadilla, 2004).

serva que tiene una participación receptiva⁴¹, mientras que las organizaciones indígenas, como AIDSESP y CONAP, no tienen ningún tipo de intervención en el desarrollo y ejecución del programa. Para mejorar, se recomienda dar una participación activa⁴² a ambos actores, pues lo que se quiere, además de empoderar a la población objetivo, es que este programa sea sostenible en un futuro, incluso sin la presencia del Estado.

Bibliografía

- AGENCIA PERUANA DE NOTICIAS - ANDINA (2017). *Lanzan primera campaña PIAS 2017 para acercar Estado a comunidades amazónicas*. Consulta: 29 de enero de 2018. <http://www.andina.com.pe/agencia/noticia-lanzan-primera-campana-pias-2017-para-acercar-estado-a-comunidades-amazonicas-659897.aspx>
- ASOCAM (2007). *Empoderamiento: conceptos y orientaciones. Serie de Reflexiones y Aprendizajes*. Consulta: 2 de febrero de 2018. http://www.asocam.org/biblioteca/ASO_RA_Empoderamiento.pdf.
- ASOCIACIÓN INTERÉTNICA DE DESARROLLO DE LA SELVA PERUANA (AIDSESP) (s/f) AIDSESP: *Quiénes somos*. Consulta: 29 de enero de 2018. <http://www.aidesep.org.pe/quienes-somos/>
- BENITES, Arrieta (2017) *Estudio de Caso del Programa Soporte Pedagógico Intercultural aplicado en las Plataformas Itinerantes de Acción Social. [Monografía]*. Consulta: 29 de enero de 2018.
- BOBADILLA, Percy. (s/f) *Fundamentos de Gerencia Social. Material del Curso de Fundamentos de la Gerencia Social*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- BOBADILLA, Percy (1995) Poder y gestión institucional en las ONGs. *Debates en Sociología*. Lima, núm. 19, pp. 257-284. Consulta: 2 de febrero de 2018. <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/debatesensociologia/article/view/6916/7065>
- BOBADILLA, Percy (2004) La gerencia social en el nuevo siglo: una aproximación teórica. *Debates en Sociología*. Lima, núm. 29, pp. 11-139. Consulta: 2 de febrero de 2018. <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/debatesensociologia/article/view/7023/7190>

41 La participación receptiva supone una población con escaso nivel de organización y receptora pasiva de la información. Su participación consiste en recibir un bien o servicio sin asumir ninguna responsabilidad ni tomar decisiones relacionadas con el bien recibido; la finalidad de la participación es obtener beneficios concretos (Bobadilla, 2004).

42 La participación activa es aquella en la cual la población participa asumiendo responsabilidades y compromisos de diversa índole –incluyendo la toma de decisiones– sobre la puesta en marcha de una propuesta impulsada por la misma población o por una organización externa, con la cual se genera así una oportunidad para el desarrollo individual o colectivo de la comunidad (Bobadilla, 2004).

- BOBADILLA, Percy (2017) *Sesión 5: Fundamentos de Gerencia Social 2017-1 [diapositiva]*. Consulta: 5 de febrero de 2018.
- BOBADILLA, Percy (2017) “*La puesta en práctica de la Gerencia Social. Una mirada desde los modelos de gestión de los programas y proyectos sociales*”. *La Gerencia Social en la práctica. Análisis de los modelos de gestión de programas y proyectos sociales*. Lima, 2017, número 1, pp. 13-58.
- CONFEDERACIÓN DE NACIONALIDADES AMAZÓNICA DEL PERÚ (CONAP) (s/f) *Federaciones CONAP*. Consulta: 29 de enero de 2018. <http://www.conap.org.pe/federacionesconap.html>
- FORO ECONÓMICO MUNDIAL (WORLD ECONOMIC FORUM - WEF) *Perú cae 5 posiciones en el ranking global de competitividad del World Economic Forum*. Consulta: 29 de enero de 2018. <http://www.cdi.org.pe/InformeGlobaldeCompetitividad/index.html>
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN (MINEDU) (2014) *Protocolo de Acompañamiento Pedagógico [informe]*. Lima. Consulta: 27 de enero de 2018. <http://www.minedu.gob.pe/opyc/files/Protocolodelacompanantepedagogico.pdf>.
- MORENO, María. (2015) Un modelo de cogestión para asegurar la alimentación escolar: los comités de compras y comités de alimentación escolar. *Ponencia presentada en el XX Congreso Internacional CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Centro Latinoamericano de Admiración para el Desarrollo. Lima, 10 al 13 de noviembre*. Consulta: 27 de enero de 2018. [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/1B2CB180469DCF8E05258089006F5FAD/\\$FILE/moremo.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/1B2CB180469DCF8E05258089006F5FAD/$FILE/moremo.pdf)
- PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS DEL Perú. *Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021*. Consulta: 3 de febrero de 2018. <http://www.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2013/05/PNMGP.pdf>.
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD) (2016) *Informe sobre Desarrollo Humano 2016. Desarrollo humano para todos*. Washington DC. Consulta: 2 de febrero de 2018. http://hdr.undp.org/sites/default/files/HDR2016_SP_Overview_Web.pdf
- RPP NOTICIAS. BID: *Perú a la cola en inversión en educación en Sudamérica*. Consulta: 29 de enero de 2018. <http://rpp.pe/economia/economia/bid-peru-a-la-cola-en-inversion-en-educacion-en-sudamerica-noticia-1073680>
- BENITES, María (2017). Entrevista a Sofía Silva. *Transcripción realizada para el curso Fundamentos de la Gerencia Social. Publicada en Estudio de caso del Programa Soporte Pedagógico Intercultural aplicado en las Plataformas Itinerantes de Acción Social*. 22 de mayo de 2017.

Juguemos en la PIAS: Los intentos de una atención articulada por los niños y niñas de la Amazonía.

*Marisol Liñan Solís, Jenny Lizbeth Reyes Sánchez,
Jhon Arturo Paternina Mecías, Paulina Paula Huillca Mamani,
Gissela Hernández Díaz, Sofía Vilca Gonzáles, Arianee Ilizarbe Ugalde*⁴³.

Resumen

Los niños, niñas y adolescentes (NNA) de la Amazonia peruana suelen estar excluidos de la oferta de servicios otorgados por el Estado peruano, debido al difícil acceso que tienen los organismos públicos para acceder a estas poblaciones; es así que el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables y la Marina de Guerra del Perú, a través de la Subcomisión Especial de Seguimiento a la Estrategia de Acción Social con Sostenibilidad -EASS, conformada como parte de la implementación del Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia - PNAIA 2012-2021, tuvo el encargo de poner en ejecución los servicios de la Plataforma Itinerante de Acción Social (PIAS) como estrategia de respuesta a las demandas y necesidades de este sector vulnerable de la Amazonía.

La PIAS constituye la primera experiencia latinoamericana que se ejecuta de manera multisectorial e interinstitucional en la Amazonía, cuyo objetivo es generar desarrollo de manera sostenible y sustentable en zonas rurales amazónicas, mediante la prestación de servicios multisectoriales articulados y vincu-

43 Marisol Liñan Solís. Licenciada en Enfermería por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Actualmente estudiante de la Maestría en Gerencia Social de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Tiene especialidad en Geriatría y Gerontología desempeñándose en la labor asistencial del Hospital Geriátrico San Isidro Labrador - Essalud.
Jenny Lizbeth Reyes Sánchez. Licenciada en Sociología por la Universidad Nacional Federico Villarreal. Actualmente estudiante de la maestría en Gerencia Social en la Pontificia Universidad Católica del Perú. Tiene experiencia en diseño, monitoreo y evaluación de proyectos sociales. Actualmente se desenvuelve en el sector educación.
Jhon Arturo Paternina Mecías. Profesional en Administración de Negocios Internacionales y en Administración en Logística y Producción de la Universidad del Rosario de Colombia. Actualmente estudiante de la maestría en Gerencia Social en la Pontificia Universidad Católica del Perú y de la maestría en Gerencia de empresas Sociales para la Innovación Social y el desarrollo Local de la Universidad EAFIT de Colombia. Con experiencia en programas de desarrollo por intermedio de la participación social.
Paulina Paula Huillca Mamani. Licenciada en Administración de Negocios por la Universidad San Juan Bautista. Diplomado en Gestión de Proyectos por INICTEL-UNI. Actualmente cursa estudios de Maestría en Gerencia Social en la Pontificia Universidad Católica del Perú.
Gissela Hernández Díaz. Abogada de la Universidad Particular San Martín de Porres. Cuenta con experiencia en el sector público en la temática de violencia familiar y sexual y defensa de poblaciones vulnerables. Actualmente estudiante de la Maestría en Gerencia Social de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
Sofía Vilca Gonzáles. Licenciada en Trabajo Social de la Universidad Nacional Federico Villarreal. Actualmente estudiante de la Maestría en Gerencia Social de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Cuenta con experiencia en el ámbito empresarial sector privado. Especialista en convenios interinstitucionales. Responsable del área de bienestar laboral. Conciliadora extrajudicial.
Arianee Ilizarbe Ugalde. Profesional en Ciencias Sociales, Licenciada en Trabajo Social de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Con formación y experiencia en gestión de proyectos sociales en el sector público y de la sociedad civil, en diferentes regiones del país. Con interés en temas de educación, medio ambiente y arte tradicional. En los últimos años se desempeña como especialista de implementación del nuevo modelo educativo Jornada Escolar Completa de la Dirección de Educación Secundaria del Ministerio de Educación. Actualmente estudia la maestría en Gerencia Social en la Pontificia Universidad Católica del Perú.

lados a la atención de la salud, registro de la identidad, monitoreo y acompañamiento a la gestión educativa, programas sociales y protección de NNA frente a la violencia e inclusión socioeconómica.

Juguemos es un servicio de la Dirección de Sistemas Locales y Defensorías de la Dirección General de Niños, Niñas y Adolescentes, la cual depende del Despacho Viceministerial de Poblaciones Vulnerables del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP). Este servicio se pone en marcha a través de la Resolución Ministerial N° 175-2016-MIMP del 27 de julio de 2016 con el objetivo de promover el derecho al juego, fomentando por este medio la protección a los NNA.

El presente estudio de caso se realiza a través de una revisión documental y de una serie de entrevistas a la coordinadora del Servicio Juguemos y al coordinador del PIAS Putumayo, con el fin de evidenciar si la organización interna del Servicio Juguemos influye en la consecución de los objetivos propuestos para mejorar el auto cuidado y protección de los NNA, al igual de constatar si existe o no una articulación con los otros programas ofertados por la PIAS para prestar un servicio integral a esta población.

1. Introducción

Juguemos en la PIAS, es un servicio brindado por el Estado con el propósito de incentivar la convivencia positiva entre los niños, niñas y adolescentes (NNA), de 3 a 14 años de las cuencas amazónicas de los ríos Napo, Morona y Putumayo, el cual consiste en implementar acciones educativas y formativas de autoprotección, interviniendo antes, durante y después del zarpe de las embarcaciones. Esta intervención la realiza en coordinación con los profesionales que dirigen otros servicios o programas del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS), Ministerio de Educación (MINEDU), Ministerio de Cultura (MINCU), Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (DEVIDA), Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC) y actores locales de las cuencas como las autoridades de la comunidad elegidas por la población o Apus⁴⁴, presidentes de las comunidades, educadores, promotores de salud, entre otros, a fin de garantizar la participación activa y la sostenibilidad del servicio.

Juguemos tiene sus antecedentes en el programa “Aprendiendo Ayudando” ejecutado por el MIMP en alianza con la Fundación Bernard Van Leer de Holanda, el cual tenía como objetivo la detección y prevención del maltrato infantil, generando que los gobiernos locales mejorarán sus condiciones para garantizar los derechos de los niños y niñas de la Amazonía del Perú (MIMP, 2015).

44 Autoridad de una comunidad, elegida por la población.

El programa “Aprendiendo Ayudando” alcanzó una cobertura de 500 familias y 18 gobiernos locales de las regiones de Ayacucho, Huancavelica y Loreto (Inversión en La Infancia, 2012). La intervención del programa estuvo centrado en generar sensibilización e informar a la población sobre la importancia de la protección y conservación de los derechos de los NNA, así como el fortalecimiento de las capacidades de los gobiernos locales y regionales con el fin de incorporar políticas, programas y/o proyectos que generaran un buen trato y adecuados mecanismos de crianza desde un enfoque educativo para generar una red de acción por la infancia, ejecución de acciones a favor de los niños menores de tres años, y la intervención de la población en el diseño y desarrollo de programas sociales orientados con la protección de esta población (MIMP, 2015).

“Aprendiendo Ayudando” se desarrolló en la PIAS hasta el año 2016, dándose posteriormente la implementación del Servicio Juguemos, con el fin de continuar fortaleciendo las capacidades de los NNA, padres, madres, personas responsables del cuidado de los NNA y comunidades desarrollando, como estrategia transversal, prácticas de juego acorde a la cultura e identidad propia de cada comunidad.

Para el estudio de caso, se buscó información pertinente y se realizó la revisión documentaria técnica así como entrevistas semi estructuradas que aportaron a nuestro trabajo. La principal fuente de información fueron las entrevistas realizadas a la coordinadora del Servicio Shirley Almeyda González⁴⁵ y al coordinador de la PIAS Putumayo I del MIDIS, quienes brindaron información relevante respecto al servicio, como los zarpes realizados anualmente en las comunidades visitadas por la PIAS. En estos momentos y espacios se desarrollan actividades de sensibilización y fortalecimiento de capacidades para la auto-protección de los NNA, a través del juego y afianzando las competencias parentales de padres, madres y adultos cuidadores en el uso de pautas de crianza positiva que favorezcan el cuidado y protección de los NNA. Del mismo modo, se lleva a cabo el proceso de sensibilización a las autoridades comunitarias sobre la importancia del reconocimiento y protección de derechos de NNA.

¿Por qué el Servicio Juguemos en la PIAS?

La Amazonía del Perú, debido a su lejanía de las principales ciudades y difícil acceso, ha sido una zona poco atendida por el Estado, pues su población carece de acceso a servicios básicos lo cual repercute en el desarrollo integral de los NNA.

Según la Dirección de Sistemas Locales y Defensorías en su informe Juguemos Itinerante en la PIAS, la situación de pobreza extrema se evidencia más en

⁴⁵ La Coordinadora forma parte del equipo técnico del Servicio Juguemos y su oficina se ubica en la sede central del MIMP.

los NNA de esta zona. El 78% de estos menores vive en situación de pobreza, lo cual contrasta con el 40% del resto de país, la cifra de desnutrición crónica infantil es mayor en esta zona del país (32.3) y el 24.5% de las madres y el 24.2% de los padres usan los golpes y la violencia como una forma aceptable para corregir a sus hijos, cifra superior al promedio nacional de 19.5% (MIMP, 2017b).

Es necesario destacar que el desarrollo de los NNA se encuentra obstaculizado por varios factores entre los que se encuentran: la poca o escasa participación de la familia en su desarrollo socio educativo, la situación de violencia familiar y trabajo infantil, los cuales agregados al déficit lecto-escritura, razonamiento verbal y limitadas estrategias y metodologías de aprendizaje que proporciona el sistema educativo nacional, afectan a un considerable número de la población de NNA que viven en la Amazonía.

El entorno de los NNA de la Amazonía afecta directamente a su desarrollo integral generando brechas, las cuales deben ser atacadas con programas nacionales de inclusión social y mejora educativa que garanticen un óptimo desenvolvimiento cognitivo, emocional y social de esta población.

El juego en los NNA es fundamental para su desarrollo, ya que a través de éste aprenden a desenvolverse y a convivir en comunidad comprendiendo, a su vez, los aspectos básicos de auto cuidado y auto reconocimiento, factores fundamentales para un adecuado crecimiento y para reconocer cuando ellos o algún miembro de su comunidad, están en peligro. Por todo esto el Servicio Juguemos, es una alternativa que busca atender a un segmento importante de la población peruana que se encuentra excluido del sistema social, cuyas necesidades básicas como la educación, la alimentación, la nutrición, la salud, la recreación y el esparcimiento, no están siendo atendidas adecuadamente.

Si bien el MIDIS cuenta con la Estrategia Incluir para Crecer, la cual parte de un enfoque de ciclo de vida priorizando cinco ejes estratégicos –Nutrición Infantil, Desarrollo Infantil Temprano, Desarrollo Integral de la Niñez y la Adolescencia, Inclusión Económica y Protección del Adulto Mayor- orientados a un modelo urbano, consideramos que deberían implementarse en todo el territorio nacional y podrían contribuir al trabajo realizado específicamente en la PIAS, siempre y cuando se adecue esta estrategia a la realidad cultural de las comunidades amazónicas.

2. Esfuerzos de adaptación del modelo del Servicio Juguemos en la PIAS

2.1 Estructura Organizacional

El Servicio Juguemos se organiza por unidades según lo establecido en el Manual de Organizaciones y Funciones (MOF) del MIMP: i) Unidad de Coordinación, que tiene la función administrativa de planear, programar, analizar,

operar, y dar seguimiento con base en el marco normativo; ii) Unidad de Administración, responsable de ejecutar los procesos administrativos del Servicio; iii) Unidad de Asesoría Legal, que brinda asesoramiento legal; iv) Unidad de Desarrollo de Capacidades, encargada del desarrollo de capacidades para la implementación de las acciones del Servicio y lograr mejores resultados; v) Unidad de equipo de Promotores (PIAS), conformada por cinco profesionales que implementan en campo el Servicio, y vi) Unidad de monitoreo y evaluación, encargada del monitoreo y evaluación de las actividades del servicio.

Si bien en el organigrama se señala una estructura fortalecida por colaboradores, en la práctica el equipo técnico y operativo del Servicio Juguemos está conformado por cuatro personas, las cuales tienen que cumplir varias funciones. El servicio cuenta con: i) un coordinador, encargado de capacitar a los profesionales, coordinar las reuniones de equipo, seleccionar a los profesionales y centraliza las decisiones; ii) un responsable de desarrollo de capacidades del Servicio Juguemos, quien capacita al equipo móvil del PIAS; iii) un promotor PIAS, quien ejecuta las actividades del Servicio Juguemos en las tres cuencas amazónicas con la población objetivo dentro del recorrido del PIAS; y iv) un personal administrativo encargado de implementar la logística del programa, así como el pago de los profesionales.

Como se evidencia, son muy pocos los profesionales del equipo técnico que tienen a su cargo la responsabilidad del Servicio Juguemos a nivel nacional, lo cual limita y dificulta una adecuada organización, ejecución de funciones, seguimiento y evaluación del servicio, comprometiendo el cumplimiento de los compromisos y objetivos definidos.

Teniendo en cuenta el esquema de Mintzberg en la estructura organizacional del servicio en la PIAS (Mintzberg 1984), podemos concluir que es una estructura orgánica simple e informal, pues las actividades están definidas según las funciones asignadas. En su estructura no se visualiza unidad que promueva la participación de la población, puesto que la estrategia de intervención se lleva a cabo durante la ejecución de las actividades en las cuencas visitadas por la PIAS; en ese momento el Promotor, en coordinación con los otros servicios y ministerios, debe convocar a su población objetivo buscando su participación y el compromiso de la comunidad para la protección de los NNA.

Con el fin de generar una oferta de servicio más acorde a las necesidades se debería considerar a la población en el diseño e implementación de las actividades. Para lograrlo, es necesario generar desde la estructura organizacional del Servicio, un área que esté en constante contacto con la población; de no poder hacerlo directamente, se debería generar alianzas con los actores locales.

2.2 Toma de decisiones y distribución del poder.

La toma de decisiones se enmarca desde las directrices dadas por el Vice Ministerio de Poblaciones Vulnerables del MIMP a partir de los ejes estratégicos que se asumen en las políticas nacionales. Una vez asumidas por las principales líneas de acción, éstas son comunicadas jerárquicamente a las diferentes direcciones y unidades llegando, finalmente, al Servicio Juguemos para ser comunicadas a la coordinadora del equipo técnico.

Para tomar decisiones a nivel estratégico, la coordinadora del Servicio Juguemos debe exponerlas a la Dirección de Sistemas Locales y Regionales, instancia que podrá tomar la decisión o escalar esta propuesta hasta el nivel encargado de su aprobación. Pero las decisiones a nivel operativo, son tomadas directamente por la coordinadora del servicio y, a su vez, en el campo cada profesional es responsable de hacer las modificaciones a las actividades dependiendo de las necesidades de cada población, las que serán comunicadas posteriormente a la coordinadora.

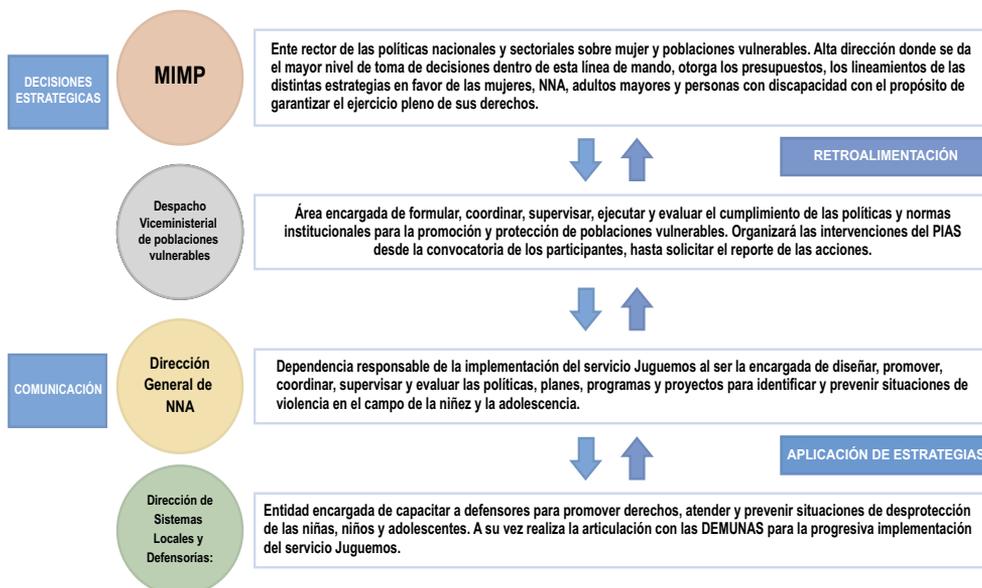
Por otro lado, las decisiones que son tomadas desde la alta dirección, órganos de apoyo, órganos de línea y direcciones, se caracterizan por tener un estilo analítico, es decir, que requieren de más información antes de tomar una decisión ya que deben considerar más alternativas para adaptarse a enfrentar situaciones únicas.

Teniendo en consideración lo señalado por Henry Fayol respecto a la autoridad, responsabilidad y poder dentro de una organización, se logró identificar que el Servicio Juguemos tiene un modelo de gestión representativo (Fayol, 1949), donde el liderazgo en teoría lo asume la Dirección de Sistemas Locales y Defensorías. Sin embargo, en la práctica este liderazgo lo ejerce la Coordinadora del Equipo Técnico de la Sede Central del MIMP, pues mantiene una comunicación permanente, cordial y fluida con los promotores de la PIAS, a su vez atiende y resuelve de manera inmediata las consultas, dudas y requerimientos que se presentan en el Servicio Juguemos (información tomada de las entrevistas realizadas).

En efecto, quien tiene formalmente el poder y la supervisión directa del servicio en la PIAS es la coordinadora del equipo técnico, pues a ella se le reporta todas las actividades y dificultades que se presentan en cada cuenca.

En la actualidad encontramos que el Servicio Juguemos se enmarca a los lineamientos establecidos por el MIMP y determina que exista un alto grado de independencia al momento de ejecutar las acciones, limitando el monitoreo de las actividades del servicio y de esta forma contar con una medición del cumplimiento de la meta anual establecida en Plan Operativo Institucional (POI) - 2017.

Gráfico N° 1 Análisis de actores involucrados dentro del MIMP



Fuente: Elaboración propia construida a partir del Plan Operativo Institucional MIMP, 2017.

2.3 Cultura Organizacional del Servicio Juguemos

En cuanto a su cultura organizacional, se evidencia un trabajo coordinado entre los profesionales de la sede central y los promotores que se encuentran en la PIAS, desarrollando relaciones laborales horizontales contribuyendo al clima de confianza y apoyo mutuo, pese a las limitaciones técnicas que se pueden dar durante el zarpe.

La comunicación se soporta a través de los medios tecnológicos (llamadas telefónicas vía celular, whatsapp y correo electrónico). Es primordial este tipo de comunicación ya que facilita una retroalimentación de las actividades y genera colaboración y apoyo a los profesionales que están en campo desde la sede central en Lima, fortaleciendo con ello los niveles de coordinación interna.

Existe un alto sentido de pertenencia al formar parte de un equipo de trabajo que busca la protección de los derechos de los NNA, lo cual permite la generación de estrategias de fortalecimiento por medio de prácticas no tradicionales en poblaciones que, por lo general, son de difícil acceso para el Estado.

Con esta propuesta de trabajo en equipo se obtiene también el reconocimiento de la población de las comunidades visitadas, los que los identifican, junto a profesionales de otros sectores involucrados, como personas que les llevan ayuda, lo cual genera la participación comunitaria.

La coordinadora del equipo técnico tiene formalmente la dirección y supervisión directa del Servicio en la PIAS. Ella realiza el seguimiento y monitoreo de las actividades que muestran los avances y dificultades que se presentan en el proceso.

2.4 Procesos de Juguemos en la PIAS.

Se identificó que el Servicio Juguemos, se implementa mediante cinco macro procesos:

1. *Gestión de identificación:* es una fortaleza para la implementación del servicio debido a que permite que los promotores identifiquen la cultura, organización y población con la cual van a interactuar, para diseñar estrategias y poder planificar las actividades de la mejor manera posible.
2. *Gestión con promotores:* la coordinadora del Servicio Juguemos organiza y coordina (vía correo electrónico y/o llamadas) la disposición de un espacio en la Oficina de Enlace Regional del MIDIS con el propósito de desarrollar un proceso de inserción e inducción a los promotores de las PIAS asignados en cada cuenca para desarrollar talleres claves del servicio. El primero es el Taller de Capacitación y Planificación (pre zarpe), el que se lleva a cabo antes de la salida de las PIAS hacia cada cuenca. La coordinadora o un miembro del equipo técnico del servicio viaja a Iquitos con el objetivo de revisar los procesos de intervención, revisar el PIM, revisar las herramientas de trabajo, verificar la correcta ejecución del proceso, validar las actividades, desarrollar el manual de capacitación, identificar las características de la población a atender y guiar el mapeo de los actores sociales (autoridades o líderes locales, padres de familia y NNA). Cabe señalar que para esta actividad se cuenta con un Manual de Capacitación el cual es aplicado en su totalidad. El segundo es el Taller de Evaluación (post zarpe), que se lleva a cabo al retorno de las PIAS de las cuencas visitadas. La coordinadora del Servicio Juguemos o personal de este equipo técnico viaja a Iquitos para realizar la actividad con el objetivo de recoger la información obtenida de cada comunidad intervenida (bitácora de atención, listas de asistencia y fichas de reunión), reportar los aspectos positivos y negativos, plantear estrategias que mejoren la implementación y coordinar el próximo zarpe.
3. *Gestión interna en la PIAS:* se identifica posibilidades de co-gestión con otras organizaciones públicas pares como el MINEDU, MINCU y el Programa Nacional contra la Violencia Familiar y Sexual del MIMP

(PNCVFS), dado que la población objetivo es la misma. Cabe señalar, que en este punto se coordina de manera constante con el MIDIS a través del coordinador de la PIAS, quien coordina reuniones permanentes con este ministerio para definir el horario de atención y espacios, y garantizar así la mejor atención a la comunidad. Esta ha permitido en gran medida a la buena implementación del Servicio y sus actividades, pues ha disminuido las diferencias y/o discrepancias de coordinación entre los representantes de cada programa o servicio, y los pobladores logran acceder a estos sin dificultad. Sin embargo, el tiempo corto de permanencia de la PIAS en cada comunidad, que en la mayoría de casos son solo horas, influye de manera negativa en el desarrollo de las estrategias de intervención pues, si bien hay coordinación, se han identificado casos en los cuales se han ejecutado actividades compartidas con otros programas y servicios, lo cual no permite que los pobladores logren diferenciar las características propias de cada uno, más aun teniendo en cuenta que se visita cada comunidad solo 5 veces al año. Se espera que en el futuro la PIAS pueda estar más tiempo en cada comunidad, para lo cual se requiere incrementar el presupuesto y mejorar la articulación intersectorial.

4. *Gestión de ejecución:* está orientada a la puesta en marcha del Servicio Jugamos en cada comunidad visitada. Las actividades se ejecutan por las tardes debido a que en las mañanas la población en general acude a los otros servicios y programas. Se desarrolla en tres momentos: i) Reuniones con autoridades y/o líderes comunales bajo el liderazgo del coordinador de la PIAS y acompañado por cada representante de los servicios y programas. Al llegar a cada comunidad se realiza una reunión de presentación de la PIAS y de las atenciones a brindar ante las autoridades y comunidad, a fin de comprometer la participación de toda población. En este momento se presenta el cronograma de trabajo y se solicitan los espacios en campo (instituciones educativas, local comunal o en espacios abiertos) para la ejecución de actividades. Cabe precisar que al término de esta reunión el coordinador de la PIAS y la autoridad comunal firman un Acta de Apertura que da inicio a las actividades. Las primeras son las sesiones lúdicas con los NNA, las que se realizan en las tardes previa coordinación de horarios y espacios requeridos con las autoridades y líderes locales.

El coordinador de la PIAS Putumayo I señaló que la participación de los NNA es muy activa y entusiasta, debido a que realizan dinámicas

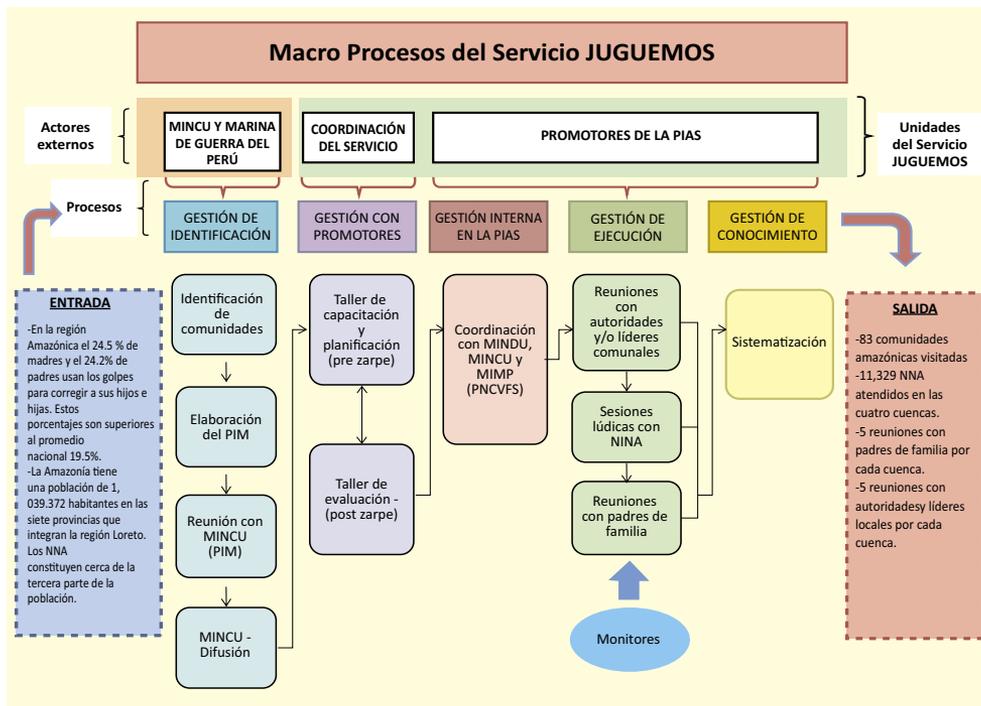
y tienen a disposición los juegos. Sin embargo, el Servicio Juguemos solo cuenta con una ficha de reporte de asistencia de los NNA, es decir registra información de atención, razón por la cual no es posible determinar si los NNA internalizan los contenidos. Además, al no contar con un equipo de monitoreo en campo al término de cada sesión, no se conoce si aplican lo aprendido. En consideración a lo descrito la coordinadora de Juguemos indicó que este año han elaborado una ficha de evaluación para los NNA con el propósito de identificar si el servicio logra algún impacto en ellos; esta herramienta fue validada en el primer zarpe del 2017 y a la fecha está siendo modificada. Cabe precisar, que por cada zarpe se realiza una sesión, es decir, durante el año se ejecutan cinco sesiones. El coordinador de la PIAS Putumayo I indicó que el equipo técnico del Servicio Juguemos visita las comunidades para monitorear a los promotores en campo y que la frecuencia depende del presupuesto. La segunda actividad son las reuniones con los padres de familia, programadas con el apoyo de las autoridades y líderes de la comunidad quienes realizan la convocatoria y brindan las facilidades para los espacios de reuniones.

5. *Gestión del conocimiento:* a fin de año, al término de los cinco zarpes, los promotores de la PIAS elaboran un informe de sistematización de la implementación del Servicio Juguemos en cada cuenca. La información se centraliza en Lima y se usa para evaluar cada una de las actividades y coordinaciones a fin de mejorar el servicio. Además, a fin de año se realiza una reunión/taller en Lima con todos los promotores, a fin de intercambiar experiencias. Toda la información es recopilada y entregada mediante un informe a la Dirección de Sistemas Locales y Defensorías.

Cabe señalar, que aún no se ha realizado una evaluación del servicio. La coordinadora señala que a la fecha la línea de base no se ha terminado, lo cual se percibe como una debilidad, puesto que no se cuenta con información que permita realizar una evaluación de proceso. Asimismo, no se ha realizado un seguimiento para analizar una comparación de logros a corto o medio plazo.

A continuación, se grafican los procesos:

Gráfico N° 2 Macro procesos del Servicio Juguemos



Fuente: Entrevistas a la coordinadora del servicio y al coordinador de la PIAS Putumayo. Revisión documentaria. Elaboración propia.

En la Gestión de Ejecución, se identificó que el equipo técnico del servicio realiza visitas de monitoreo a fin de supervisar su implementación en la comunidad. Por otro lado, la Unidad de Asesoría Legal no figura en los procesos debido a que el profesional a cargo renunció y a la fecha nadie lo reemplaza; asimismo, la Unidad de Desarrollo de Capacidades no aparece en el proceso porque el profesional a cargo realiza más funciones dentro de la Dirección debido al escaso personal y la carga laboral que tienen.

Es preciso señalar que la profesional a cargo de la Unidad de Monitoreo y Evaluación asume actualmente la Coordinación del Servicio. Esta duplicidad de funciones no permite que la Unidad Monitoreo y Evaluación refleje sus actividades en los procesos. Como se mencionó, a la fecha no se ha realizado una evaluación del servicio, pues recién, desde el primer zarpe del presente año, se ha generado la herramienta de evaluación para identificar si los NNA logran internalizar los contenidos y si generan cambios; esto ha sido a raíz de que identificaron que sus indicadores solo miden atención/cobertura, lo cual no permite medir el impacto del Servicio. Asimismo, la Unidad de Administra-

ción no aparece en el proceso debido a que el servicio cuenta con una partida de presupuesto asignado para la ejecución de sus actividades; esto se realiza de manera automática.

3 El Servicio Juguemos y los intentos de una articulación.

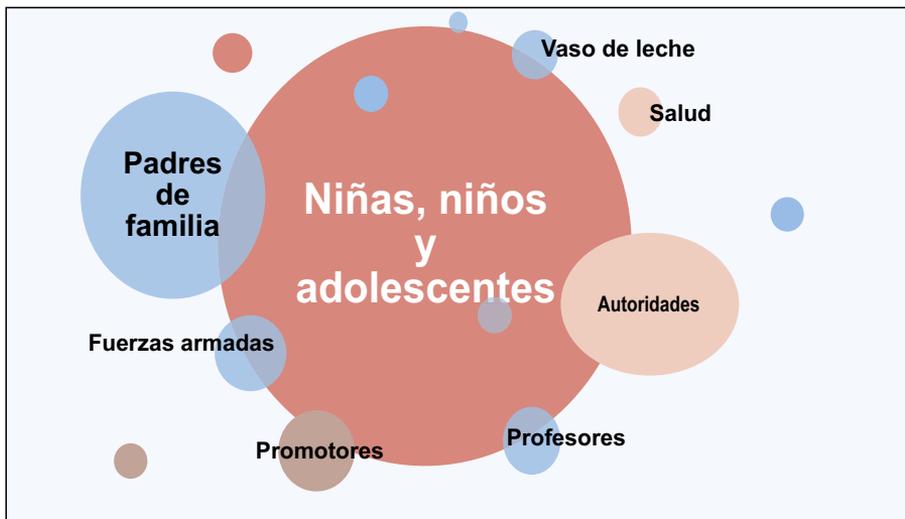
3.1 Relación con los beneficiarios y actores locales.

Según Kliksberg (1997), para la ejecución efectiva de los programas sociales se necesita la intervención de múltiples actores que explícita o implícitamente tienen relaciones interdependientes. Dentro del contexto de Juguemos existen iniciativas del gobierno central, gobierno local y sociedad civil para trabajar en beneficio de los NNA de la Amazonia Peruana.

Adicional a las relaciones establecidas a nivel sectorial, el servicio interactúa con otros actores, de instituciones gubernamentales y de la sociedad civil, los cuales tienen un grado de influencia dependiendo de su participación u objetivos que desean alcanzar.

Uno de los actores externos que más destaca son los NNA por ser la población objetivo del servicio. También se identifica a los padres de familia y las autoridades locales, quienes son pilares para el fortalecimiento de las capacidades de los NNA, por ello se desarrollan estrategias de intervención con ellos, a fin de lograr el objetivo.

Gráfico N° 3
Grado de relación con actores locales

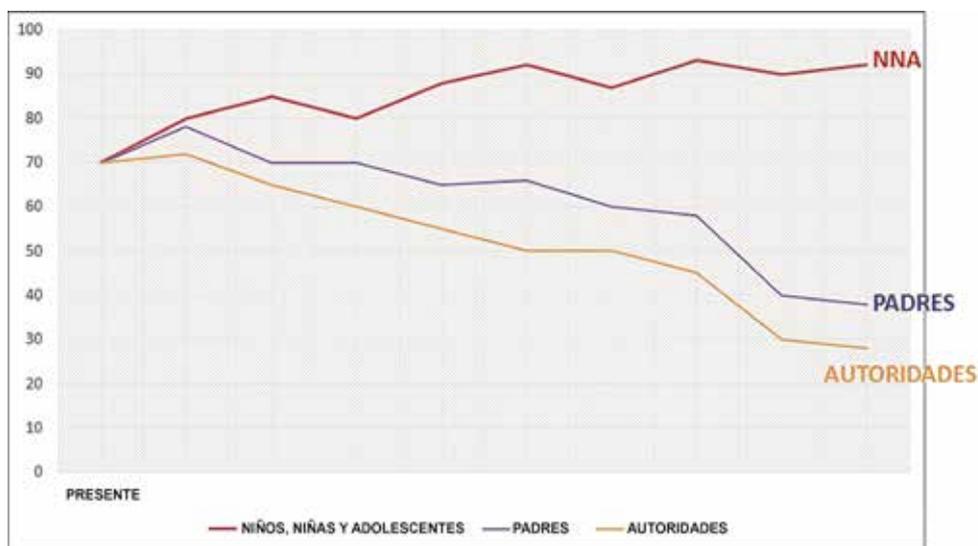


Elaboración propia

Aún cuando los profesores son actores que pueden influir en el fortalecimiento de las capacidades de autoprotección de los NNA, no existen estrategias enfocadas directamente para ellos; durante la implementación se observó que los profesores también asumen el rol de autoridades de la comunidad.

Basados en el esquema de actores y teniendo en cuenta el corto tiempo de ejecución del servicio, resulta importante evidenciar la proyección de la participación, la cual fue analizada a partir de la entrevista que realizamos con el coordinador de la PIAS Putumayo I, quien señaló que, con el tiempo, el interés de los padres de familia y autoridades hacía el Servicio Juguemos va disminuyendo, dado que esta población considera que la información recibida es repetitiva y hace falta mayor uso de estrategias lúdicas con el fin de transmitir el conocimiento. Señaló también los padres de familia y autoridades les hacen notar que no reciben un incentivo por su participación en las actividades, lo cual sugiere que la relación de estos actores con el Servicio Juguemos estaría condicionada a la entrega de un beneficio adicional a la enseñanza de las buenas prácticas de crianza.

Gráfico N° 4
Pronóstico de participación de actores principales



Elaboración propia

Por otro lado, los NNA tienden a estar motivados puesto que las actividades que se desarrollan son juegos y despiertan su interés y afinidad.

La proyección de participación de los diferentes actores debe ser analizada por los responsables del servicio con el fin de diseñar nuevas actividades

creativas que potencialicen el interés de los padres de familia y autoridades locales, las mismas que deben contar con herramientas de medición dado que en la actualidad el servicio solo cuenta con fichas de registro de asistencia como instrumento de monitoreo de acciones, así como un acta conformidad de recepción de los servicios de la PIAS que es firmada por las autoridades de cada comunidad visitada, según señala la coordinadora.

Cabe señalar que, ante la necesidad de implementar herramientas de medición de satisfacción del servicio y su impacto en la comunidad, el equipo técnico ha diseñado un instrumento para medir y conocer si los NNA logran internalizar los contenidos impartidos en las sesiones lúdicas y cómo estas influyen en su vida cotidiana, el mismo que aún está en prueba piloto. Así mismo, continúan reforzando la documentación del servicio a través de sistematizaciones por cada cuenca, logrando identificar los siguientes resultados:

Cuadro N° 1 Efectos de Jugamos con autoridades locales, padres de familia y NNA

LOGROS
Autoridades y líderes
<ul style="list-style-type: none"> - Sensibilización sobre la protección de los derechos de los NNA. - Identificación de denuncias sobre la vulneración de derechos que sufren los NNA de cada comunidad. - Interés medio en las reuniones y en ejercer sus roles como autoridades. - Compromiso en brindar espacios seguros de juego para los NNA.
Padres de familia
<ul style="list-style-type: none"> - Sensibilización sobre la importancia de los derechos de los NNA. - Identificación del juego como un derecho fundamental de los NNA en su proceso físico y psicológico. - Sensibilización sobre los roles de protección que deben desarrollar. - Sensibilización sobre el cuidado a las mujeres gestantes para el cuidado del niño o niña. - Revaloración de los NNA como sujetos de derecho.
Niños, niñas y adolescentes
<ul style="list-style-type: none"> - Mejor interacción y convivencia en la comunidad entre niñas y niños. - Uso de espacios de recreación. - Mejora en la conducta de los NNA.

Fuente: Elaboración propia en base a la Sistematización de la experiencia en la Cuenca del Río Putumayo, PIAS Putumayo I – Loreto – Perú (MIMP, 2016).

3.2 Coordinación intersectorial, el primer paso para llegar a articular

Adicional a los actores mencionados, se encontró que en la PIAS se involucran varios ministerios e instituciones públicas que también ejecutan programas y servicios en virtud de atender las necesidades de la población de la Amazonia; no obstante, se comprobó que no todos llegan a relacionarse entre sí y su vínculo dependería de la estrategia del círculo de vida con la cual el Estado peruano busca atender las necesidades de sus ciudadanos.

De acuerdo con los objetivos de Jugamos, la etapa de vida en la cual se enmarcan los NNA es entre 3 a 14 años. A continuación se analizan las inter-

venciones propuestas por el Estado peruano a través del MIDIS para este ciclo de vida a fin de evidenciar si guarda relación con Juguemos:

Cuadro N° 2 CICLOS DE INTERVENCIÓN EN NNA

ETAPA DE VIDA	INTERVENCIONES DIRIGIDAS A SUJETOS INDIVIDUALES Y HOGARES / CONDICIÓN NECESARIA	ENTIDAD	OFERTA PIAS	INTERVIENE EL SERVICIO JUGUEMOS
3 A 14 AÑOS	Acceso a una atención educativa integral de nivel inicial con enfoque EIB.	MINEDU	No	No
3 A 14 AÑOS	Población con DNI	RENIEC ^a	Sí	No
3 A 14 AÑOS	Clasificación socioeconómica	RENIEC	Sí	No
3 A 14 AÑOS	Afiliación a seguro integrado salud	RENIEC	Sí	No
3 A 14 AÑOS	Alimentación escolar.	MIDIS	No	No
3 A 14 AÑOS	Evaluación integral de salud de acuerdo al Plan de Salud Escolar.	MINSAB ^b	Sí	No
3 A 14 AÑOS	Acceso a servicios de agua clorada para consumo humano + saneamiento básico + electricidad + telefonía + internet en el centro de educación inicial.	MINSAMVCS ^c MINEM ^d MTC ^e	No	No
3 A 14 AÑOS	Consejería a los docentes para que los servicios educativos de nivel inicial apliquen métodos de disciplina sin violencia.	MIMP	Sí	No
3 A 14 AÑOS	Transferencia monetaria condicionada.	MIDIS	Sí	No
3 A 14 AÑOS	Consejería y acompañamiento familias a padres, madres y cuidadores para que apliquen métodos de disciplina sin violencia en el hogar.	MIMP	Sí	Sí
6 A 14 AÑOS	Consejería y acompañamiento a adolescentes para que mejoren sus conocimientos sobre violencia familiar y sexual	MIMP	Sí	No

Fuente: Decreto Supremo N° 003-2016-MIDIS. Elaboración propia

Si bien en el enfoque del MIDIS el Servicio Juguemos solo participaría en la PIAS brindando consejería y acompañamiento a familias, padres, madres y cuidadores para que apliquen métodos de crianza sin violencia, se identificó que en la práctica tiene un enfoque más amplio debido a que promueve el juego de los NNA, generando capacidades de autoprotección, fortalecimiento de competencias familiares para el uso de métodos adecuados de crianza y sensibilización a las autoridades comunitarias sobre la importancia de los derechos de esta población, promoviendo su cuidado y protección.

El enfoque del juego como promotor del desarrollo de la niñez, aunque no está alineado con el enfoque del MIDIS, sí lo hace con los Objetivos de

a Registro Nacional de Identificación y Estado Civil – RENIEC
 b Ministerio de Salud-MINSAB.
 c Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento-MVCS
 d Ministerio de Energía y Minas-MINEM
 e Ministerio de Transportes y Comunicaciones-MTC

Desarrollo Sostenible (ODS) alineándose al Objetivo 16, el cual busca promover sociedades justas, pacíficas e inclusivas, y con la Meta 16.2 la cual tiene como fin acabar con el maltrato, la explotación, la trata y todas las formas de violencia y tortura contra los niños.

El Servicio Juguetes se alinea con lo propuesto en la Convención de los Derechos del Niño promovida por la UNICEF desde el año 1989, De los diez derechos fundamentales, siete son suplidos por la PIAS mediante los servicios que ofrece (UNICEF, 1989):

Cuadro N° 3 Relación de siete derechos fundamentales de la niñez ofertados por la PIAS

N°	DERECHOS	INSTITUCIÓN				RELACIÓN CON EL SERVICIO JUGUETES
		RENIEC	MINSA	MINEDU	MIMP	
1	De los niños al juego				●	Sí
2	A la salud		●			
3	A la educación			●		
4	De los niños a la vida y a tener una familia que lo proteja		●		●	Sí
5	A tener nacionalidad	●				
6	A ser tratados con igualdad				●	Sí
7	Al trato adecuado				●	Sí

Fuente: UNICEF y Decreto Supremo N° 003-2016-MIDIS

Elaboración propia

El anterior esquema muestra una relación entre ministerios e instituciones públicas con el Servicio Juguetes, lo cual los llevaría a trabajar articuladamente en la generación de espacios para el diseño conjunto de políticas, concertación de las mismas, distribución de responsabilidades y monitoreo de su ejecución (Kliksberg, 1996), con el objetivo de fortalecer las capacidades y cuidado de los NNA. Sin embargo, según la entrevista realizada a la coordinadora de Juguetes esto no se desarrolla de manera eficiente, debido a que las instituciones que realizan su servicio, tanto en la plataforma itinerante como en el campo (MIMP, MINEDU y DEVIDA), atienden al mismo grupo de beneficiarios sin un diseño conjunto de actividades, llegando a tan solo generar un uso eficiente del tiempo por medio de la coordinación entre los programas.

Gráfico N° 5
Intervención de instituciones en la PIAS



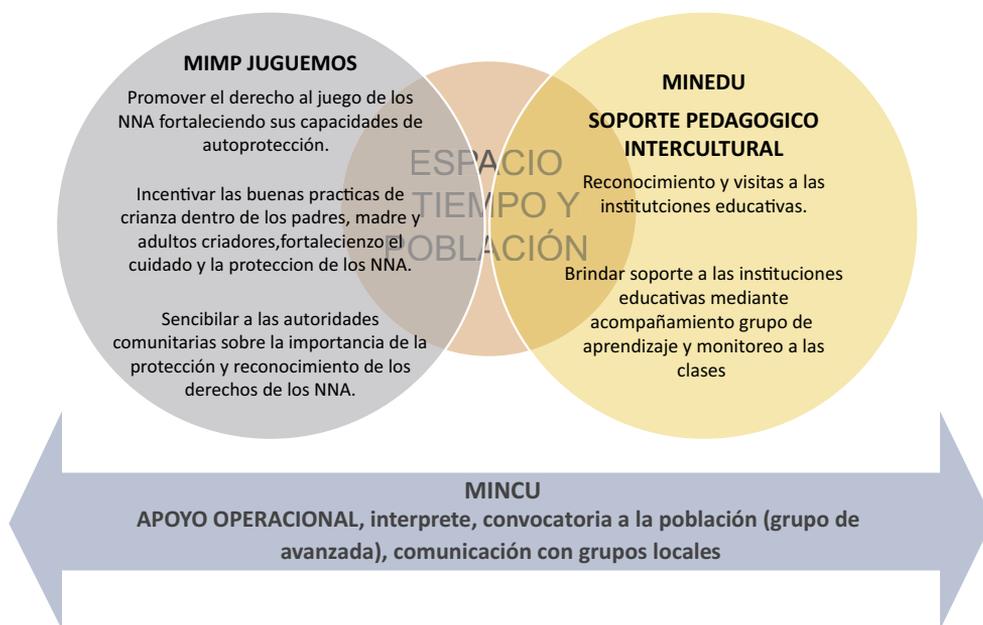
Elaboración propia.

Según lo analizado a las entrevistas realizadas a la coordinadora del Servicio Juguemos y al coordinador de la PIAS Putumayo I, cabe señalar, que la interacción de las instituciones se limita a la coordinación de flujo de atención y estrategias de capacitación a la población, pero por el momento falta una iniciativa o por parte del MIDIS o de alguno de los ministerios para interactuar entre sí con el fin de planificar actividades o intercambiar enfoques de intervención que permitan fortalecer el servicio y atención.

3.2.1 Coordinación entre el Servicio Juguemos, el Ministerio de Educación y el Ministerio de Cultura.

El programa Soporte Pedagógico Intercultural del MINEDU busca fortalecer la práctica pedagógica de docentes y mejorar los aprendizajes de los estudiantes de las instituciones educativas donde interviene la PIAS, coincidiendo con Juguemos en la atención del mismo grupo de población, sin embargo, no se diseñan e implementan estrategias conjuntas; solo se limitan a una coordinación de espacio, tiempo y población.

Gráfico N° 6



Elaboración Propia

Por otro lado, el MINCU apoya a los servicios o programas de la PIAS a través de un traductor, facilitando la comunicación entre la población y los promotores. También prepara, promociona y anuncia la llegada de la PIAS en cada comunidad coordinando con las autoridades locales. No obstante, un solo traductor limita la prestación de los servicios o programas, generando un cuello de botella.

El MINCU, además, ejecuta en campo actividades de cine comunitario convirtiéndose así en partícipes de la planeación del flujo de atención.

3.2.2 Juguemos, DEVIDA y el PNCVFS

DEVIDA, que tiene por objetivo capacitar a las poblaciones intervenidas sobre la problemática del uso de las drogas en los NNA, y el PNCVFS, que busca concientizar sobre el maltrato a la mujer que es una problemática que afecta a toda la comunidad, comparten la población atendida con Juguemos y, al igual que con el programa educativo, sólo coordinan el flujo de atención y, al no planear actividades conjuntas, no comparten responsabilidades.

A continuación se muestra el flujo de atención, en el cual se hace evidente cómo estos programas o servicios, en ocasiones llegan a compartir la misma población, el mismo espacio y el mismo tiempo.

Cuadro N° 4

Flujo de Atención por parte de los Programas y Servicios Que Intervienen En El Campo

N°	Actividad	Responsables	Horario
1	Reunión con autoridades	MINEDU, MIMP (Juguemos – PNCVFS) y DEVIDA.	8:30 am a 10.30 am.
2	Sesión con NNA	DEVIDA	11:00 am a 11:30 am. 11:30 am a 12.50 pm.
3	Sesión con NNA	MINCU	14:00 pm a 14.30 pm 14:30 pm a 17:00 pm
4	Sesión con padres y madres	MINEDU DEVIDA MIMP – PNCVFS	16:00 pm a 18.00 pm.
5	Cine comunitario	MINCU	18:00 pm a 19.30 pm.

Fuente: Sistematización De La Experiencia En La Cuenca Del Río Putumayo, PIAS Putumayo I – Loreto – Perú (MIMP, 2016)

Otro actor que interviene en la PIAS es el MIDIS, quien es el precursor de este programa. Si bien no participa en el diseño de las actividades del Servicio Juguemos, se convierte en un ente que supervisa que las actividades se realicen según lo planeado.

Respecto a los servicios que se ejecutan dentro de la plataforma, según la entrevista realizada al coordinador del MIDIS de la PIAS Putumayo I, el servicio Juguemos sólo se relaciona con ellos en la reunión pre zarpe, en las cuales se identifican las poblaciones a atender, se concuerdan los temas a tratar y los tiempos de duración en cada población, pero no influyen en el flujo de atención y ni en el diseño de las actividades.

Otro ente estatal con el cual comparte relación el Servicio Juguemos es con la Marina de Guerra del Perú, la cual, según la entrevista con la coordinadora del Servicio Juguemos, es la prestadora de la plataforma itinerante (buque) y la encargada de proporcionar todos los insumos a bordo de este, con el objetivo de que los profesionales de los servicios puedan ejecutar sus actividades de manera adecuada.

Se puede concluir que, aunque el Servicio Juguemos comparte una población objetivo, espacio y tiempo con otros programas y servicios, éstos aún no articulan entre sí en el diseño de las actividades y tan solo están en un proceso de coordinación del flujo de atención.

4 Balance crítico

Uno de los programas con los que cuenta el Estado peruano es el denominado PIAS que recorre varias cuencas fluviales de la selva amazónica peruana llevando la presencia del Estado a través de los buques de la Armada Peruana,

con delegaciones intersectoriales de salud, educación, justicia, entre otras, y del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables. Es bajo esta dependencia que aparece el Servicio Juguetes buscando contribuir a la protección integral de NNA de 3 a 14 años a través del ejercicio del derecho al juego, promoviéndolo mediante la participación de padres de familia y autoridades.

El presente trabajo, después de la investigación y del análisis de la evidencia en torno a Juguetes durante sus años de funcionamiento, pudo observar que, en lo concerniente a su estructura organizacional, sí cuenta con el modelo de Henry Mintzberg (1984: 118), pero que éste no presenta respaldo formal alguno, es decir, no se encuentra documento que detalle las funciones de las áreas ni las especificaciones técnicas de las unidades de servicio que lo conforman. Lo que sí está definido informalmente, es que este equipo técnico y operativo debería estar compuesto por 5 profesionales, pero a la fecha del estudio sólo contaba con 2, hecho que, por supuesto, limita la funcionalidad de su estructura. Este modelo también descuida la designación de alguna unidad que promueva la participación de la población, ya que la población y las autoridades solamente aparecen de manera parcial durante la intervención en los zarpes.

El modelo de gestión del Servicio Juguetes es informal. La articulación endógena brinda una sensación de desorden donde la adaptación es mutua, inefectivo el seguimiento del cumplimiento de metas que vayan más allá de la lista de asistencia de los NNA y la ausencia de sostenibilidad del servicio en las comunidades intervenidas, por lo tanto se puede inferir que el logro parcial de los objetivos de este programa sí dependen del modelo de gestión con el que cuenta, pero a la vez presenta y desarrolla estrategias que se enfrentan a las brechas mencionadas, y se resalta aquí el clima y cultura organizacional, la normalización de las habilidades con los perfiles de los puestos laborales según competencias, y las acciones vinculantes con los demás promotores de los servicios de campo.

Se identificó como cuello de botella que al alinear las actividades con el objetivo general (Promover el derecho al juego de los NNA fortaleciendo sus capacidades de autoprotección), éstas no están siendo medidas con indicadores cuantitativos que reflejen la adquisición y/o competencia de dichas capacidades, ni se realizó el levantamiento de una línea de base en las comunidades a intervenir. Tampoco se crearon indicadores cualitativos que puedan ser utilizados a medida que se desarrolla la intervención -como proceso y como resultado final- en tiempos preestablecidos.

Actualmente hay una iniciativa por replantear la fase de evaluación pero, al no contar con una unidad específica para dicho fin, se convierte en una

actividad más que recae en la Coordinación del Servicio quien, según lo observado, asume las responsabilidades ante la ausencia, desplazamiento o renuncia de algún miembro.

Al momento del estudio se realizan 5 talleres después de los zarpes donde se comparten lecciones aprendidas, opiniones y sugerencias de los promotores como núcleo de operaciones, lo que refleja indicios de mejora en el ciclo del programa y la gestión del conocimiento a nivel de diseño, implementación, evaluación y constante retroalimentación.

Un aspecto positivo que resalta es la cultura organizacional y el compromiso de los integrantes del servicio. En esto influye que la estructura no sea compleja ni rígida, generando una comunicación fluida y horizontal dentro de los integrantes, así como la posibilidad de la formulación de nuevas estrategias para los siguientes zarpes.

Al igual que muchos programas del Estado, Juguemos también se enfrenta a desafíos complejos intentando abarcar la integralidad mediante una mirada distinta al NNA; buscando que sea inherente su derecho al juego y su capacidad de autoprotección en poblaciones que quizás tengan otras prioridades en materia de crianza. Se da la multidisciplinariedad mediante el enfoque de trabajo de distintas disciplinas con distintos aportes, pero trabajando bajo fines compartidos entre las distintas entidades públicas (se observa poca o nula participación de la entidad privada) que acompañan el zarpe y la sostenibilidad; este último es uno de los retos que no ha podido tener evidencia.

El número de visitas al año por cada centro poblado son de 3 a 4, con jornadas de unas cuantas horas. Es evidente que por la naturaleza del servicio, el seguimiento de los procesos necesita ser continuo y no limitarse a la intervención de los zarpes, es decir, el empoderamiento de todo el capital social presente es tarea aún pendiente. El nivel de satisfacción de los actores involucrados tampoco es tomado en cuenta pues no se ha sistematizado lo concerniente al subsistema psicosocial en los NNA, padres de familia ni autoridades mediante el recojo de sus actitudes y percepciones respecto al servicio.

Por lo anterior se puede concluir que el Servicio Juguemos promueve un enfoque de empoderamiento en los NNA puesto que sus estrategias de intervención están vinculadas al fortalecimiento de capacidades y competencias, y se hace necesario mejorar las pautas de crianza en los padres de familia así como alcanzar la sensibilización en las autoridades, pero todo ello necesita de un modelo de gestión formal y fortalecido, de articulación efectiva con los diversos actores e instituciones de su entorno, que vaya más allá de la coordinación de reuniones para convertirse en designación de tareas, cogestión, delegación de responsabilidades y la posibilidad de que dichos actores e instituciones que intervienen, tomen decisiones.

Es necesario destacar el modelo de gestión pero, para alcanzar las metas, es necesario suplir las vacantes para que el equipo sea más eficiente al momento de aplicar las estrategias. Por otro lado, es momento de dar un paso de la coordinación a la articulación con los otros ministerios con el objetivo de realizar actividades de forma conjunta para que los retos que se plantean en NNA, padres de familia y autoridades locales, pasen de ser un objetivo utópico, a tener un impacto real y tangible, con políticas públicas que promuevan el juego como derecho, tal cual se expresa en los objetivos de tan importante intervención.

Bibliografía

- FAYOL, Henry (1949). *Administración industrial y general*. México. Editorial UCM.
- KLIKSBURG, Bernardo (1996) *Pobreza, el drama cotidiano. Clave para una nueva gerencia social eficiente*. Nueva Sociedad N° 141
- KLIKSBURG, Bernardo (1997). *Hacia una gerencia social eficiente. Algunas cuestiones claves*. *Revista de Administración Pública Uruguaya*.
- MINISTERIO DE DESARROLLO E INCLUSIÓN SOCIAL (2016). *Decreto Supremo N° 003-2016*. <http://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/aprueba-la-estrategia-de-accion-social-con-sostenibilidad-decreto-supremo-n-003-2016-midis-1380434-1/>
- MINISTERIO DE LA MUJER Y POBLACIONES VULNERABLES (2015). *Proceso de implementación de la Plataforma Itinerante de Acción Social que forma parte de la Estrategia de Acción Social con Sostenibilidad en la cuenca del río Napo - Loreto 2013-2014*. Lima.
- MINISTERIO DE LA MUJER Y POBLACIONES VULNERABLES (2016). *Sistematización de Experiencias del Servicio Juguemos en la Plataforma Itinerante de Acción Social (PIAS), en la Cuenca Putumayo I - 2016*. Lima.
- MINISTERIO DE LA MUJER Y POBLACIONES VULNERABLES (2017). *Dirección General de Niños, Niñas y Adolescentes*. <http://www.mimp.gob.pe/direcciones/dgna/contenidos/articulos.php?codigo=9>
- MINISTERIO DE LA MUJER Y POBLACIONES VULNERABLES (2017). *Reglamentode Organizaciones y Funciones*. <http://www.mimp.gob.pe/files/transparencia/rof/rof-mimp.pdf>
- MINISTERIO DE LA MUJER Y POBLACIONES VULNERABLES (2017). *Dirección de Sistemas Locales y Defensorías.* " Propuesta PIAS Integrada. 2017", Lima.

- MINISTERIO DE LA MUJER Y POBLACIONES VULNERABLES (2012). *Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia - PNAIA 2012-2021*, Lima.
- MINISTERIO DE LA MUJER Y POBLACIONES VULNERABLES (2017). *Plan Operativo Anual 2017*, Lima.
- MINISTERIO DE LA MUJER Y POBLACIONES VULNERABLES (2017). *Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables*.
- MINISTERIO DE LA MUJER Y POBLACIONES VULNERABLES (2016). *Resolución Ministerial Número 175-2016*, Lima.
- MINTZBERG, Henry (1984). *La Estructuración de las organizaciones*. Barcelona: España. Editorial Ariel.
- NACIONES UNIDAS (2017). *Objetivo 16 de Desarrollo Sostenible, promover sociedades justas, pacíficas e inclusivas*. <https://www.un.org/sustainable-development/es/peace-justice/>
- UNICEF (1989). *Convención sobre los derechos del niño*. Comité Español. <http://www.un.org/es/events/childrenday/pdf/derechos.pdf>

Límites y desafíos del Proyecto HakuWiñay / Noajayatai: una aproximación a la experiencia de articulación territorial

Pedro Iván Alarcón Mandujano, Verónica Liscet Flores Valverde, Evelin Yanet Ramírez Trujillo, Francesca Lizarzaburu Timarchi y Carlos Portocarrero.⁴⁶

I. Introducción

El Estado peruano tiene como gran desafío garantizar que las políticas y programas sociales de sus diferentes sectores y niveles de gobierno, puedan actuar de manera coordinada y articulada para cerrar las brechas de acceso a servicios públicos. Con dicho fin y a partir del 2011, se crea el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) y se diseña la Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social (ENDIS) “Incluir para Crecer”, la cual aplica el enfoque del ciclo de vida del hogar y establece cinco ejes estratégicos: 1) Nutrición Infantil, 2) Desarrollo Infantil Temprano, 3) Desarrollo Integral de la Niñez y la Adolescencia, 4) Inclusión Económica y 5) Protección del Adulto Mayor, para el cual se va a generar un conjunto de programas sociales a cargo del MIDIS. Cuna Más, QaliWarma, Juntos, Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social (FONCODES) y Pensión 65.

En el Eje Nro. 4 de Inclusión Económica, la ENDIS estableció como objetivo, aumentar las oportunidades y capacidades de los hogares para que incrementen sus ingresos en forma sostenible. Para ello era necesario que los hogares en zonas de pobreza y exclusión eleven su productividad e incremen-

46 Pedro Iván Alarcón Mandujano. Sociólogo colegiado con estudios de maestría en economía y gerencia social; y desarrollo territorial, gestión pública, ciudadanía y educación en línea. Especialista de desarrollo de capacidades de los proyectos HakuWiñay/Noajayatai de FONCODES–MIDIS y coordinador de enlace con el Programa de Adaptación al Cambio Climático PACC – PERÚ. Actualmente es director del Instituto de Desarrollo Humano Alternativo IDHA y especialista de la Dirección de Desarrollo de Capacidades DIFOCA del MINEDU.

Verónica Liscet Flores Valverde. Comunicadora social con experiencia en el sector público, especializada en la creación, producción, dirección y realización de contenidos audiovisuales. Con estudios de maestría en Gerencia Social y en nuevas tecnologías de comunicación. Ha desarrollado su carrera en el Instituto de Radio y Televisión del Perú (IRTP) durante 17 años, produciendo diversos espacios televisivos de diferentes formatos. Actualmente es Jefa de la División de Operaciones de Producción de la Gerencia de Teleducación del IRTP.

Evelin Yanet Ramírez Trujillo. Licenciada en Sociología, con experiencia laboral en el sector privado, con estudios de maestría en gerencia social. Especialista en la elaboración de línea de base social, conocimiento en elaboración y ejecución de planes de trabajo, elaboración de propuestas técnicas y económicas, gestión y ejecución de talleres participativos, promoción social, monitoreo, organización, así como la dirección de proyectos sociales en zonas urbanas y rurales de INERCO Consultoría Perú (2015 – actualidad).

Francesca Lizarzaburu Timarchi. Comunicadora Social con licenciatura en Publicidad, especializada en Marketing Social. Cuenta con estudios de Maestría en Gerencia Social y estudios de especialización en Marketing Digital. Se desempeñó en el área de marketing online y offline en diversas empresas del sector privado. Actualmente labora para el Estado como comunicadora social en La Escuela Nacional de Indecopi.

Carlos Portocarrero. Licenciado en Ciencias de la Comunicación y con estudios de maestría en gerencia social en la especialidad de monitoreo y evaluación de proyectos. Ganador del premio nacional “Protagonistas del Cambio” organizado por la Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas. Autor de la tesis: “Una diversidad controversial: Un análisis de los espacios de comunicación y socialización generados por la OMAPED de San Miguel”.

ten su capacidad de generar ingresos autónomos⁴⁷. En ese sentido, la política social en las zonas rurales, debería apuntar a incrementar los activos humanos (capacidades) y servicios de apoyo a la actividad productiva (asistencia técnica, servicios de aprovisionamiento de insumos, infraestructura de riego, caminos, reforestación, entre otros.) y el acceso a activos públicos (sistemas de agua y desagüe, electrificación, telefonía, entre otros).

Esta labor fue asumida por el Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social (FONCODES)⁴⁸ dándole la responsabilidad de diseñar e implementar estrategias de intervención orientadas a la inclusión y al desarrollo social, económico y productivo en zonas rurales de extrema pobreza (Ley Nro. 29914-2012). En ese marco, FONCODES diseñó e inició la implementación del programa de desarrollo de capacidades denominado HakuWiñay/Noajayatai como una propuesta “síntesis” de varias experiencias de desarrollo productivo ejecutadas en el país, tanto a nivel del sector privado como del propio FONCODES, de los últimos veinte años. Así, el programa se convirtió en un modelo de articulación y desarrollo territorial, incitando la atención y el interés de diversas organizaciones de apoyo al desarrollo y de la academia e, incluso, de gobiernos de otros países que han visto en él, un modelo susceptible de ser replicado en sus territorios.

HakuWiñay/Noajayatai, que en quechua y en shipibo-conibo significa “Vamos a crecer”, atiende a hogares con economías de subsistencia, con limitadas oportunidades de acceso a mercados locales y que residen en centros poblados rurales. Con economía de subsistencia se alude a “hogares (...) con poca capacidad de acumulación, debido a los bajos niveles de productividad y reducidos o nulos excedentes de producción que puedan destinarse a la reposición y a la venta, así como a la dificultad de afrontar los riesgos que se presentan por las variaciones de las condiciones ambientales y climáticas” (Programa Presupuestal 0118 Anexo N° 2. Pág. 14.).

Entonces, la población objetivo del programa se caracteriza por atender hogares cuyos ingresos dependen principalmente de actividades agropecuarias, orientando sus productos para el autoconsumo y de forma limitada para la venta, debido a que disponen de escasos, y uso sub óptimo, de activos productivos, como tierra y mano de obra, que les hace producir con pocos excedentes. Asimismo, enfrentan condiciones caracterizadas por mercados débilmente

47 Se entiende por ingreso autónomo a la capacidad que tienen los hogares para generar sus propios ingresos (monetarios y no monetarios) para satisfacer sus necesidades básicas y de desarrollo, mejorando sus condiciones de vida con una tendencia creciente.

48 FONCODES fue creado mediante el Decreto Legislativo N.º 657 en agosto de 1991 como parte del Ministerio de la Presidencia. A partir del año 2002, se transfiere al Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social – MIMDES, y mediante Decreto Supremo N.º 011-2004-MIMDES, en enero de 2005, se convierte en Unidad Ejecutora y Programa Nacional; cambiando su denominación de “Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social – FONCODES por “Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social – FONCODES”. En el 2012 se incorpora como programa social del MIDIS.

desarrollados o inexistentes, débiles capacidades para desarrollar actividades económicas y productivas, y elevados costos de transacción para acceder a mercados (Programa Presupuestal 0118 Anexo Nro. 2. Pág. 14).

Bajo esos parámetros, el MIDIS identificó un ámbito potencial de 13,228 centros poblados rurales (Resolución Ministerial Nro. 190-2012-MIDIS) para la intervención de todos sus programas sociales. El programa HakuWiñay/Noajayatai, priorizó en 11,191 centros poblados, seleccionando aquellos conformados por al menos 40 hogares, ubicados en distritos con más del 40% de pobreza monetaria o con altos niveles de desnutrición crónica infantil (Programa Presupuestal 0118 Anexo 2 Pág. 7) y en territorios con presencia del Programa Juntos que entrega un incentivo monetario condicionado a los hogares usuarios, siempre y cuando cumplan con el compromiso de llevar a sus hijos a los centros de salud, enviarlos al colegio, y en el caso de las gestantes, acudir a sus controles prenatales (Portal web de Juntos).

Desde la creación del MIDIS, estos programas estuvieron estrechamente vinculados, pues se consideraba al programa HakuWiñay/Noajayatai como la estrategia de articulación territorial⁴⁹ que permitiría a los usuarios del Programa Juntos, desarrollar capacidades para que a mediano plazo superen su condición de pobreza. Sin embargo, esta estrategia fue fuertemente rechazada por la población y el MIDIS tuvo que modificarla rápidamente por el temor que se generó en la población usuaria de Juntos, quien vio en el programa HakuWiñay/Noajayatai un peligro a sus ingresos económicos, complicando la interacción inicial de ambas políticas (Espinoza y Wiggins. FAO 2016 : 45)

HakuWiñay/Noajayatai se inició en el año 2012 atendiendo a 38 centros poblados y 4,187 hogares en los departamentos de Huancavelica, Apurímac, Ayacucho y Huánuco. Hasta finales del 2017 intervino en 1,459 centros poblados y 160,272 hogares en 20 departamentos del país, con un monto de inversión de 671.5 millones de soles⁵⁰.

Luego de esta experiencia, no se han encontrado mayores estrategias de articulación en el territorio entre ambos programas; sin embargo FONCODES siguió buscando coordinaciones con diversas entidades públicas en distintos territorios de forma independiente con el fin de fortalecer sus intervenciones con el programa HakuWiñay/Noajayatai. Durante este periodo tuvo niveles de coordinación con los programas: ALIADOS (ofrece capacitación, asistencia técnica y capital para proyectos de negocios rurales y desarrollo comunal), AGRO RURAL (financia proyectos de inversión pública en zonas rurales de menor

49 La articulación territorial se define como la integración de dos o más entidades de distinto nivel de gobierno en las distintas fases del proceso presupuestario asociados a un Programa Presupuestal. Ministerio de Economía y Finanzas. Directiva N 0001-2014-EF/50.01.

50 Fuente de Financiamiento: Recursos ordinarios y Programa Presupuestal 0118. Periodo 2012-2017. Reporte BD. UPP-FONCODES.

grado de desarrollo económico) y el Servicio Nacional de Sanidad Agraria (SENASA), los tres adscritos al Ministerio de Agricultura y Riego (MINAGRI). A nivel intergubernamental-y por el diseño del modelo de intervención-, tuvo un acercamiento con los gobiernos locales y hubo experiencias de coordinación intrasectorial con los demás programas sociales del MIDIS, especialmente con el programa Juntos, aunque con muy pocos resultados. La forma cómo se dieron estos procesos influyó en el éxito y la sostenibilidad del programa HakuWiñay/Noajayatai en distintos territorios.

El objetivo del presente estudio fue identificar las limitaciones de articulación territorial que ha enfrentado FONCODES con el programa HakuWiñay/Noajayatai en el territorio y analizar, desde dicha perspectiva, los desafíos a resolver. Las preguntas fundamentales propuestas fueron: ¿Qué limitaciones enfrentó el programa HakuWiñay/Noajayatai en el territorio y en sus procesos de articulación territorial? ¿Qué desafíos se desprenden de esta experiencia?

Para este propósito, se revisó el modelo de gestión, la estructura orgánica y mecánica operativa del programa en su intervención en la sierra peruana. Se analizó el modelo de gestión, la etapa de diseño, la etapa de ejecución y finalmente el proceso de liquidación y transferencia del programa. Se utilizaron fuentes secundarias, como los instrumentos y procesos normativos propios del programa, los estudios realizados por diversos autores y una recopilación de testimonios de usuarios e informantes claves. Se realizaron entrevistas a directivos y especialistas a cargo de la supervisión, así como por observación directa.

En ese sentido, las apreciaciones realizadas en la presente investigación son de tipo cualitativo y subjetivo cuidando que exista concordancia entre los testimonios y datos recogidos en los distintos niveles de la gestión estudiados. Asimismo, se describen solo los hallazgos que requieren ser analizados con profundidad por el MIDIS y FONCODES, a fin de que el programa presupuestal supere sus propias limitaciones. Ello, no excluye que existan otros aspectos positivos que hacen del programa una intervención exitosa y una alternativa de desarrollo productivo en zonas rurales de extrema pobreza.

II. Modelo de gestión

HakuWiñay/Noajayatai, que significa “vamos a crecer” en quechua y shi-pibo-conibo, inició como un programa de desarrollo de capacidades productivas y generación de pequeños emprendimientos para contribuir a la seguridad alimentaria de los hogares pobres de las zonas rurales de la sierra y selva del Perú⁵¹ articulando sus actividades en cuatro componentes:

51 Portal Web FONCODES. Link: <http://www.foncodes.gob.pe/portal/index.php/proyectos/haku-winay-noa-jayatai>.

- 1. Fortalecimiento del sistema de producción familiar:** orientado a mejorar la producción agropecuaria a través de asistencia técnica y activos⁵² de bajo costo (en adelante tecnologías productivas) para que los hogares usuarios desarrollen capacidades e incorporen buenas prácticas agropecuarias, que les permita incrementar y diversificar su producción agrícola (hortalizas, frutas, tubérculos, entre otros) y/o incrementar la crianza de animales menores (cuyes, ovinos, porcinos, gallinas, entre otros).
- 2. Mejora de la vivienda saludable:** orientado a mejorar la habitabilidad en la vivienda y promover prácticas de salubridad adecuadas a través de activos y asistencia técnica que permita el uso de la cocina mejorada⁵³, el consumo de agua hervida, la limpieza y acondicionamiento de espacios, entre otros.
- 3. Promoción de negocios rurales inclusivos:** orientado a promover ingresos monetarios a través de la asociatividad entre familias quienes elaboran perfiles de negocios locales y participan en un concurso local, donde se eligen las mejores propuestas, a través de un jurado calificador denominado CLAR⁵⁴ (Comité Local de Asignación de Recursos). Estos perfiles de negocio son implementados con el programa brindándoles asistencias técnicas y activas, así como facilidades para su participación en el mercado local.
- 4. Fomento de capacidades financieras:** Se orienta a brindar información sobre el manejo elemental del sistema financiero y el ahorro bancario.

Javier Escobal destacó que la implementación de estos cuatro componentes tiene una lógica de articulación que, de lograrse el desarrollo de capacidades; podría generar sinergias en el territorio a mediano plazo, generando un círculo virtuoso de mejora sostenible de las condiciones de vida (GRADE 2016: 30).

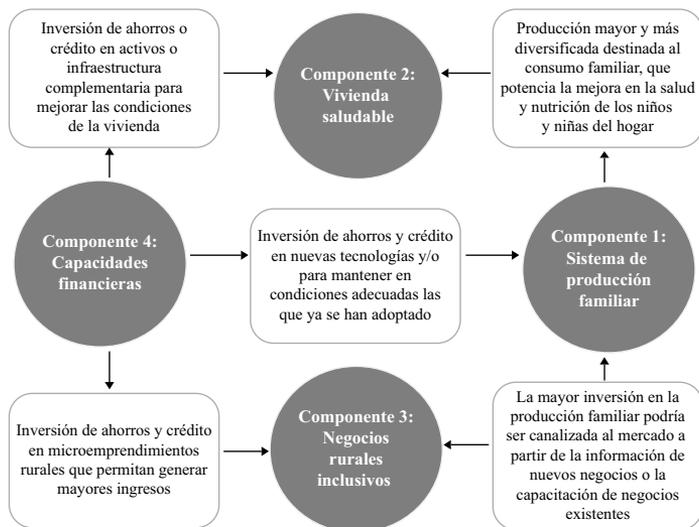
52 Hace referencia al conjunto de bienes que constituye el patrimonio tangible tales como maquinaria, insumos, materiales inmuebles, etc. Anexo 2 PP 0118- 2017. Pag.45.

53 Las cocinas mejoradas son estructuras de barro, adobe, plancha y chimenea metálica que permiten ahorrar leña y reducir el humo.

54 El CLAR, es una instancia de participación local que tiene como objetivo evaluar y asignar los recursos necesarios para la gestión de un emprendimiento en el marco de los concursos del programa HakuWiñay/Noajayatai. Está conformado por el presidente del NEC, el alcalde distrital, FONCODES, un representante de algún programa social y de algún organismo sin fines de lucro en el territorio.

Gráfico N° 1

Potenciales sinergias entre los componentes del proyecto



Fuente: GRADE

Para el año 2014, el HakuWiañy /NoaJayatai se incorpora al enfoque de gestión por resultados y se convierte en un programa presupuestal denominado "Acceso de Hogares Rurales con economías de subsistencia a mercados locales – HakuWiñay" redefiniendo sus cuatro componentes en resultados y dos productos. En el siguiente gráfico se muestra los aspectos principales del programa:

Gráfico N° 2

Programa Presupuestal 0118- HakuWiñay

Finalidad	Contribuir a la inclusión económica de los hogares rurales con economías de subsistencia.	
Resultado	Hogares rurales con economías de subsistencia cuentan con oportunidades de acceso a mercados locales.	
	Producto 1	Producto 2
	Hogares rurales en economías de subsistencia reciben asistencia técnica, capacitación para el desarrollo de capacidades productivas.	Hogares rurales en economías de subsistencia recibe asistencia técnica, capacitación y portafolio de activos para la gestión de emprendimientos rurales.
	Actividades: <ol style="list-style-type: none"> 1.1. Promoción y conformación de núcleos ejecutores y núcleos ejecutores centrales. 1.2. Asistencia técnica, capacitación y entrega de activos para mejorar la actividad productiva preservando los recursos naturales 1.3. Asistencia técnica sobre prácticas saludables para ejercer actividades productivas familiares 	Actividades: <ol style="list-style-type: none"> 2.1. Conformación y selección de grupos de interés para emprendimientos rurales. 2.2. Asistencia técnica para mejorar la producción de productos destinados al mercado. 2.3. Asistencia técnica a los emprendimientos para mejorar capacidades de gestión económica y comercial orientada al mercado 2.4. Capacitación y asistencia técnica para el desarrollo de capacidades económicas y financieras de los hogares 2.5. Asistencia técnica para el acceso a los mecanismos de información local comercial.

Elaboración propia. Fuente: FONCODES. PP 0118. Anexo Nro. 2.

Las oportunidades de acceso a mercados locales⁵⁵ están asociadas a incrementar el valor de autoconsumo de los hogares. En un primer momento a partir del desarrollo de sus capacidades productivas (producto 1) y también como medio para la generación de ingresos, motivados por la capacitación y activos que se brindan para la gestión de emprendimientos locales (producto 2).

El producto 1: consiste en brindar servicios de asistencia técnica y capacitación, incluyendo la entrega de activos productivos, a fin de desarrollar capacidades que conduzcan a buenas prácticas productivas, en adelante tecnologías productivas, y de esta forma se incrementa la producción y productividad y por ende la diversificación e incremento de su consumo, generando un excedente que se oriente a la venta en algún espacio de intercambio (Anexo 2. PP 0118 – 2017: 123).

El producto 2: consiste en un conjunto de actividades para implementar o fortalecer pequeños emprendimientos, generados por los propios hogares usuarios asociados, brindando acceso a recursos técnicos y financieros. Para obtenerlos recursos deben participar en concursos abiertos, donde un CLAR evalúa y selecciona las mejores iniciativas (Anexo 2. PP 0118 – 2017: 129)

El modelo aborda cuatro enfoques trasversales; 1) El enfoque de demanda, involucrando a los usuarios a participar en la gestión del proyecto así como a definir las tecnologías productivas y/o emprendimiento de su propio interés. 2) El enfoque agroecológico, promoviendo prácticas productivas que permita combatir los avatares del cambio climático. 3) El enfoque de género, promoviendo la igualdad de relaciones de hombres y mujeres en las actividades productivas y 4) el enfoque intercultural, que va a definir la interrelación entre el programa y los hogares usuarios buscando la horizontalidad y el respeto a las culturas locales.

La implementación del programa se da a través del modelo de Núcleo Ejecutor (NE) y Núcleo Ejecutor Central (NEC). El Núcleo Ejecutor viene a ser la comunidad organizada que participa en la gestión de un proyecto o expediente técnico⁵⁶, ejecuta y vigila el buen uso y manejo de los recursos, asumiendo un rol protagónico en la toma de decisiones (Anexo 2. PP 0118 – 2017: 46). Se constituye en uno o más centros poblados, con un promedio de 100 hogares y está direccionado por el Órgano Representativo del Núcleo Ejecutor (ORNE), conformado por un presidente, un secretario, un tesorero, elegidos por los hogares usuarios; y un fiscal, designado por el gobierno local (Anexo 2. PP 0118 – 2017: 129).

Asimismo “el NE goza de capacidad y personería jurídica de derecho privado para contratar e intervenir en procedimientos administrativos y judiciales,

55 El término “mercados locales” alude a los pequeños espacios de intercambio de bienes y/o servicios en un centro poblado, distrito o ferias de frecuencia regulares. Anexo 2. PP 0118. – 2017 Pág. 45.

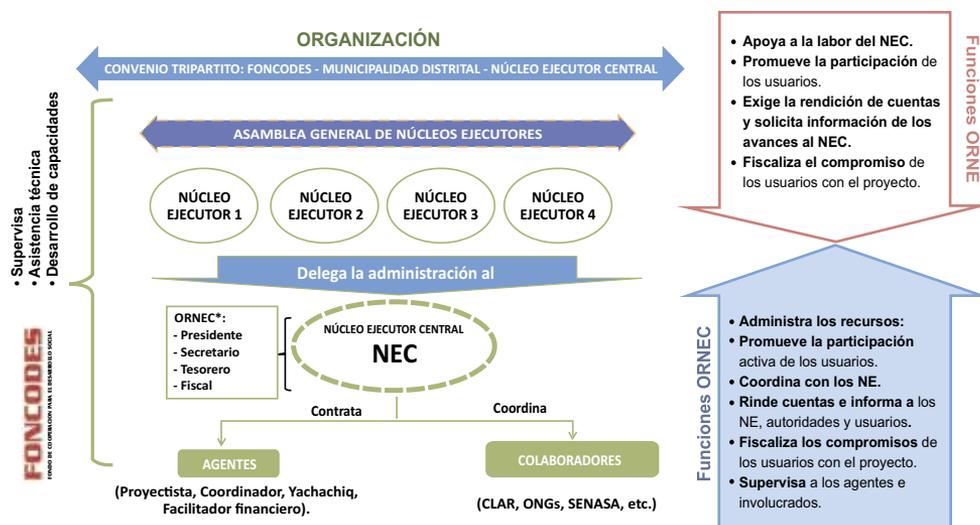
56 Se utilizará la terminología de “proyecto” y/o “expediente técnico” indistintamente. Aludiendo a que ambos se refieren a lo mismo.

así como en todos los actos necesarios para la gestión del proyecto” (D.S. – 015-96-PCM). Por otro lado, el NEC será la instancia de segundo nivel que agrupa a representantes de varios NE en un mismo distrito, para la mejor gestión de sus recursos (Anexo 2. PP 0118 – 2017: 46). Está direccionado por el Órgano Representativo del Núcleo Ejecutor Central (ORNEC) y se constituye con al menos dos NE con un promedio de 400 o más hogares usuarios, mantiene la misma dirección que el NE, y será la instancia representativa a nivel distrital que firmará los convenios tripartitos que se establecen con FONCODES y el gobierno local para el diseño de los expedientes técnicos y la ejecución de los mismos.

En ese sentido, la estructura orgánica del programa HakuWiñay/Noajayatai articula de forma directa a tres actores claves en el territorio quienes firman un acuerdo denominado convenio tripartito. FONCODES, a través de sus unidades territoriales a nivel departamental, el gobierno local a través de su alcalde distrital o provincial; y el NEC como representante legal de los NE.

El gobierno local (provincial o distrital) participa en la conformación de los NE y el NEC y asume el cargo de fiscal, en ambos niveles de organización, aporta una contrapartida no monetaria⁵⁷ en el presupuesto de los expedientes técnicos y participa como representante en el CLAR del distrito. FONCODES transfiere los recursos, supervisa y brinda asistencia técnica al NEC y NE a través de sus unidades territoriales, y es el responsable del logro de los objetivos del programa presupuestal

Gráfico N° 3



Fuente: FONCODES, 2017

57 La contrapartida no monetaria se refiere a servicios y activos diversos valorizados económicamente y que el gobierno local se compromete a brindar o aportar en la ejecución de los expedientes técnicos.

Mecánica Operativa

La mecánica operativa del programa se desarrolla en tres etapas. La primera etapa, consiste en la elaboración y aprobación del expediente técnico. Para ello, se realiza un primer paso de acciones previas (Guía N° 9 UGOE-FONCODES 2017: 12), que consiste en la selección de los centros poblados, la conformación de NE y NEC, la suscripción del convenio tripartito, la selección de los proyectistas y la certificación presupuestal.

La relación de centros poblados posibles de intervención lo establece la Unidad de Planeamiento y Presupuesto (UPP) de FONCODES⁵⁸. Luego, la UT de FONCODES selecciona los centros poblados a intervenir y toma contacto con el alcalde del distrito, con quien inicia un proceso de sensibilización en la población para conformar los NE y el NEC. Con el NEC constituido, se firma el convenio tripartito de elaboración del expediente técnico y el NEC convoca, selecciona y contrata a los proyectistas. El proyectista, es el profesional responsable de elaborar los expedientes técnicos y se contrata un proyectista por cada NE constituido.

Por otro lado, a nivel de presupuesto, FONCODES realiza la certificación presupuesta⁵⁹ teniendo en cuenta la información de distritos y centros poblados seleccionados. El presupuesto se estima por NE según el número de hogares usuarios registrados en un expediente técnico. Para el ejercicio 2017 se consideraba hasta S/. 4,500 por hogar usuario en ámbitos de sierra (HakuWiñay) y hasta S/. 5,500 por hogar usuario en la selva (NoaJayatai)⁶⁰.

El segundo paso es la elaboración de los expedientes técnicos, que incluye el Diagnóstico Rural Participativo (DRP) y el expediente técnico propiamente. El DRP se realiza en un lapso no mayor de 35 días e identifica las características socio-demográficas, el acceso a servicios, el capital social, los recursos naturales, las actividades económicas, los servicios financieros del centro poblado. A nivel de hogar, realiza un empadronamiento por usuario considerando un inventario de tecnologías de las condiciones de vivienda y un registro de imágenes de aspectos que se abordarán en la ejecución del expediente. El DRP concluye con una propuesta tecnológica de intervención⁶¹, es presentado al NEC y a la UT de FONCODES, quienes brindan la conformidad. Acto seguido, se inicia la elaboración del expediente técnico por un lapso no mayor de 55 días, aquí se diseña y presupuestan los productos 1 y 2,

58 En base a la población objetivo seleccionada en el PP 0118-2017.

59 El certificado de crédito presupuestario, es el documento con el cual se garantiza la existencia de crédito presupuestal disponible y libre de afectación para la asunción de obligaciones con cargo al presupuesto del respectivo año fiscal. Guía para la ejecución del gasto. MEF.

60 El valor por hogar no excede el 1.7 del valor de la Unidad Impositiva Tributaria UIT durante el horizonte de implementación. R.M. N° 054-2015-MIDIS.

61 Anexo 2. Pautas para la elaboración del DRP. Guía N. 9 UGOE-FONCODES 2017.

considerando la descripción técnica de los paquetes tecnológicos por hogar usuario y la contrapartida no monetaria que cada hogar usuario aporta⁶², el análisis costo beneficio, la evaluación ambiental, la programación de actividades y las metas a cumplir ⁶³.

El tercer paso, es la evaluación de los expedientes técnicos a cargo de la UT de FONCODES, que consiste en una evaluación de gabinete y otra de campo. Ambas evaluaciones tienen la finalidad de analizar la viabilidad técnica⁶⁴, social⁶⁵ y ambiental del expediente técnico. El cuarto y último paso es la aprobación de los expedientes técnicos por el Comité Territorial de Aprobación de Proyectos (CTAP), integrado por el jefe y dos profesionales técnicos de la UT de FONCODES (Guía N° 9 UGOE-FONCODES 2017: 50).

La segunda etapa, es la ejecución de los expedientes técnicos. La etapa inicia con la firma de convenios de ejecución entre FONCODES y el NE, y un segundo convenio tripartito entre FONCODES, gobierno local y el NEC (Guía N.2 - FONCODES/UGOE 2014: 8); por un periodo de tres años. El primer año es la etapa de aprendizaje o de implantación de las tecnologías productivas, donde los usuarios mejoran sus capacidades técnicas agropecuarias y de emprendimientos por medio de la asistencia técnica y los activos brindados. El segundo año es la etapa de apropiación, donde los usuarios replican lo aprendido con sus propios recursos. Y el tercer año, es el año de la consolidación, en la que se espera que los hogares con sus propios recursos, apropien, repliquen y amplíen las áreas de cultivo y crianzas; y en general, sus fuentes de generación de ingresos (Guía N° 2 -FONCODES/UGOEP 2014: 5).

Asimismo, la administración de los recursos financieros va estar a cargo del NEC, para el cual FONCODES abre una cuenta de ahorros a su nombre en un banco del sistema financiero nacional y realiza la transferencia bajo la modalidad de donación con cargo⁶⁶. Luego, el NEC va a convocar, seleccionar y contratar a sus agentes de ejecución⁶⁷.

El primer agente es el Coordinador del NEC, profesional de perfil agropecuario o afines, responsable de la gestión técnica y administrativa del programa, función que realiza en coordinación con el ORNEC. Se encarga de capacitar a los yachachiq, de hacer seguimiento y supervisar su trabajo, de supervisar y coordi-

62 La contrapartida del hogar usuario es la valorización económica de los insumos y fuerza de trabajo que se brinda en la implementación del expediente técnico para su propio hogar.

63 Guía Nro. 9 UGOE-FONCODES 2017. Pág. 19.

64 Consiste en la revisión técnica del producto 1, en no menos del 15% de los hogares usuarios de cada proyecto. Guía Nro. 9 UGOE-FONCODES 2017. Pág. 49.

65 Considera que la propuesta técnica fomenta las capacidades potenciales de los usuarios para su empoderamiento. Guía Nro. 9 UGOE-FONCODES 2017. Pág. 48.

66 El cargo se entiende como cumplido cuando se ejecuten los expedientes de acuerdo a sus especificaciones técnicas. PP0118-2017. Pág. 30.

67 Denominación utilizada por FONCODES para identificar al equipo contratado por el NEC en la implementación del programa.

nar con NEC las compras, pagos y desembolsos, y además, de coordinar con las autoridades municipales lo concerniente a su participación en el programa.

Un segundo agente es el yachachiq (palabra quechua que significa “el que sabe y enseña”), con perfil de líder campesino (a) o técnico agropecuario reconocido en la comunidad y residente en el distrito, quien tiene la función de brindar capacitación y asistencia técnica a los hogares usuarios del programa en el territorio a través de la metodología de Campesino a Campesino (CaC) (FAO- PASOLAC, 2005; Pan para el Mundo, 2006.), la cual consiste en “enseñar y aprender haciendo” a partir de la experiencia. Para ello, busca formar y emplear promotores campesinos que experimentan, comunican, promueven y transfieren tecnologías a otros campesinos con métodos sencillos, lenguaje adecuado y utilizando los mismos códigos culturales. El primer año un yachachiq se ocupa de 35 hogares usuarios, para el segundo años de 50 a 100 hogares y el tercer año de 200 a 400 hogares usuarios en promedio (Guía N° 2 -FONCODES/UGOE. 2014: 8).

El tercer agente, es el coordinador financiero, profesional de ciencias económicas o afines, responsable de brindar asistencia técnica y capacitación en educación financiera a los hogares usuarios por un periodo de 9 meses. Forma a los yachachiq financieros, que son los usuarios destacados de los procesos de capacitación en educación financiera de cada NE y a quienes se les da la responsabilidad de promover la inclusión financiera y el ahorro formal en los demás hogares usuarios del programa por 12 meses.

El cuarto agente es el asistente contable, profesional responsable del ordenamiento administrativo de los registros de cuentas, rendiciones de compra de activos e insumos, entre otros. Apoya en el proceso de pre liquidaciones trimestrales y la liquidación final de los expedientes técnicos. Está a su cargo hasta 8 expedientes o dos NEC como máximo (Anexo 4. Guía N° 2-FONCODES/UGOE. 2014: 77).

Seleccionados los agentes, el Coordinador del NEC elabora el plan operativo, que viene a ser el instrumento de gestión que va a orientar la ejecución de los expedientes técnicos y el informe de compatibilidad en el que se realiza un análisis de los expedientes a fin de encontrar inconsistencias que puedan corregirse previas a la ejecución. Ambos procesos duran en conjunto 30 días (Guía N° 2 - FONCODES/UGOE 2014:17). Posterior a ello, el NEC va a conformar el CLAR el cual tiene como función evaluar y seleccionar los emprendimientos más consistentes y con perspectiva de sostenibilidad, y luego, la implementación de las actividades del producto 1 y 2.

En las actividades del producto 1 se implementan las tecnologías que solicitaron los hogares usuarios en la etapa de elaboración del expediente. Estas

tecnologías, que vienen a ser buenas prácticas productivas, son diversas. Entre ellas, se tiene la asistencia técnica y capacitación para la recuperación y manejo de recursos naturales, sistemas sencillos de riego tecnificado, manejo de cultivos y/o crianza de animales menores, agroforestería, cocina mejorada, entre otros. Para ello, se compran los insumos y se distribuyen por hogar usuario de acuerdo a la programación establecida y se brinda la capacitación y asistencia técnica por medio del yachachiq.

En la implementación del producto 2, se organizan grupos de interés. El grupo de interés es una asociación voluntaria entre 4 hogares usuarios, que tienen el mismo interés en desarrollar un emprendimiento; y participan con su perfil de negocio⁶⁸ en los concursos que organiza el programa. En el concurso se seleccionan los mejores emprendimientos por medio del CLAR. Estos emprendimientos recibirán el apoyo en asistencia técnica y capacitación para mejorar los aspectos técnicos y productivos y para mejorar su orientación al mercado en tres momentos⁶⁹.

El primer momento dura entre 4 a 6 meses y corresponde a la etapa de formación y fortalecimiento del emprendimiento. Para este fin se pone a disposición del grupo de interés un asistente técnico especializado. El segundo momento, se desarrollan las actividades de educación financiera en los temas de economía familiar y educación financiera, a través del Coordinador Financiero (PP 0118-2017: 152). El tercer momento, dura entre 6 a 12 meses y consiste en acompañar a los emprendimientos en su inserción en el mercado local, brindando asistencia técnica para mejorar su producción y para desarrollar capacidades de gestión económica-comercial. Para este fin se pone a disposición del grupo de interés un asistente económico – comercial (PP 0118-2017: 132 -136), quien además brinda información sobre el mercado local.

Por otro lado, dado que el NEC es un organismo de segundo nivel, debe informar de lo ejecutado a los usuarios del programa. En tal sentido, el NEC rinde cuentas de la ejecución en cada NE, una vez por mes con el apoyo del coordinador del NEC y el asistente contable, quienes informan a la comunidad organizada los gastos realizados y las acciones a realizar. Esta rendición de cuentas se sustenta en el control y vigilancia de los hogares usuarios, respecto a la correcta aplicación de los recursos⁷⁰.

La tercera y última etapa, es la liquidación del programa. Esta se realiza al finalizar los tres años de ejecución, pero se gestiona desde el inicio de la eje-

68 El perfil de negocio es la propuesta de negocio o emprendimiento, donde se registra el tipo de negocio, los aportes del grupo de interés, lo solicitado en temas de capacitación y materiales, los costos unitarios y el costo de venta en el mercado local.

69 El monto al 2017 por emprendimiento ganador de un concurso asciende a S/. 7,500 soles. Distribuido en asistencia técnica (40%) y compra de bienes e insumos (60%). PP0118-2017. Pag.130.

70 Guía N.2 - 2014-FONCODES/UGOE Pág. 37-38.

cución a través de pre liquidaciones trimestrales⁷¹. Para ello, el NEC con apoyo del Coordinador, emite informes de pre liquidación y liquidación que incluye el avance físico y contable de los proyectos con la documentación sustentatoria. Estos informes son revisados por el supervisor y liquidador, y aprobados por el jefe de la UT del FONCODES. Con la liquidación final se realiza también la transferencia de los activos adquiridos por el NEC al gobierno local bajo los lineamientos de FONCODES y con ello se procede el cierre de los convenios tripartitos de financiamiento.

La supervisión la realiza FONCODES a través de sus unidades territoriales descentralizadas a nivel departamental y por sus especialistas de proyectos productivos. La supervisión se entiende como la acción de control y seguimiento a las actividades técnicas y administrativas contenidas en el plan operativo del NEC, expedientes técnicos y documentos normativos⁷²... Cada supervisor, por lo tanto, tiene a su cargo por normativa un promedio de ocho expedientes, lo que corresponde a supervisar en promedio dos NEC. Además de sus labores de supervisión también brindan asistencia técnica al NEC y a sus agentes de ejecución sobre la gestión física y financiera, y coordina con otras instituciones públicas y/o privadas en el territorio para generar espacios de capacitación que les permita a los agentes mejorar sus conocimientos técnicos o las sinergias entre la comunidad y el gobierno local.

El seguimiento se realiza a través de un sistema de aplicativos informáticos. En la etapa de elaboración de expedientes se utiliza el Modulo de Evaluación de Costos del Proyecto (MECP), siendo el proyectista el responsable de registrar la información de costos del expediente técnico, por medio del cual se aprueban los mismos. Para la etapa de ejecución se utiliza el Módulo de Seguimiento a la Ejecución de Proyectos (SEJPRO), siendo el yachachiq quien recoge la información de los hogares a través de unas fichas de seguimiento y el Coordinador del NEC es responsable de registrar la información de avances físicos y administrativos de forma mensual. Esta información es validada por la UT FONCODES quien lo sube al Sistema de Gestión de Proyectos (SGP) que viene a ser el sistema de información central del FONCODES y a través de él, se brinda la información periódica del programa a nivel nacional y por departamento⁷³.

Límites del programa HakuWiñay/Noajayatai en el territorio

Desde una mirada ministerial no se ha encontrado mayor articulación entre el programa HakuWiñay/Noajayatai y los demás programas sociales del MIDIS,

71 Las pre liquidaciones, son las rendiciones de gasto realizado en el primer trimestre por cada expediente técnico de un NEC. PP 0118-2017. Pág. 152.

72 Guía N°.2 - 2014-FONCODES/UGOE Pág. 48.

73 Guía N°.2 - 2014-FONCODES/UGOE Pág. 39-41.

a excepción del programa Juntos, donde ambos comparten criterios similares de selección de su población objetivo, sin embargo a nivel operativo, las actividades de ambos programas están desconectadas. Los procesos de articulación se reducen a compartir información, y a lo mucho se aprovecha el fuerte poder de convocatoria de Juntos para motivar, y en cierta medida inducir a sus usuarios a participar de las actividades del programa HakuWiñay/ NoaJayatai⁷⁴. Entre los aspectos que explican esta situación es la falta de espacios institucionales de coordinación entre programas sociales del MIDIS en el territorio. Ello debido a dos factores “Por un lado, se considera que cada programa reporta y opera con lineamientos y manuales propios que normalmente no consideran de manera explícita la posibilidad de articulación entre programas sociales. (...).Por otro lado, el trabajo de coordinación y articulación puede tomar una cantidad considerable de tiempo que no es reconocido como parte de las tareas de los funcionarios en el terreno”⁷⁵.

Asimismo, otro factor relevante identificado es el factor humano, como celos personales e institucionales como una barrera para la articulación. Así por ejemplo, lo explica un funcionario de FONCODES en la región de Amazonas: “yo he sido una de las personas que más duro ha intentado la articulación entre NoaJayatai y Juntos, pero no se ha podido. Incluso he intentado que se cambie al facilitador financiero, pues Juntos tiene celos. No sé, en realidad por qué pasa eso, pero estamos distanciados”⁷⁶.

Desde una mirada interministerial el nivel de articulación también ha sido infrecuente. El MIDIS ha establecido coordinaciones con el Ministerio de Agricultura y Riego (MINAGRI) sin mayores implicancias en el territorio pese a que se le considera un aliado natural en el tema de desarrollo agropecuario, como lo señala el siguiente testimonio desde FONCODES, sede principal: “Yo veo que Agricultura trabaja en un nivel más macro, aunque sí hay cosas que debieran trabajarse conjuntamente. Por ejemplo, cuando hacen grandes canales de riego, es decir para nuestras zonas en algunos casos no podemos poner riego porque no hay fuente, no hay canal. Sería ideal si dijeran: ya yo te hago el gran canal y de ahí ustedes el sistema que va a los usuarios” (Sectorista, Lima)⁷⁷.

Pese a ello, FONCODES si ha buscado acciones de coordinación con los programas del MINAGRI en el territorio, logrando colaboraciones puntuales con AGRORURAL⁷⁸ y SENASA⁷⁹ para procesos de capacitación para los yacha-

74 La articulación entre programas de desarrollo agropecuario y protección social. Estudio de caso en Perú. FAO, 2016. Pag.13.

75 A. Díez Hurtado (2016). Pág. 146

76 Ídem.

77 Ídem. Pág. 149.

78 Programa de Desarrollo Productivo Agrario Rural.

79 Servicio Nacional de Sanidad Agraria. Programa Adscrito al MINAGRI.

chiq, para campañas de vacunación de animales y adquisición de plantones; y con el programa ALIADOS⁸⁰ para el desarrollo de negocios. A nivel de otros ministerios, la articulación se dio mayormente con las postas de salud para promover el consumo de agua hervida y nutrición⁸¹.

Otro aspecto importante es la duplicación de esfuerzos de varios programas en un mismo grupo poblacional, por la falta de coordinación intersectorial y por un desconocimiento de las necesidades reales en el terreno. En el caso de FONCODES esto se ha visibilizado con la implementación de las actividades del producto 1, que tiene entre sus tareas la implementación de la cocina mejorada como parte de la asistencia técnica para el mejoramiento del predio, en sitios donde al mismo tiempo se entregaban cocinas a gas por el Ministerio de Energía y Minas a través de su programa Fondo de Inclusión Social y Energético (FISE).

Un caso emblemático sucedió en Bagua Grande Amazonas, donde se recogió el siguiente testimonio: *“Aquí el componente 2 de HakuWiñay no entrega cocinas, sino trabaja en el mejoramiento del predio. Componente cocina viene con otro presupuesto adicional ¿Por qué? Porque el Ministerio de Energía y Minas dijo que no se deben duplicar los desembolsos. Ellos estaban instalando cocinas a gas por todos lados. Acá también han hecho cocinas a gas. Entonces, el Ministerio de Energía y Minas dijo que no pueden estar duplicando, pero al final vemos que la Municipalidad sigue dando las cocinas a la misma gente. ¿Pero qué pasa? El balón de gas les sale más caro, entonces al final la cocina está de adorno. Entonces, cuando propusimos cocinas mejoradas, ellos se interesaron porque tienen leña. Su cocina mejorada ha sido de repente su mayor ilusión de todo este proyecto. Ahora, es lo que más valoran y junto con los huertos, biohuertos y todos esos cultivos”* (Yachachiq, Amazonas)⁸²

La estrategia de articulación del FONCODES con el gobierno local se reduce a exigir el cumplimiento de los convenios y hacer uso de restos presupuestales, ahorros o remanentes no gastados de la ejecución a fin de paliar la falta de apoyo de los municipios. FONCODES no cuenta con una estrategia ni lineamientos que le permita tener vínculos más estrechos con el municipio más allá de la firma de los convenios. Ello se expresa con mayor fuerza cuando sucede cambio de autoridades locales en plena marcha del programa, ya que las relaciones de bilateralidad entre ambas entidades se debilitan fuertemente; desvinculándose muchas veces de sus responsabilidades. “En las entrevistas se ha manifestado que no se ha diseñado un plan adecuado de involucramiento de las municipalidades. A ello se le añade la falta de presupuesto e incentivos para replicar el modelo. La participación de los gobiernos locales, por lo tanto,

80 El Programa de Apoyo a las Alianzas Rurales productivas de la Sierra.

81 A. Diez Hurtado (2016). Pág. 148.

82 Ídem. Pág. 149

recae únicamente en la coordinación y colaboración con las UT y NEC con aportes no monetarios”⁸³.

Por otro lado, el involucramiento del gobierno local con el programa también es limitado. Se reduce a participar con un representante en el ORNEC, en el CLAR y a brindar el soporte logístico comprometido en la contrapartida. FONCODES no ha reflexionado su rol en el territorio, como un programa de cambio social que despierte y motive la voluntad política institucional. Entre las causas que lo originan, está la falta de voluntad política de las autoridades, el cambio de autoridades en plena marcha del programa, los bajos recursos con los que cuenta el distrito, entre otros.

El siguiente testimonio relata lo descrito: *“Uno porque la gestión pasada fue el que hace todo. El alcalde y el ex alcalde. Y otro porque aducen que no tienen presupuesto suficiente, que son un municipio pequeño y ahora por las elecciones han recortado una buena cantidad de dinero, por las elecciones dijeron creo. Eso aducen ellos. Y nosotros solo estamos exigiendo, exigiendo y la gente inclusive está pensando hacer hasta marchas. Entonces, sí”* (Yachachiq, San Pedro, Ayacucho)⁸⁴. Por otro lado, su participación más activa se da en distritos donde existen lógicas de desarrollo agropecuario y rural, siendo este un factor relevante en el tercer año de ejecución cuando se busca la sostenibilidad del programa.

En relación al público objetivo del programa se identificó que la Directiva 006- 2012- MIDIS, de la cual parte la relación de centros poblados posibles de intervenir, fue elaborada en base a información disponible al 2012, lo que en la práctica está obstaculizando la selección de centros poblados más pobres y que necesitan ser intervenidos por otros centros poblados donde su dinámica territorial ya cambió y cuentan con mejores condiciones socioeconómicas y de mercado, como se señala en la siguiente cita: *“Así, por ejemplo, en el distrito de San Antonio de Cachi, Andahuaylas, HakuWiñayatendió de manera plena a nueve de las 14 comunidades que conforman el distrito, intervino de manera parcial en una de ellas, y dejó a los cuatro restantes, las más alejadas, sin atención”*⁸⁵.

Otro problema relacionado con la selección de la población objetivo, son los parámetros para conformar el NE y NEC que genera incentivos en FONCODES para elegir localidades con menor dispersión de centros poblados, lo que implicaría que algunos centros poblados más alejados estén fuera de la intervención, siendo estos por lo general los de mayor pobreza. Como se señala en la siguiente cita: *“En la lista de centros poblados a intervenir (...) se ha encontrado distritos con solo un centro poblado, así como centros poblados con menos de*

83 Evaluación De Diseño Y Ejecución Presupuestal De: PP 0118 Y PP 0121. Pág. 196.

84 Ídem. Pág. 186.

85 La articulación entre programas de desarrollo agropecuario y protección social. Estudio de caso en Perú. FAO, 2016. Pag.45.

100 hogares. Por lo tanto, los parámetros del modelo de NE conllevan a no intervenir en dichos hogares, pese a que sí puedan necesitar de la intervención”⁸⁶.

Los expedientes técnicos presentan deficiencias técnicas que ocasionan dificultades en la ejecución del programa en el territorio, ya que este trabajo complejo recae por lo general, en un solo profesional denominado proyectista, pese a que cada expediente exige un trabajo multidisciplinario, lo cual es difícil de cumplir por los presupuestos limitados y donde los profesionales necesarios no siempre están disponibles en las zonas. *“Los requerimientos técnicos específicos contemplan en ocasiones a la subcontratación de especialistas, lo que a su vez limita la remuneración de los proyectistas encargados de la tarea”*⁸⁷.

Ello genera que los documentos técnicos como el Diagnóstico Rural Participativo (DRP), presenten deficiencias en su formulación, las cuales están en relación al registro de demanda de tecnologías por hogar usuario, o porque no se recogen o por identificar demandas no acordes al territorio. Por otro lado, las deficiencias encontradas en la elaboración del expediente técnico, responde a una escasa estimación de costos, por el destiempo entre la formulación del expediente y la ejecución, o por un corto periodo de recopilación de información en campo, para comprender la problemática del territorio, generado a su vez por el corto plazo otorgado para la elaboración del expediente, lo que induce a los proyectistas a errores técnicos en el diseño de las tecnologías.

La siguiente cita refleja ampliamente lo señalado: *“A veces resulta elaborándose expedientes técnicos de baja calidad, que como te decía hay que estar reformulándolos, el que ejecuta tiene que estar cambiándolo, dice “oye esto no se ajusta a la realidad”. (...) Los montos que se le pagan resultan muchos de los casos no atractivos ¿no? porque se paga en un promedio de 12 000, 13 000, 14 000, dependiendo del número de hogares y de la distancia de donde se encuentra en centro poblado. Por ahí es, por ahí prácticamente le podemos caer y decir “a ver, vino el proyectista a levantar información, conversó con ustedes, fue a ver el punto donde hay recurso hídrico, fue a ver los galpones, fue a visitar su chacra, georreferenció tal cosa”, y nos enteramos que ha estado solo una semanita, y se ha venido y todo lo hace en gabinete o en algunos casos hasta la plancha ¿no? Entonces la mayoría no tienes una buena calidad de los expedientes técnicos, pocos son los profesionales que trabajan con un poco de profesionalismo” (Sectorista Sede Central, Lima)*⁸⁸.

En cuanto al Núcleo Ejecutor NE, su función se reduce a ser canalizadores en la distribución de los activos que se adquieren para la instalación de tecnologías en cada territorio (sistemas de riego, semillas, cocina mejorada,

86 Evaluación De Diseño Y Ejecución Presupuestal De: PP 0118 Y PP 0121. Pág. 244.

87 A. Díez Hurtado (2016). Pág. 231.

88 Ídem. Pág. 162.

entre otros). FONCODES mantiene un acompañamiento directo al NEC, desdiciendo la función de los NE como actores fiscalizadores y de gestión con sus territorios. Esto se intensifica por las distancias entre centros poblados y porque las labores del NE para desarrollar actividades no están claramente definidas en los expedientes técnicos. “En general, los NE se sienten subordinados a los NEC que son los que realmente manejan el proyecto en tanto que los del NE -incluidos los miembros del ORNE- consideran que participan únicamente como usuarios. Por ello, el principal reclamo de los NE es que se les asignen mayores funciones y competencias en la ejecución y el control del proyecto”⁸⁹.

En cuanto al Núcleo Ejecutor Central NEC u ORNEC, este asume una recarga de trabajo excesiva en la ejecución del programa sin recibir remuneración alguna. Ello afecta directamente las actividades cotidianas de sus miembros, principalmente el de dos personas, del presidente y el tesorero del NEC quienes dedican largas horas a la gestión administrativa del programa. Ambos representantes tienen la recarga administrativa más fuerte y son los responsables de firmar la documentación y de destinar los recursos financieros descuidando sus labores de subsistencia en sus propias parcelas y/o unidades productivas.

Sumado a ello, los procesos de capacitación al ORNEC son insuficientes; y no se tiene mayores recursos ni plazos o procesos estructurados para estas actividades. Se realiza por norma un proceso de inducción a los integrantes al inicio de la etapa de elaboración de expedientes y un segundo proceso al inicio de la etapa de ejecución. Los miembros del NEC aprenden a gestionar el programa en la práctica, lo que dificulta su empoderamiento en sus funciones y su autonomía en la dirección del programa siendo del coordinador del NEC, el trabajo de dirección y de elaboración de informes y reportes, con la finalidad de cumplir los plazos de entrega solicitados por FONCODES⁹⁰.

El coordinador del NEC, es el eje clave para la ejecución del programa. Es el responsable implementar las tecnologías y al mismo tiempo capacitar y supervisar la labor del yachachiq y de supervisar a los demás agentes ejecutores. Debe coordinar y acompañar al NEC en los viajes a la ciudad para la compra de activos, retiro de dinero, desembolsos y pagos diversos. Asimismo, en la realización de informes mensuales y trimestrales, el reporte de seguimiento en los sistemas informáticos del FONCODES, la función contable y la revisión de cuentas. Por tanto, cumple una labor extenuante y recargada en la ejecución del programa lo que pone en riesgo la calidad y el desempeño de sus funciones y el cumplimiento de las metas propuestas.

Es así que frente a todas estas funciones, se ve obligado a dedicar la mayor parte de su tiempo en atender los procesos administrativos, de tal forma que

89 Ídem. Pág. 238.

90 Ídem. Pág. 151.

permanece más en oficina que en sus funciones técnicas y de coordinación del programa como lo señala el siguiente testimonio: *“Lamentablemente, el coordinador tiene que hacer a veces de todo. Esa es la única debilidad o una deficiencia porque tengo que hacer las veces de secretaria, de almacenero ¿no? de llevar un carro. Y a veces no nos da el tiempo. Tenemos que hacer un montón de informes. No es solo una actividad sino son varias ¿no? Si bien es cierto, es la responsabilidad de todo el proyecto, pero hay veces que nos faltan manos ¿no? Teníamos una asistente, pero la asistente estaba en Ica que no es lo mismo tener una asistente, yo debería así... estos proyectos deberían ser aparte de un coordinador, un asistente” (Coordinador Territorial, Chipao, Ayacucho)*⁹¹.

A esto se suma que no cuenta con recursos para dotarse de una logística adecuada dentro del presupuesto del programa, como una oficina, materiales de escritorio y cómputo. Estos activos son considerados contrapartida del gobierno local, que en muchos casos las autoridades demoran en hacer cumplir o no se cumplen: *“Por ejemplo, en la zona visitada en Puno se indicó que el local utilizado para las reuniones dejó de ser provisto por la municipalidad y un miembro del NEC tuvo que acondicionar su casa”*⁹².

En relación al Yachachiq, este no responde al perfil de un “campesino que sabe y enseña, que transmite conocimientos y tecnologías desde una metodología de campesino a campesino”, sino más bien responde al de un profesional técnico, con diversos tipos de formación agropecuaria y con poca experiencia en procesos de enseñanza aprendizaje de la metodología del programa. Asimismo, no cuenta con el conocimiento de todas las tecnologías. Y la capacitación que reciben se da sobre la marcha. La siguiente cita señala lo mencionado: *“Ajá, mira primero que en las zonas tú tienes limitación de agentes con esas características de yachachiq. El yachachiq la definición del yachachiq es, es un campesino. Es un maestro de la zona que conoce y que sabe, pero cuando tú tienes un crecimiento progresivo, geométrico de los programas, eh...te chocas con la realidad y no tienes la capacidad de agentes con esas características. Por lo tanto, está qué cosa es lo que tienes que hacer, abrir tu abanico e incorporar al programa, lo que llamamos nosotros, técnicos. (...) Segundo que tú incorporas a gente nueva y tú tienes como 10 tecnologías, 11, ocho, nueve, y encuentras a un yachachiq que no es sabelotodo” (Sectorista Sede Central, Lima)*⁹³.

Por otro lado, el yachachiq realiza un trabajo intenso y recargado, poco estructurado y rápido. Sus visitas son esporádicas y a destiempo con los hogares usuarios. Dada las jornadas de trabajo sumamente largas, no llegan a asistir adecuadamente a toda su meta de 35 hogares usuarios en promedio por

91 Ídem. Pág. 153.

92 Evaluación De Diseño Y Ejecución Presupuestal De: PP 0118 Y PP 0121. Pág. 203.

93 A. Díez Hurtado. 2016. Pag.167.

mes. En el segundo año la situación se complica. El yachachiq pasa a tener una meta de 100 hogares usuarios, pese a que en este año según el modelo de gestión, realiza ya procesos de seguimiento; sin embargo, en la práctica la asistencia técnica y capacitación en tecnologías continúa, tal como se describe en el siguiente testimonio: *“Mire, lo que pasa es que yo he desprogramado mi programa de trabajo. O sea, en qué sentido, yo ahorita tengo a mi cargo 147 usuarios. Entonces, pe no puedo llegar casi ni...casi ni a la semana puedo llegar a un usuario. Pero. O sea, yo tengo mi motito, que yo salgo a veces a las 6 de la mañana. Ya para estar...converso con el usuario un poquito, de ahí recorro ya, ya no, ya no voy casi a domicilio, sino, si yo le encuentro por el camino al usuario o por su chacra, ahí le explico, le doy la asistencia para poder llevarme bien con el usuario y para que el fallo también tenga la confianza...”* (Yachachiq, Sondorillo, Piura)⁹⁴.

Asimismo, sus actividades son débilmente supervisadas por el coordinador del NEC. Ello hace previsible que se observen problemas en la implementación del producto 1 especialmente en los procesos de capacitación, entrega de activos y coordinación del programa en el territorio sucediendo casos como los señalados en la siguiente cita: *“Entre los principales problemas identificados en el desarrollo de capacidades productivas se ha encontrado sobreproducción: no hay siembra escalonada, no se coordina el volumen de los cultivos, la población no se agrupa para vender en conjunto. Pérdidas de cosecha por razones prevenibles (plagas) y no prevenibles (clima). Retrasos administrativos que obligaron a sembrar en desfase con el calendario agrícola. (...) la oferta de control sanitario de animales es insuficiente en muchos de los distritos visitados. También se reportaron casos de algunos malos proveedores que repartieron animales enfermos (por ejemplo, cuyes con sarna)”*⁹⁵.

La UT de FONCODES no tiene una estrategia clara de desarrollo en el territorio para los emprendimientos que se van implementando, más allá de la promoción de ferias locales. Ello se debe al desconocimiento de la dinámica territorial, la deficiencia en los DRP elaborados y en las limitaciones que existen en el proceso de acompañamiento a los emprendimientos. Asimismo, las actividades de gestión comercial se centran en la entrega de conocimientos, en lugar de priorizar la identificación de un mercado potencial y los requerimientos necesarios para llegar a este⁹⁶. El primer y segundo año el foco de atención se centra en los concursos con el CLAR y en la implementación de los negocios ganadores, lo que ha generado en algunos casos competencia interna entre los propios usuarios en mercados débiles y limitados. Al finalizar el tercer año,

94 Ídem. Pág. 171.

95 Ídem. Pág. 170.

96 Lucy Conger (2016) Ford Foundation.

el programa y la UT FONCODES terminan, si es que se ha logrado articular acciones con el gobierno local, promoviendo ferias comerciales para que los emprendimientos puedan generar ingresos económicos, que sin este apoyo no podrían participar.

La siguiente cita refleja lo descrito: *“Son negocios chiquitos, pero ya están preocupados y así están. Como también hay otros que están allí viendo, ven y recién imitan. Tienen miedo de emprender porque quieren ver al vecino como está emprendiendo, emprende y empiezan a copiar todos y se satura el mercado. Igualito es en la maca. La maca por decir uno salió, vendió bien, agarró buena plata. Al otro año, todo el mundo con la maca. ¿Por qué hacen eso?, pienso yo. Todito se ha caído, pero de todos modos algo han ganado porque el precio estaba bien, porque si te pagaban un sol ya estaban cubriendo el costo de producción”* (funcionario del programa HW/NJ, Huancavelica)⁹⁷.

La experiencia en la ejecución de la actividad de fomento de capacidades financieras, a cargo del facilitador financiero, ha tenido poca acogida en hogares usuarios donde no existen agencias bancarias o se encuentran lejanas. *“En la evaluación cualitativa realizada por la FAO (2016) en la provincia de Andahuaylas, no se encontraron impactos del componente de capacitación financiera. (...), pocas familias abrieron cuentas bancarias como resultado de la intervención debido a que, o no tienen la capacidad de ahorrar, o en la localidad no hay agencias bancarias”*⁹⁸. Por otro lado, sí ha tenido una acogida positiva en territorios con alta densidad de población Juntos ya que su población sí cuenta con una tarjeta de débito y familiaridad con el sistema bancario. Pese a ello, hay estudios que señalan que existe *“una profunda desconfianza ante el sistema bancario que, si bien no corresponde al programa responder, si afecta la sostenibilidad de los cambios de comportamiento promovidos por este componente”*⁹⁹.

El personal de las unidades territoriales del FONCODES presenta una alta carga administrativa y su acompañamiento y supervisión del programa no cuenta con un conocimiento íntegro de cada tecnología, lo que obstaculiza identificar nudos críticos relevantes desde la elaboración de los expedientes técnicos hasta culminar la ejecución de los mismos. Entre las causas se debe a los limitados procesos de capacitación interna en el personal y la irregularidad en los criterios a supervisar desde lo técnico y desde la gestión social del programa en el territorio. *“Un factor (...) que puede estar impidiendo que se realicen capacitaciones al equipo a cargo de la ejecución de la intervención (entre ellos, el yachachiq, el coordinador técnico, el facilitador financiero, entre otros),*

97 A. Díez Hurtado. 2016. Pág. 227.

98 Evaluación De Diseño Y Ejecución Presupuestal De: PP 0118 Y PP 0121. Pág. 95.

99 Díez Hurtado. 2016. Pág. 272.

es la falta de indicadores de seguimiento a estas actividades. Ello recae por lo tanto no solo en la necesidad de definir indicadores para actividades de capacitación, sino además en definir indicadores de monitoreo, ya que, a partir de una adecuada supervisión, se pueden determinar los problemas en las capacidades de este personal que requieran por lo tanto de una capacitación”¹⁰⁰.

En lo referente a la recarga administrativa, se ha observado que un cuello de botella grave es el área de liquidaciones y transferencias de las UT de FONCODES. Se ha podido observar que existen retrasos considerables para culminar con la revisión de todos los procesos contables que se generaron durante el ciclo del proyecto, pese a que se elaboran informes de pre liquidación, el cual registra el avance técnico productivo y financiero por núcleo ejecutor en el trimestre, para evitar su embotellamiento.

Entre los factores que lo originan se encuentra el número de informes que presenta el coordinador del NEC, uno por NE, con información por lo general repetitiva. En algunas UT de FONCODES se solicitan cada mes y cada trimestre inclusive, lo que supone una recarga del responsable de liquidaciones, que en muchos casos no es más que uno o dos profesionales quienes tienen que revisar y validar la información de todos los expedientes del programa HakuWiñay/Noajayatai, y de los otros programas que FONCODES tiene a su cargo. Otro aspecto que contribuye a esta situación es la demora del coordinador del NEC para presentar sus informes trimestrales y para levantar las observaciones a los procesos realizados, ya sea para la parte contable o la parte de avance físico de las actividades, todo ello, en un marco normativo que brinda lineamientos de liquidación y transferencia para proyectos de infraestructura.

Por otro lado, el sistema de seguimiento de FONCODES es recargado y genera un sobre tiempo de trabajo para el yachachiq y coordinador del NEC, para comprenderlo y registrar información en él, principalmente en la etapa de ejecución. A nivel de los yachachiq, éstos deben reportar semanalmente y a nivel de los coordinadores, deben sistematizar la información y repartir su tiempo entre la supervisión en campo y la elaboración de reportes técnicos y financieros¹⁰¹.

Principales desafíos del programa HakuWiñay/Noajayatai

El principal desafío de articulación del programa HakuWiñay/Noajayatai, es lograr complementarse como FONCODES con los demás programas sociales del MIDIS. Esto exige voluntad política institucional y un trabajo minucioso del MIDIS en el diseño y ejecución de una estrategia de gestión que le permita

100 Evaluación de Diseño y Ejecución Presupuestal de: PP 0118 Y PP 0121. Pág. 207.

101 A. Diez Hurtado. 2016. Pag.275.

fortalecer su trabajo territorial, asumir el liderazgo y la dirección a fin de revertir la experiencia presente, que concibe el desarrollo desde una perspectiva lineal y ascendente por la simple sobre posición de programas en el territorio, tal como se plantea en el enfoque del ciclo de vida. Ello parte a su vez de un mayor posicionamiento como MIDIS en la región, que cuente con equipos multidisciplinarios, independientes a los programas, recursos y logística; que permita generar sinergias con miras de generar un desarrollo territorial articulado, además de generar los cambios normativos necesarios y asegurarse que estos se traducen en órdenes claras que logren un cambio de comportamiento efectivo entre los operados del MIDIS en el terreno.

Esto podría ser posible sobre la base de la experiencia acumulada de HakuWiñay/Noajayatai que se sitúa en los mismos territorios del programa Juntos, Pensión 65 y QaliWarma. Ello hace redirigir las acciones de forma complementaria, donde HakuWiñay/Noajayatai sea un soporte para los usuarios de Pensión 65, con actividades especiales. Así como QaliWarma, ser un comprador de productos agropecuarios de HakuWiñay y el programa Juntos, ser un mecanismo que complementa el empoderamiento del hogar usuario en el territorio a mediano plazo. Para ello, se deben identificar los nudos críticos de los programas sociales que limitan su complementariedad y actuar sobre ellas para revertirlas.

Un segundo desafío, es la articulación del MIDIS con los demás ministerios, sus programas y organismos adscritos para generar, por un lado, sinergias que mejoren los impactos de las actividades y por otro lado, evitar la superposición de acciones que se obstaculicen mutuamente. Ello requiere procesos donde exista voluntad política interministerial, así como estrategias claras de mutuo beneficio que permitan adaptar la normatividad a las estrategias y objetivos de articulación propuestos. En el caso del MIDIS – FONCODES los procesos de articulación deberían direccionarse con el Ministerio de Salud (MINSA) y el Ministerio de Agricultura y Riego (MINAGRI) por ser los más afines¹⁰². En el caso del MINSA, existe la posibilidad de contar con el soporte de asistencia de los profesionales de salud, como médicos, nutricionistas o enfermeros que residen en la zona, a fin de que brinden apoyo al programa en prácticas saludables y alimenticias. FONCODES, a través de los agentes del NEC, podría contribuir a su vez a ser un agente difusor de las campañas de salud a nivel local. Otro aspecto que refuerza este vínculo está en señalar que la introducción de nuevos cultivos tiene que estar necesariamente acompañada de un proceso de información a la población para motivar su consumo y que, de esta manera, se logre incluirlos en su dieta cotidiana.

Con relación al MINAGRI y el desarrollo productivo, el MIDIS tendría que fortalecer su rol como miembro de las comisiones multisectoriales a las que

102 Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), 2016 y Apoyo & Consultoría (2016).

pertenece, Comisión Multisectorial de Promoción y Desarrollo de la Agricultura Familiar¹⁰³ y la Comisión Multisectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional¹⁰⁴, a fin de establecer propuestas de gestión que promueva un escalamiento gradual de los hogares usuarios del HakuWiñay/Noajayatai para pasar de políticas orientadas al alivio contra la pobreza, a programas de desarrollo de capacidades y de inserción a mercados. Esta ausencia se ve con mayor claridad al tercer año de ejecución del programa HakuWiñay/Noajayatai, donde los emprendimientos más destacados requieren de otros programas que los sigan acompañando en su desarrollo. MIDIS - FONCODES tienen el reto de diseñar la propuesta de escalamiento de sus hogares usuarios más exitosos en coordinación con programas sociales de otros ministerios.

Por otro lado, promover la coordinación inter institucional a través de convenios con entidades o programas que brinden servicios de asistencia técnica y de capacitación a fin de mejorar las capacidades de sus equipos en cada programa social y, en el caso específico del proyecto HakuWiñay/Noajayatai, la mejora de la calidad de servicio que se brindan desde los agentes de ejecución hacia los hogares usuarios con economías de subsistencia. Entre los programas públicos que podrían contribuir al desarrollo de estas sinergias se encuentra AGRO RURAL, el Instituto Nacional de Innovación Agrario (INIA), el Servicio Nacional de Sanidad Agraria (SENASA), entre otros.

En el ámbito local, el desafío se encuentra en los mecanismos de vinculación con el gobierno local más allá de la formulación y la firma de convenios tripartitos con FONCODES y las contrapartidas. Es necesario en un primer momento establecer un trabajo a nivel ministerial, donde el MIDIS planifique sus acciones con el gobierno local de forma integrada, para luego, a través de FONCODES y el programa HakuWiñay/Noajayatai, se constituya un plan de acción de articulación territorial que de condiciones para una adecuada ejecución y una mejor transferencia y continuidad del programa al finalizar el tercer año. Ello implica para el MIDIS y FONCODES, un mayor conocimiento de las dinámicas y proyectos municipales a fin de comprender las estructuras administrativas de funcionarios, las normas y procedimientos de asignación de presupuestos y el tipo de personal técnico que podría gestionar el modelo de intervención y garantice el desarrollo del programa. Por otro lado, este plan de acción debe incluir una estrategia que promueva un mayor involucramiento del gobierno local en la gestión de los proyectos y una mejor coordinación de FONCODES con el gobierno local. Asimismo a nivel del NEC, contar con una ruta de acciones que busque fortalecer las dinámicas de un trabajo articulado.

103 D.S. N. 015-2016-MINAGRI.

104 D. S. No 102-2012-PCM.

Desde el NE y los NEC, el desafío se encuentra en lograr su empoderamiento real a nivel de la comunidad y el distrito, lo que significa distribuir mejor las responsabilidades entre los ORNE de forma más fluida con mejores procesos de capacitación y acompañamiento de parte de FONCODES. Ello implicaría realizar un cambio en la estructura a favor del NE, escalando con representantes en cada comunidad del distrito. La mediación actual del NEC aísla a los usuarios del control del proyecto; por lo que convendría pensar en un solo NE a nivel de distrito y con remuneraciones y viáticos.

Esto supondría a su vez modificaciones en los procesos administrativos en varios niveles. En la etapa de elaboración de los expedientes técnicos, se pondría contar con recursos para la contratación de equipos multidisciplinarios que puedan tener una mirada global del territorio. Por otro lado, en la etapa de ejecución, el NE tendría que tener una hoja de ruta de acción, instrumentos y manuales amigables que busquen su empoderamiento de nivel local, frente al coordinador del NEC y al gobierno local. Un aspecto relevante de esta modificación sería en la elaboración de los informes y reportes, los cuales podrían reducirse hasta en un 75%, centralizándose en un solo informe por trimestre y un informe final.

Otro desafío vinculado al modelo NE, es el involucramiento y participación de los representantes de la comunidad y de sus espacios de gestión comunal en la organización y gestión administrativa de los recursos del programa, ya que una vinculación con los líderes y las organizaciones comunales en el territorio permitiría un mayor involucramiento de los usuarios, un mejor proceso de legitimidad en los asuntos públicos de la localidad, mejor supervisión e incidencia política con el gobierno local, y una rendición de cuentas con mayor transparencia sobre los avances físicos y financieros del programa.

Los desafíos en cuanto la implementación de los productos debe ser visto con atención dado que ponen en riesgo las metas del programa. Como bien se señaló en las limitaciones, la implementación del producto 1 termina siendo descuidado por los dos agentes principales: el coordinador del NEC y el yachachiq. En el caso de coordinador del NEC, se debe resolver su intensa labor y recarga administrativa y sincerar las horas de trabajo que demandan los aspectos operativos del programa y los procesos administrativos y de seguimiento a fin de dotar al NEC de un Coordinador, un administrador y un evaluador, que atienda además el seguimiento con funciones diferenciadas según sus competencias. Así mismo debería contar con los equipos logísticos y materiales adecuados para el ejercicio de las funciones. Entre ellos está, el local del NEC, un escritorio, equipo de cómputo y material de oficina, entre otros.

En el caso de los yachachiq, el desafío está en sincerar la recarga de trabajo, la intensidad, así como sus remuneraciones y viáticos, a fin de convertir la actividad laboral en una propuesta atractiva para los jóvenes profesionales y técnicos más capacitados del territorio. Ello supone a su vez un sinceramiento del perfil del yachachiq como extensionista rural, más que como campesino sabio, atendiendo las necesidades de este perfil específico, que no cuenta con un enfoque de campesino a campesino propiamente. Por otro lado, debería revisarse el número de yachachiq que intervienen entre el primer y el segundo año ya que no responde a los periodos reales de implementación del programa. Asimismo, los procesos de capacitación no pueden ser aleatorios e improvisados, hay que enfocarse en el manejo técnico de cada tecnología y en las estrategias de enseñanza aprendizaje que le permitan hacer frente a la diversidad de usuarios que podría encontrar en su asistencia técnica. Así mismo estos procesos de capacitación deben partir desde un enfoque de competencias, evaluando el desempeño de cada yachachiq y facilitándole diversos instrumentos educativos como manuales, videos e instructivos que promuevan en ellos un desarrollo técnico permanente.

Finalmente, el componente de educación financiera, pese a ser la actividad más débil del programa, cuenta con una potencialidad de acción que debería ser bien direccionada en territorios donde se cuente con sistemas financieros formales y en poblaciones vinculadas al Programa Juntos y Pensión 65. Ello reduciría los mensajes cruzados y disonantes que se han presentado. Por otro lado, en cuanto a los aspectos metodológicos se debe superar la técnica expositiva de los contenidos vinculándolo a acciones prácticas y cotidianas de los hogares usuarios.

Bibliografía

- ESPINOZA Alvaro y Steve WIGGNSFAO. (2016) *La articulación entre programas de desarrollo agropecuario y protección social: Estudio de caso en Perú*. Consulta: 06 de junio del 2017. <http://www.fao.org/3/a-i5418s.pdf>
- FORD FOUNDATION (2016) *Preservación de la esencia, adaptación para el alcance: Lecciones tempranas de las implementaciones a gran escala del modelo de graduación. Estudio de Caso*. Lucy Conger, Lima.
- GRUPO DE ANÁLISIS PARA EL DESARROLLO GRADE (2016). *Combinando protección social con generación de oportunidades económicas. Una evaluación de los avances del programa HakuWiñay*. Javier Escobal, Lima.
- GRUPO ETC ANDES (2016). *Estudio de sistematización de la experiencia de la ejecución de proyectos "HakuWiñay / Noajayatai"*. Lima.

- MINISTERIO DE AGRICULTURA Y RIEGO (2012) *Decreto Supremo N.º 102-2012-PCM que aprueba el Reglamento de la Ley N.º 30355, Ley de Promoción y desarrollo de la Agricultura Familiar, Comisión Multisectorial de Promoción y Desarrollo de la Agricultura Familiar*. Lima.
- MINISTERIO DE DESARROLLO E INCLUSIÓN SOCIAL (2012). *Unidad Gerencial de Fomento del Desarrollo Productivo*. (2012). *“Mi chacra emprendedora HakuWiñay” - Justificación técnica*. Lima.
- MINISTERIO DE DESARROLLO E INCLUSIÓN SOCIAL (2012). *Cartilla de orientación El ABC del Proyecto “Mi chacra emprendedora” HakuWiñay*. FONCODES Lima.
- MINISTERIO DE DESARROLLO E INCLUSIÓN SOCIAL (2013). *Reporte de seguimiento al Proyecto de Desarrollo Productivo “HakuWiñay”*. FONCODES Lima.
- MINISTERIO DE DESARROLLO E INCLUSIÓN SOCIAL (2014). *Resolución de Dirección Ejecutiva Guía N.º 2-2014-FONCODES/UGOE. Guía de Ejecución de Proyectos de Desarrollo Productivos del Programa Presupuestal “Acceso a Hogares Rurales con economías de Subsistencia a Mercados Locales” HakuWiñay*. FONCODES Lima.
- MINISTERIO DE DESARROLLO E INCLUSIÓN SOCIAL (2016) *Estudio de sistematización de la experiencia de ejecución de proyectos “HakuWiñay/ Noajayatai”*, FONCODES Lima.
- MINISTERIO DE DESARROLLO E INCLUSIÓN SOCIAL (2016). *Resumen Ejecutivo. Plan Operativo Institucional 2017: Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social*. FONCODES Lima
- MINISTERIO DE DESARROLLO E INCLUSIÓN SOCIAL (2016) *Memorando N.º 049-2016-MIDIS-FONCODES-UPP. Programa Presupuestal 0118. Anexo N.º 2: Contenidos mínimos de un programa Presupuestal. Año Fiscal 2017*. FONCODES Lima.
- MINISTERIO DE DESARROLLO E INCLUSIÓN SOCIAL (2016) *Lineamiento para implementar los proyectos «HakuWiñay/ Noajayatai» en el programa presupuestal 0118*. FONCODES Lima.
- MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS (2016). *Unidad de Coordinación de Préstamos Sectoriales – UCPS. Consultoría: “Estudio integral de procesos operativos del programa social FONCODES en el ámbito HakuWiñay”*. Banco Mundial. Lima,

- MINISTERIO DE DESARROLLO E INCLUSIÓN SOCIAL (2016). *Dirección General de Seguimiento y Evaluación. Estudio de evaluación de resultados del programa HakuWiñay/NoJayatai*. Lima.
- MINISTERIO DE DESARROLLO E INCLUSIÓN SOCIAL (2017). *Resolución de Dirección Ejecutiva Guía N° 9. Elaboración y aprobación de Proyectos Productivos del Programa Presupuestal 0118 "Acceso a Hogares Rurales con economías de Subsistencia a Mercados Locales" HakuWiñay/NoJayatai*. FONCODES. Lima.
- MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS (2018): *Evaluación de diseño y ejecución presupuestal de programas presupuestales PP 0118 "Acceso a hogares rurales con economías de subsistencia a mercados locales" y PP 0121 "Mejora de la articulación de los pequeños productores agropecuarios al mercado". Apoyo & Consultoría*. Lima.

Concertación multisectorial para el desarrollo local de las comunidades del Valle de Topará

Elvia Albarrán, Ariel Díaz, Nailym León, Juan Pacahuala y Hermelinda Ramírez¹⁰⁵.

Resumen ejecutivo

El siguiente artículo presenta un estudio de caso de cogestión territorial impulsado por la ONG Objetivo Perú¹⁰⁶ en el periodo 2011 – 2012, desarrollado en la cuenca baja del río Topará, área de influencia de la minera Milpo, Unidad Cerro Lindo en la provincia de Chíncha, región de Ica.

La deficiente gestión municipal y regional ha agudizado la situación de pobreza en las comunidades rurales del valle de Topará limitando las oportunidades de desarrollo económico local del territorio, por tal razón, los pobladores demandaron mayor atención a sus necesidades recurriendo a la empresa privada y a las ONG. Se constituyó, entonces, una red de agentes territoriales bajo la forma de sistema de cooperación multisectorial de carácter interinstitucional, compartiendo roles y capacidades para lograr beneficios colectivos.

Este interesante caso motivó a los investigadores a visitar las comunidades rurales del valle de Topará para estudiar el modelo y verificar de forma objetiva los resultados obtenidos producto de la concertación multisectorial, a fin de conocer su estructura organizacional y sus procesos orientados a la gestión por resultados. Asimismo, saber cuál fue el grado de afectación de los factores que influenciaron positiva y negativamente, e hicieron posible la articulación de los agentes territoriales para movilizar recursos económicos y técnicos encaminados al desarrollo local.

105 Elvia Albarrán Medina: Licenciada en Economía por la Universidad Católica Sedes Sapientiae, con Maestría en Gerencia Social de la PUCP (en curso). Con experiencia en formulación de proyectos, tanto del sector público como privado. Ariel Rennie Díaz Aparicio: Licenciado en Trabajo Social con doble grado en maestrías de Gerencia Social con mención en Programas y Proyectos Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP) y maestría en Gerencia de Empresas Sociales para la Innovación Social y el Desarrollo Local de la Universidad EAFIT de Colombia. Experiencia en la cogestión de actores sociales, públicos y privados para el desarrollo.

Nailym Yohaníe León Milla: Licenciada en Educación Secundaria (Especialidad de Lenguaje y Literatura). Con Maestría en Gerencia Social de la PUCP (en curso). Experiencia en organización y ejecución de proyectos educativos y culturales en el Elenco de Danzas de la Facultad de Educación de la UNMSM.

Juan Eduardo Pacahuala Gaspar: Licenciado en Psicología con Maestría en Gerencia Social en la PUCP (en curso). Experiencia en las áreas organizacional, social, comunitaria y educativa. Facilitador en procesos de discusión grupal y procesos participativos a nivel comunitario.

Hermelinda Ramírez Argandoña: Bachiller en Sociología por la PUCP, con Maestría en Gerencia Social de la PUCP. Con experiencia en levantamiento de información y trabajo de campo.

106 Objetivo Perú 2017 Organismo No Gubernamental. Consultado el 15 de mayo 2017. Ver: <https://www.facebook.com/objetivoperu2011/?ref=bookmarks>.

Introducción

El presente trabajo de investigación trae consigo un tema interesante para los estudiantes, docentes e investigadores del ámbito social y público en general. En sus reflexiones recoge la experiencia de un modelo de cogestión que articuló una red de agentes territoriales reuniendo al sector empresarial, al sector público, a las comunidades y a la organización no gubernamental, con el propósito de concertar y movilizar recursos económicos y técnicos para la inversión en proyectos orientados hacia el desarrollo local.

Esta iniciativa fue impulsada por la ONG Objetivo Perú cuando las comunidades demandaban a la autoridad local dar solución a los problemas suscitados por las invasiones y tráfico de terrenos, minería informal y expansión agrícola desorganizada y cuando, por otro lado, reclamaban por la falta de energía eléctrica y la reconstrucción de su local comunal destruido por el terremoto del 2007.

El estudio destaca también los factores que colocaron en riesgo la estructura organizacional del modelo, como fue el estallido de un conflicto medio ambiental ocurrido a mitad del proceso, el que desencadenó una confrontación violenta mediante marchas y paralizaciones. El trabajo de investigación revela, entre sus principales hallazgos, que el conflicto social fue ocasionado por pequeños grupos informales que actuaron con fines electorales, disputándose el poder político y económico del territorio.

Sin embargo, es importante citar que el objetivo central de este estudio fue conocer cómo los factores internos y externos influenciaron directa o indirectamente en el modelo de cogestión y que pese al descontento general de la población por los sucesos acontecidos, el proyecto continuó con quienes comprendieron que había otro camino más allá de la protesta, siendo el liderazgo, el diálogo, el consenso y la visión crítica del entorno, fuerzas indispensables para seguir con las actividades de gestión sin perder la orientación de los objetivos con una visión de futuro y adaptabilidad al cambio.

A partir de esta experiencia el estudio elabora una serie de reflexiones y aportes para la gerencia social acerca de la composición de la estructura organizacional del modelo y sus procesos orientados a la gestión por resultados, además de las desconexiones, el sistema de poder, el tipo de liderazgo ejercido y, finalmente, los hechos que evidenciaron los resultados obtenidos.

Información general

Ubicación del proyecto

El proyecto toma lugar en la quebrada baja del Valle de Topará, teniendo como ámbito de intervención local, los centros poblados de Pauna, Buenavis-

ta, Chuspa y el sector Capilla, pertenecientes al distrito de Grocio Prado de la provincia de Chincha, región Ica. Cabe resaltar que el proyecto se desarrolló en el marco de los objetivos estratégicos del Plan de Desarrollo Concertado Chavín–Topará 2010, impulsado por la Compañía Minera Milpo S.A.A.

Antecedentes

Los conflictos sociales acaecidos entre la minera Milpo y las comunidades del valle de Topará del distrito de Grocio Prado y comunidades del distrito de Chavín, se suscitan a causa del incumplimiento de los acuerdos pactados entre la minera y autoridades locales, así como las diferencias presupuestales y descontento entre los dirigentes de la zona de intervención.

Estos conflictos devienen a raíz de discrepancias entre las partes. Las asambleas y reuniones estaban cargadas de agravios y ofensas. Los conflictos se manifestaron en bloqueo de carreteras (hacia la unidad Cerro Lindo en Chavín), disturbios, marchas y protestas en la plaza de armas de Chincha. En paralelo, surge la campaña política de los candidatos para las presidencias de las juntas directivas comunales en julio de 2012. Estas elecciones generaron fricciones al interior de las organizaciones de los diversos grupos políticos que postulaban a los diferentes cargos.

Planteamiento del problema

Sobre la base del Plan de Desarrollo Concertado Chavín–Topará 2010, elaborado a propuesta de la Gerencia de Desarrollo Sostenible de la minera MILPO, la ONG Objetivo Perú, en consenso con la comunidad, identificó puntos prioritarios en la problemática local y puso en agenda resolverlos con los actores sociales del territorio.

Uno de los grandes problemas es que la quebrada de Topará es una zona árida con escaso recurso hídrico. A ello, se suman las invasiones y tráfico de terrenos, minería informal y expansión agrícola desorganizada. En Conoche Alto, por ejemplo, un grupo de pobladores ampliaba sus terrenos ilícitamente formando pequeños negocios avícolas y expandiendo sus actividades agrícolas sobre ellas. Por otro lado, está la invasión de terrenos en zonas intangibles que corresponden a áreas arqueológicas de patrimonio cultural.

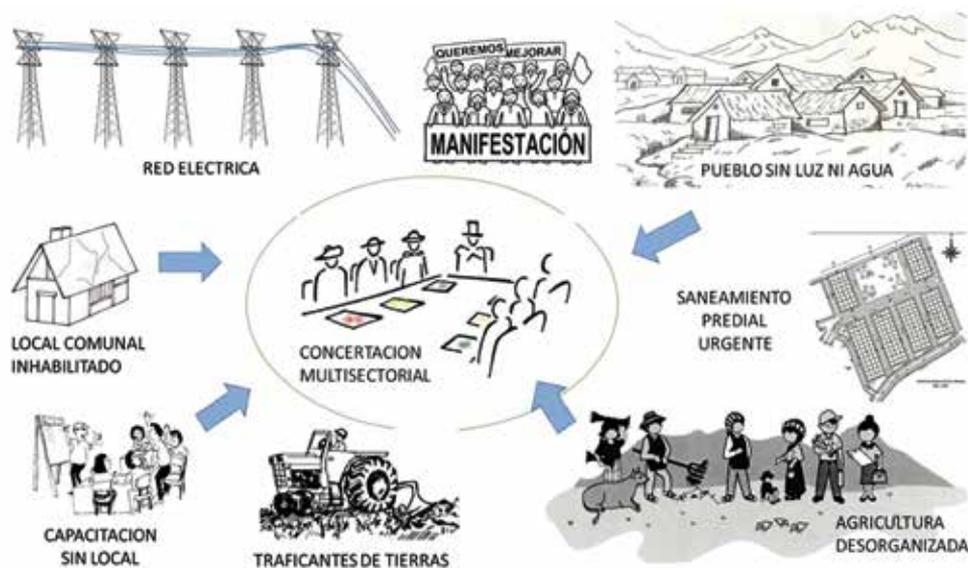
Los centros poblados de Pauna, Buenavista y Chuspa poseían planos de lotización y delimitación de manzanas erróneos, con viviendas construidas con material precario y sin conformidad a las normativas vigentes y diferentes al plano catastral, y los centros poblados en referencia no contaban con asesoría técnica ni estudios de suelos. Asimismo, a raíz del terremoto del 2007 en la región Ica, el local comunal de Buenavista quedó seriamente dañado, con paredes y techo a punto de desplomarse.

El 68% de la población rural del distrito de Grocio Prado carece de energía eléctrica. Para acceder a ese beneficio (Ley General de Electrificación Rural LEY N° 28749) era necesario presentar a la empresa ADINELSA y al Ministerio de Energía y Minas, los planos de lotización y certificados de posesión debidamente aprobados y registrados.

Los pobladores del sector Capilla en Topará se encontraban divididos al interior de su organización debido a discrepancias territoriales. La asociación religiosa Cofradía de la Virgen de Topará y la junta directiva de Capilla no han logrado conciliar sus diferencias.

La débil gestión municipal del distrito Grocio Prado respecto a las necesidades urgentes de las comunidades rurales del valle (Pauna, Buenavista, Capilla y Chuspa), se mostraba indiferente a la problemática local, pese a que sus pobladores se encontraban en situación de pobreza y pobreza extrema.

Grafico N° 1
Dibujo explicativo de la situación del Valle del Topará



Fuente: Elaboración Propia 2015

Objetivos del proyecto

El propósito del proyecto fue “La concertación y movilización de recursos económicos y técnicos para la inversión en proyectos orientados hacia el desarrollo local”¹⁰⁷. En este sentido, este objetivo requiere de un eficiente uso de

107 Marco lógico del proyecto jerarquía de objetivos, propósito: Concertación Mulsectorial de las comunidades rurales del Valle de Topará (2011 - 2012).

los recursos para la implementación de infraestructura y ordenamiento urbano con la participación activa de los líderes comunitarios de las comunidades rurales del valle de Topará.

Objetivos específicos

- a. Lograr el saneamiento físico legal de los centros poblados de Pauna, Buenavista y Chuspa, mediante la elaboración y registro de los planos de lotización, además manzaneo y certificados de posesión de los centros poblados en referencia.
- b. Gestionar e Implementar la red eléctrica primaria y secundaria para alumbrado público, productivo y doméstico mediante la dirección de electrificación rural en beneficio de las comunidades rurales de Pauna, Buenavista, Chuspa y sector Capilla realizado por el Ministerio de Energía y Minas (MINAM).
- c. Actualizar y gestionar el expediente técnico SNIP para la construcción de un Salón Comunal Multiusos en la comunidad de Buenavista.

Duración del proyecto

El proyecto tuvo una duración de 12 meses (2011 – 2012) siendo este, inicialmente programado para 6 meses (Noviembre del 2011 a mayo del 2012); factores externos prolongaron su ejecución hasta el 31 de octubre del 2012.

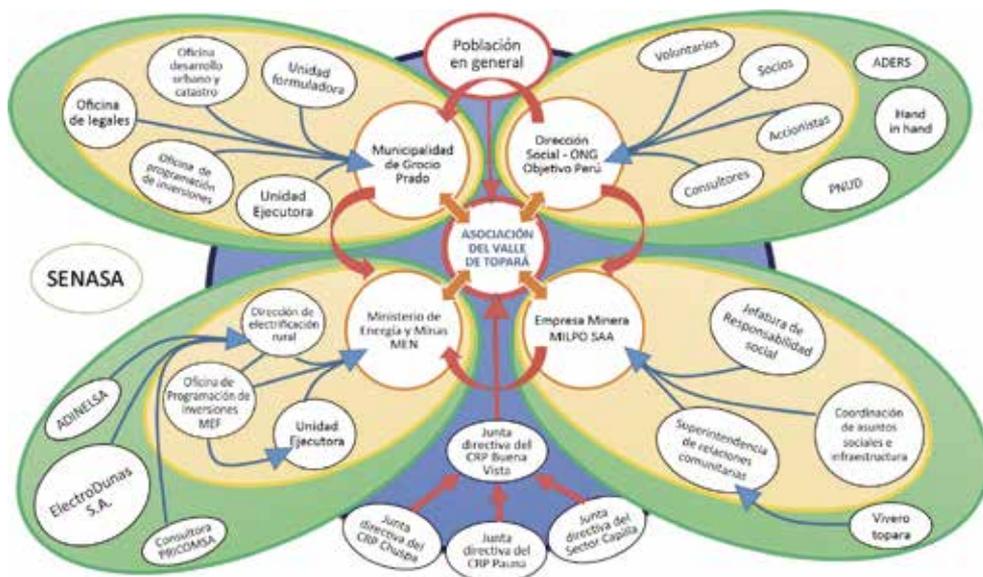
Actores involucrados

- a. La población beneficiaria: El capital social de las comunidades del Valle de Topará está compuesto mayoritariamente por mujeres con capacidad de diálogo y consenso en la comunidad, con posición flexible y adaptabilidad al cambio. Concentra 161 hogares de las comunidades rurales de Pauna, Buenavista, Chuspa y sector Capilla, en situación de pobreza y pobreza extrema.
- b. Las juntas directivas: conformadas por las directivas de Pauna, Buena Vista, Chuspa y Capilla. Estos son agentes sociales que jugaron un importante papel en la función de vigilancia ciudadana en relación a los juegos de poder y control presupuestal. Sobre esto último, los actores calcularon racionalmente, pero en el marco de una racionalidad limitada.
- c. Asociación de Defensa y Desarrollo Agropecuario del Valle de Topará: Asociación civil presidida por Juan Carlos Manrique (2010 – 2012)

e integrante del comité de gestión del proyecto, participante de los talleres informativos y reuniones de coordinación con el Alcalde de Grocio Prado, la ONG. y los representantes de la minera Milpo para la gobernanza, así como con la Dirección de Electrificación Rural del Ministerio de Energía y Minas.

- d. Municipalidad distrital de Grocio Prado: Entidad representada por su alcalde Alfredo Tasayco Tasayco autoridad local y actor principal para el desarrollo del proyecto. Apoyó con la actualización del perfil de inversión del Local Comunal y el Saneamiento Predial de las comunidades del valle del Topará.
- e. ONG Objetivo Perú: Asociación civil sin fines de lucro que tuvo a su cargo el fortalecimiento de la gestión local, centralizando sus esfuerzos en la implementación del sistema de cooperación multisectorial, seguimiento y gestión por resultados. Acompañamiento para la gobernanza con apoyo de las comunidades del área de influencia y la empresa Privada.
- f. Compañía Minera Milpo S.A.A. Superintendencia de Relaciones Comunitarias: efectuó su labor mediante mecanismos de control y juegos de poder. Mantuvieron una política de regulación del conflicto y de la informalidad de los actores. Comprometida en el uso eficiente de los recursos con participación activa de la población y de las instituciones públicas y privadas.
- g. Ministerio de Energía y Minas: Dirección de Electrificación Rural: tuvo a su cargo la actualización del perfil de inversión y su gestión para incorporar a las comunidades del Valle de Topará a la 2da etapa de la implementación del sistema eléctrico de Con Con, Pacífico, Trébol Topará.

Grafico N° 2
Modelo de cogestión Multisectorial
(Sistema de cooperación)



Fuente: Elaboración propia 2015

Procesos orientados a la gestión por resultados

De acuerdo con el marco lógico, el proyecto propone una gestión orientada a resultados estableciendo metas, indicadores de impacto y medios de verificación como se aprecia en el siguiente cuadro:

Cuadro N° 1
Propósito y metas del proyecto

PROPÓSITO	METAS	INDICADORES	MEDIOS
Concertación y movilización de recursos económicos y técnicos para la inversión en proyectos orientados hacia el desarrollo local.	<ul style="list-style-type: none"> - Propiedades saneadas físico y legalmente registradas en el MDGP de las comunidades rurales de Pauna, Buena Vista y Chuspa, del valle de Topará al final del proyecto. - Perfil de inversión 2da etapa declarado viable por la OPI del MEN para la implementación del sistema eléctrico 2da etapa Con Con, Pacífico, El Trébol, Topará al final del proyecto. - Perfil de inversión declarado viable por la OPI del MDGP de la Creación del local comunal multiusos en la comunidad de Buena Vista al final del proyecto 	<ul style="list-style-type: none"> - Número de organizaciones comprometidas (comunal, local y gubernamental) en el modelo de cogestión territorial para el desarrollo durante el proyecto. - % de actores que antes no aprovechaban sus habilidades, y que ahora han fortalecido sus capacidades para la gestión local de manera sostenible durante y al final del proyecto. - % de beneficiarios satisfechos al final de proyecto. 	<ul style="list-style-type: none"> - Informe de seguimiento y Evaluación del Proyecto. - Estadísticas Locales. - Registro de asistencia a los Talleres participativos. - Actas de asamblea de las reuniones de coordinación. - Informes emitidos por la oficina de catastro y desarrollo urbano del municipio, según acuerdo. - Página de consulta de seguimiento de ejecución de Proyectos de Inversión del portal de transparencia del (MEF).

Fuente: Marco lógico del Proyecto (2011).

Resultados esperados / previstos

El análisis realizado por los investigadores describe los resultados esperados como: el obtener el saneamiento predial de las comunidades en las que se establece una meta a lograr como es la aprobación y registro de los planos de lotización y manzaneo de las comunidades con un 80% de propietarios que acceden a los certificados de posesión predial. También la actualización del perfil de inversión del sistema eléctrico (70%) y del local comunal de Buena Vista (100%), teniendo como meta que sean declaradas viables por la Oficina de Programación de Inversiones (OPI) en diferentes instancias de la entidad pública y gubernamental. A continuación, se detalla el cuadro de resultados del marco lógico:

Cuadro N° 2
Resultados esperados previstos por el proyecto

RESULTADOS	METAS	INDICADORES	MEDIOS
1).- Saneamiento físico legal de los centros poblados de Pauna, Buenavista y Chuspa.	<ul style="list-style-type: none"> - Aprobación y Registro de los 03 planos de lotización y manzaneo de las comunidades rurales del Topará por la oficina de catastro y desarrollo urbano de la municipalidad de Grocio Prado al final del proyecto. - 80% de propietarios acceden a los certificados de posesión de sus propiedades de las comunidades de Pauna, Buena Vista y Chuspa al final del proyecto. 	<ul style="list-style-type: none"> - Número de agentes o representantes comprometidos durante el proyecto - Número de gestiones o actividades administrativas realizadas por el municipio durante el proyecto. - % de beneficiarios satisfechos al final de proyecto. 	<ul style="list-style-type: none"> - Registro de la oficina de catastro y desarrollo urbano del MDGP. - Informes de las actividades de gestión con el municipio (carta y oficios). - Informe de seguimiento y monitoreo del Proyecto. - Registro de asistencia a los Talleres participativos. - Actas de asamblea de las reuniones de coordinación.
2).- Actualización del perfil de inversión de la red eléctrica primaria y secundaria para alumbrado público, productivo y doméstico de las comunidades rurales del Topará.	<ul style="list-style-type: none"> - Perfil de inversión declarado viable por la OPI del MEN del sistema eléctrico 2da etapa Con Con, Pacifico, El Trébol, Topará al final del proyecto. - 70% de propietarios acceden al sistema eléctrico en sus propiedades de las comunidades de Pauna, Buena Vista y Chuspa, al final del proyecto 	<ul style="list-style-type: none"> - Número de agentes o representantes comprometidos durante el proyecto - Numero de gestiones o actividades administrativas realizadas por el municipio durante el proyecto. - % de beneficiarios satisfechos al final de proyecto. 	<ul style="list-style-type: none"> - Informe de seguimiento y monitoreo del Proyecto. - Registro de asistencia a los Talleres participativos. - Actas de asamblea de las reuniones de coordinación. - Informe de los avances del SNIP en la página web del MEF.
3).- Actualización del perfil de inversión de la Creación del Salón Comunal Multiusos en la comunidad de Buenavista.	<ul style="list-style-type: none"> - Perfil de inversión declarado viable por la OPI del MDGP de la creación del local comunal multiusos en la comunidad de Buena Vista al final del proyecto. - 100% de satisfacción por los beneficiarios, al final del proyecto. 	<ul style="list-style-type: none"> - Número de agentes o representantes comprometidos en el proyecto - Numero de gestiones o actividades administrativas realizadas por el municipio durante el proyecto. - % de beneficiarios satisfechos al final de proyecto. 	<ul style="list-style-type: none"> - Informe de seguimiento y monitoreo del Proyecto. - Registro de asistencia a talleres participativos. - Actas de las reuniones de coordinación. - Informe de los avances del SNIP en la pág. web del MEF.

Fuente: Marco lógico del Proyecto (2011)

Por otro lado, según refiere la investigación la permanencia del modelo de cogestión y la articulación de políticas, roles y capacidades, traerán otros beneficios a corto, mediano y largo plazo, los cuales se detallan en este cuadro:

Cuadro N° 3 Beneficios del proyecto

BENEFICIOS	ACTIVIDADES	IMPACTO
Corto plazo	Empleo temporal para los miembros de las poblaciones impactadas. Compra de productos locales.	Incremento de los ingresos de la población.
Mediano plazo	El proyecto podrá suministrar energía eléctrica a 348 hogares y benefició a más de 1,100 pobladores de anexos y localidades del Valle del Topará, que permitirá la población destinataria:	<ul style="list-style-type: none"> - Mejora las actividades del hogar. - Desarrollo urbano y vías de acceso. - Desarrollo comercial y agroindustrial.
	Mejorar la educación y las comunicaciones: comprende la electrificación de todos los centros educativos que se ubiquen en las localidades, y que las antenas y las cabinas de internet podrán tomar energía de las redes secundarias.	Desarrollo de las TICs para la educación.
	Mejorar la salud: Básicamente en relación a la iluminación y servicios básicos.	Utilización de tecnología médica e intervenciones quirúrgicas menores, además de refrigeración de vacunas, análisis, esterilización de instrumentos quirúrgicos, etc.
	Emprendimientos rurales e industriales	Condiciones favorables para el desarrollo económico local.
Largo Plazo	En las zonas cercanas se experimentará un incremento inicial en el flujo de visitantes interesados en realizar turismo religioso, de aventura, trekking, ciclo-turismo, ecoturismo, y turismo cultural. Aumento de la producción agrícola y ganadera.	En consecuencia, podría desarrollarse en la zona impactada un "Plan Concertado para el desarrollo estratégico del turismo". Tecnología para la productividad: Mejora de las actividades productivas principales. Incremento del costo de los terrenos m2. Aumento de la población por migrantes venidos principalmente de la sierra.

Resultados del análisis del modelo de gestión

Percy Bobadilla (2004: 111-139) en "La Gerencia Social en el nuevo siglo: una aproximación teórica", sostiene que la cogestión implica tres elementos básicos: (i) participación, (ii) cooperación, y (iii) confianza. Estos elementos se interrelacionan entre sí y a su vez, coadyuvan a la generación del capital social. En este sentido, el presente estudio de caso se considera como un "Modelo de cogestión territorial" basada en una red de actores sociales dentro de una lógica de cooperación interinstitucional compartiendo roles y responsabilidades, a fin de articularse para el logro de beneficios colectivos, procurando generar espacios de diálogo y el consenso en los diferentes niveles de la estructura organizacional. El mecanismo coordinador fue la supervisión directa con estandarización de los procesos de trabajo, producción y de resultados.

Análisis del nivel interno del proyecto

Aplicando el modelo de análisis propuesto por Mintzberg¹⁰⁸, a continuación se describe y analiza la organización interna del proyecto.

108 Mintzberg, Henry (1961). "Diseño de Organizaciones Eficientes". UNIDAD 4 Estructuras Organizativas por Gabriela Hutt y M. Belén Marmioli.

Organización interna

- a. Vértice estratégico¹⁰⁹: Los directores asumieron la toma de decisiones a través de la gestión social y el relacionamiento con los grupos de interés. Es por ello que este nivel responde a funciones específicas de nivel estratégico, determinación de objetivos y planeación, así como de diseño de la estructura organizacional, definición de tableros de comando y evaluación del desempeño. Este nivel buscó la actuación estratégica.
- b. Línea media¹¹⁰: La línea media la conformaba el comité de coordinación, el supervisor, el alcalde y el gerente administrativo de la municipalidad. Este es un nivel de actuación táctica. En este nivel, la amplitud del enfoque era más limitada, ya que analiza a cada unidad estratégica por separado. La función fue realizar actividades de planeamiento de mediano plazo, asignación de recursos, elaboración de rutinas y procedimientos.
- c. Núcleo operativo¹¹¹: El núcleo operativo lo conformaron las juntas vecinales y las áreas de gestión municipal que, de acuerdo a sus características, conformaron dos unidades estratégicas (U.E.01 y U.E.02). Cada unidad presenta actividades complementarias y de retroalimentación en la medida que se procesaba mayor información. Las funciones básicas de este núcleo corresponden a:
 - U.E.01 Gestión Comunal: Recepción de la documentación pertinente (solicitud, declaración jurada, planos y copia de DNI) de los propietarios de las tres comunidades del área de influencia minera, para ser verificada, fedateada y entregada a la gestión municipal.
 - U.E.02 Gestión Municipal: Transformación y producción final a partir de la documentación entregada a la administración municipal para su procesamiento (aprobación, visado y registro) de los planos y certificados de posesión de las comunidades del área de influencia minera. Además de la revisión, actualización y aprobación del expediente técnico y perfil simplificado del salón comunal de Buenavista hasta su licitación de obra.
- d. Tecno estructura¹¹²: Contaron con un consultor externo, especialista en proyectos de inversión pública SNIP, quien apoyó con la estandarización de los procesos y resultados.

109 Ápice estratégico: Es el órgano superior en cualquier empresa y encargado de vigilar la totalidad del sistema. Tiene bajo su responsabilidad la aprobación de objetivos, el manejo de las relaciones exteriores y la asignación de recursos.

110 Línea intermedia: Está compuesta por gerentes que generan una jerarquía de autoridad entre el núcleo y el ápice estratégico.

111 Núcleo de las operaciones: Está integrado por operadores, personal de fabricación y personal que provee servicios.

112 Tecno estructura: Son los especialistas en manejar los procesos, los productos y las habilidades del núcleo operativo.

- e. Staff de apoyo¹¹³: Contaron con el personal voluntario de la ONG, además de bienes y servicios de la organización.

Análisis del uso y distribución de recursos

En este enfoque, las organizaciones constituyen sistemas adheridos a un entorno social específico tomando en cuenta el subsistema ambiental. Según el modelo de Kast y Rosenzweig (1988), “Una organización puede ser analizada en cinco subsistemas: estratégico, tecnológico, humano capital, estructural y gerencial, estos subsistemas están presentes en todas las organizaciones y son identificables en este sistema organizacional”.

Subsistema humano cultural¹¹⁴: Para el diseño de la estructura organizacional de la gestión estratégica, se consideraron los subsistemas de fines y objetivos, gerencial, estructural y tecnológico. No consideraron el subsistema humano capital, ni el análisis de los actores involucrados, debido a que implicaba analizar aspectos más complejos vinculados con la cultura organizacional.

Subsistema ambiental o del entorno¹¹⁵: El limitado control de la estructura social puso en riesgo la gestión estratégica del proyecto. El interés político y oportunista de algunos grupos externos sacudieron la estructura interna de la organización, cuestionando el subsistema estratégico de los objetivos, valores y niveles de motivación que incrementaron el grado de conflictividad. El liderazgo y las relaciones de poder jugaron un rol muy importante en el fortalecimiento de la estructura interna de la organización, lograron concertar pedidos y reclamos, así como menguar los principales conflictos sociales. De otro lado, existe una fuerte incertidumbre de la situación latinoamericana sobre cuestionamientos por la conservación y protección medio ambiental, fluctuación que no escapa a nuestra realidad.

Sistema de poder, autoridad y liderazgo interno. Se estableció en función a la incertidumbre generada por los conflictos externos, lo que permitió controlar ante sus oponentes la negociación y la relación de intercambio que supone una correspondencia de adaptación entre los actores; no obstante, la diferencia fue cómo adaptarla a las diversas situaciones que influenciaron en el subsistema psicosocial.

El liderazgo ejercido en el modelo de cogestión fue de acción transformacional, el que propició entre sus miembros un nivel de esfuerzo y des-

113 Staff o personal de apoyo: Es el que provee los servicios necesarios para el desarrollo de los 3 niveles.

114 Subsistema humano cultural: Se refiere a la interacción entre los individuos y los grupos. Este subsistema también está afectado por los sentimientos, valores, actitudes, expectativas y aspiraciones de la gente en las organizaciones.

115 Subsistema del ambiente y Entorno: El entorno general que afecta a todas las organizaciones y las variables sociales, políticas, económicas, recursos naturales y jurídicos son las variables que caracterizan al entorno general. El entorno específico afecta a las organizaciones de una manera particular, son variables del entorno específico: el cliente, la competencia, los proveedores y la tecnología.

empeño que les permitió trascender sus intereses personales y alcanzar las metas de equipo. Se basó en la fuerza moral que ayudó a generar acción colectiva, con conocimientos y experiencias con relación al contexto y frente a la informalidad de la estructura social, con disposición al cambio y a la adaptación, con reglas claras de juego y, además, con visión de futuro, tolerancia, diálogo y transparencia.

En la estructura de la organización se aprecian espacios para la comunicación establecidos en los niveles de actuación táctica y operativa (talleres, sesiones y reuniones). La estrategia era canalizar el flujo de información mediante el consenso y el empoderamiento de los participantes¹¹⁶.

Análisis del nivel externo o entorno

Análisis contextual de los actores

En los últimos 10 años, han existido muchos conflictos mineros en nuestro país, estos han generado crispación y violencia, dando lugar a la pregunta clave: ¿Por qué protestan los líderes campesinos ante un proyecto minero? Según M. Pulgar-Vidal, en una publicación del 2015 en torno a la posición de Tierra y Libertad respecto a la minería, el problema surge porque la población se niega al desarrollo de esta actividad, ya sea que sea ejecutada por inversión privada o por organismos públicos.

Según el documento de investigación, los principales actores que tuvieron relaciones de poder fueron: a) Las juntas directivas jugaron un papel de vigilancia ciudadana en relación a los juegos de poder y control presupuestal. Los actores calcularon racionalmente, pero en el marco de una racionalidad limitada; b) Los miembros de la comunidad del valle del TOPARÁ interactuaron motivados por asentar las bases de un desarrollo económico sostenible y que, a su vez, se contradice por la búsqueda de satisfacer intereses individuales; c) El control ejercido por la Superintendencia de Relaciones Comunitarias lo efectuó mediante mecanismos de juego que mantuvieron su estructura de regulación; d) La autoridad edil estaba en permanente lucha por el poder político y se caracterizaba por la falta de compromiso con el desarrollo económico y social; ejerció su gobierno con razonamientos y ajustes que satisficiera intereses de su grupo.

116 "Un individuo para poder cumplir convenientemente con las tareas o función asignadas a su puesto, necesitará información proveniente de otros puestos que desempeñan otros individuos y, si por razones diversas, no puede prescindir de ella, éstos por el simple puesto que ocupan ejercerán poder sobre esta persona, pues la manera en que se transmitirán sus informaciones afectará la capacidad de acción del destinatario y no hay reglamentación que pueda con eso". Bobadilla Díaz, Percy (2005).

Análisis de las dimensiones políticas, procesos de participación y construcción de capital social

Contribución a la participación social

La condición ideal para encontrar un adecuado nivel de gobierno estaba reflejado en la participación activa de los actores sociales y económicos, así como de la adecuada formación de dialogo y de consensos en un determinado contexto. Sin embargo, para superar el tradicional esquema jerárquico de la gobernabilidad, implica la participación de las instituciones públicas, privadas y del tercer sector, que “tienen que ver con la existencia de un buen capital social, la implicación activa y corresponsable de los actores privados-empresariales, así como el liderazgo de la alta función pública y de los políticos que están al frente de las instituciones públicas en el territorio” (Varela 2011: 05).

Procesos participativos y sus resultados

La organización y participación de los líderes comunales, la vigilancia ciudadana, la transparencia de la gestión, liderazgo e impulso político, fueron elementos necesarios para la gobernanza y la gobernabilidad política del territorio. Sin embargo, otros grupos de poder ajenos al desarrollo se empeñaron en socavar las bases de la estructura organizativa del proyecto, a fin de desacreditar a la máxima autoridad local de ese entonces.

El asegurar los beneficios colectivos proporcionados por el modelo de cogestión logró salvaguardarse con la participación activa de los líderes mediante el acompañamiento para la gobernanza. El alcalde distrital de Grocio Prado, no sólo recibió apoyo de la empresa privada y las ONG, sino también de los líderes de las comunidades rurales del valle. Asumió su liderazgo político y se convirtió en un agente clave para el éxito del modelo de cogestión.

Contribución a la gobernanza

El territorio, considerado como un producto social e histórico –lo que le confiere un tejido social único-, está dotado de una determinada base de recursos naturales, ciertas formas de producción, consumo e intercambio, y una red de instituciones y formas de organización que se encargan de darle cohesión al resto de los elementos. Puede a su vez derivar al menos cuatro ventajas: (i) explica las relaciones intersectoriales y potencia el trabajo multidisciplinario; (ii) permite integrar los ejes fundamentales del desarrollo sostenible, es decir, los aspectos de organización económica, de relación con el medio natural, de organización social y política, y de articulación de los elementos culturales del territorio; (iii) permite entender y gestionar el desarrollo

más eficientemente, en colaboración con los actores locales; y (iv) potencia la integración del conocimiento acumulado por nuestras sociedades a fin de alcanzar un desarrollo armónico y democrático (Sepúlveda 2003: 69).

La gobernanza representa un escenario en cual la frontera o límites entre las esferas públicas y privadas en los territorios se desvanecen, donde las responsabilidades hacia lo colectivo se comparten entre múltiples actores y el poder político se distribuye en una gran diversidad de sujetos intervinientes; es un gobierno en red teniendo en cuenta los contextos, los actores implicados, los valores, intereses y los objetivos que orientan la conformación de nuevos marcos organizativos (Subirats 2010)

En el siguiente cuadro se observa la red de agentes territoriales dentro de un sistema de cooperación interinstitucional y su contribución a la gobernanza de su distrito:

Cuadro N° 4
Aportes a la gobernanza de su distrito

ACTORES MULTISECTORIALES		
SECTOR	INSTITUCIONES	CONTRIBUCIÓN
COMUNIDAD BENEFICIARIA	Asociación de desarrollo y defensa agropecuaria del valle de Topará	Vigilancia ciudadana para la transparencia de la gestión y buen uso de los recursos.
	Juntas directivas: CC.PP. de Pauna, Buena Vista, Chuspa. y del sector Capilla	Organización y participación de los líderes de la población en el proceso, transformación y resultados
	Población en general	161 familias que forman parte de las 4 comunidades del área de influencia. Consenso y diálogo con la coordinación del proyecto.
EMPRESA PRIVADA	Compañía Minera MILPO SAA Cerro Lindo	Establece mecanismos de control del conflicto y regula a los grupos informales. Planifica dirige y ejecuta las actividades del Plan Concertado de Desarrollo de las comunidades del área de influencia. Áreas involucradas: Jefatura de Responsabilidad social, Superintendencia de Relaciones Comunitarias y la Coordinación de asuntos sociales e infraestructura.
	Vivero Topará Fundo Huaquiná.	Apoyo en la defensa del territorio y buenas prácticas agrícolas. Crea Valor compartido con los pequeños agricultores. También beneficiario del proyecto.
	PRICONSA:	Empresa consultora que tiene a cargo la elaboración del estudio de perfil integrado del SER Pampa Concón - Topará.
	ADINELSA:	Empresa de administración de infraestructura eléctrica, de propiedad del Estado, a la cual es posible que la DGER/MEM le transfiera la propiedad del proyecto.
	Empresa Electro Dunas SA	Es la empresa de distribución eléctrica privada, a la cual se le ha solicitado el "Punto de Alimentación" del Proyecto, y a la cual ADINELSA le podría encargar la operación, mantenimiento y comercialización del "SER Pampa Concón - Topará".

ENTIDAD NO GUBERNAMENTAL	Objetivo Perú	Dirección Social: Lidera, gestiona y articula con los grupos de interés. Impulsa el proceso de desarrollo. Apoya a la gobernanza.
		Voluntarios: Personal operativo del proyecto organiza a la población de forma solidaria y humanista. Fomenta el diálogo y el consenso.
		Consultores: Gestiona la gobernanza y coordina con los representantes de las instituciones para el adecuado funcionamiento del modelo de co-gestión de forma articulada.
ENTIDADES PUBLICAS	Alcaldía de la Municipalidad de Grocio Prado	Gestora de iniciativa. Liderazgo e impulso político para la efectiva coordinación de las distintas dependencias municipales para el logro de los objetivos del proyecto.
		Gerencia Municipal: Gestiona los lineamientos y áreas de soporte
		Oficina Legal: Orienta legal y jurídicamente.
		Unidad de Formulación Identificación y formulación del perfil de inversión y expediente técnico.
		Jefatura de catastro y desarrollo urbano: Planificación y ordenamiento territorial del área del proyecto.
		Oficina de programación de inversiones (OPI) Encargada de la revisión y emisión de la Viabilidad del proyecto.
		Unidad Ejecutora: Gestiona la licitación de obra.
	Ministerio de Energía y Minas	Dirección General de Electricidad Rural -DGER/MEM: Entidad alineada a las metas del proyecto y responsable de emitir las normas técnicas de electrificación rural. Apoyo a la gobernanza
Oficina de programación de inversiones (OPI) Encargada de la revisión y emisión de la Viabilidad del proyecto		

Fuente: Elaboración propia 2015

Contribución a la construcción del capital social

Según Rist, si se tuviera que caracterizar el capital social nombrando acciones que aclaren de qué se está hablando, se podría colocar como ejemplo lo siguiente: “Las obligaciones mutuas, las normas sociales, las relaciones de confianza, las estructuras de poder, las rendiciones de cuentas, el grado de participación y control” (Rist, 2000). Entonces, el capital social tiene importancia porque une a la población, impone reglas y reduce costos.

Es por esta razón, que se buscó empoderar a la población beneficiaria, para que no solo se cumplan los objetivos trazados, si no que genere un impacto más precepero en ellos y en las generaciones futuras al ampliar sus capacidades y mejorar su desempeño a través de talleres, y delegándoles funciones que, además, causen en ellos interés por exigir el cumplimiento de las responsabilidades propias y de los demás actores sociales.

Para este proyecto, el capital social lo constituye la existencia de una red de actores territoriales que interactuaron en un entorno de relaciones sociales intensas dentro de un área diseñada para generar dinámica de desarrollo. Al

interior de la red, sus miembros accedieron a los recursos que les resultaba mucho más costoso adquirirlos si no fuera por la conformación del sistema de cooperación interinstitucional, apoyado por la confianza expresa de sus miembros como factor integrador y de cohesión, compartiendo roles y capacidades, además de obligaciones de reciprocidad, compromiso y responsabilidad, y esto se traduce en los activos del capital social más importantes de la organización que enriquecieron el proyecto, no solo en la reducción de costos de transacción, sino también en la gobernanza con mayor información, transparencia, consenso, y optimismo, entre otros.

Se fortaleció la confianza de los pobladores con las instituciones que participaban del proyecto, tanto privado como estatal. Pese a conflictos que surgieron, se pudo concretar a ejecución del proyecto y se ve, en la actualidad, que muchos pobladores aprovecharon el fortalecimiento de capacidades y están generando sus propios ingresos a partir del cultivo de productos orgánicos. Además, se puede observar que la organización local se acrecentó al formar una asociación de productores, en la que participan activamente, lo que generó, en consecuencia, un crecimiento económico familiar y local, reciprocidad y participación política voluntaria y, a su vez, ha reforzado los comportamientos de cooperación y la cohesión social.

Discusión: una mirada desde la gerencia social

Resultados del proyecto

El marco lógico del proyecto describe un conjunto de resultados que buscan impulsar el desarrollo local de 161 familias beneficiadas de 03 comunidades rurales en situación de pobreza y pobreza extrema, en el periodo de un año. El saneamiento predial y la construcción del Local Comunal Multiusos de Buena Vista fueron concluidos. El proyecto del sistema eléctrico presentó mayores desacuerdos en su formulación y en su implementación, quedando al cierre de este artículo, en un 80% concluido.

Cuadro N° 5

Logros alcanzados por el proyecto

	PROYECTOS	METAS	LOGROS
1	Corto plazo Saneamiento físico legal concluido de los Centros poblados de Pauna, Buena Vista, sector capilla y Chuspa del valle de Topará	Propiedades saneadas físico y legalmente registradas en el MDGP de las comunidades rurales de Pauna, Buena Vista y Chuspa, del valle de Topará al final del proyecto.	Centros poblados saneados legalmente, visados y registrados, así como la certificación de 161 propiedades de las comunidades rurales de Pauna, Buena Vista y Chuspa, del valle de Topará por la oficina de desarrollo Urbano y catastro de la Municipalidad de Grocio Prado.
2	PIP Actualizado del "Sistema de electrificación Rural de los Centros poblados de Pauna, Buena Vista, sector capilla y Chuspa del valle de Topará	Implementación del PIP del Sistema eléctrico para las comunidades rurales de Pauna, Buena Vista, Capilla y Chuspa, del valle de Topará al final del proyecto.	PIP Declarado viable el 26 de abril del 2013 del "Sistema de electrificación Rural Pampa Concón - Topará II Etapa" con código SNIP 252549, monto aprobado S/ 2'394,627 soles. Ejecución octubre 2014 – mayo 2015. Obra inconclusa. 80% terminada.
3	PIP Actualizado para la construcción del Salón comunal del Centro poblado de Buena Vista del valle de Topará.	Implementación del PIP del Salón Comunal Multiusos del CPR de Buena Vista por la Oficina de Catastro del MDGP al final del proyecto.	PIP Declarado Viable el 10 de abril del 2012 por la Oficina de Programación de Inversiones de la Municipalidad de Grocio Prado para la "Creación del Salón Comunal Multiuso del CC.PP. Agrícola Buena Vista", con código SNIP 209944. Monto aprobado S/ 447,575.598 soles. Ejecución 2013 – 2014. Construcción concluida.

Fuente: Elaboración Propia 2015

Factores favorables o no favorables al desarrollo del modelo de cogestión

En esta sección los investigadores describen los factores relacionados a la gestión que limitaron o hicieron viable el modelo de cogestión territorial, bajo la denominación de hallazgos, que a su vez se clasifican en positivos y negativos:

Hallazgos positivos

- a. El liderazgo, el modelo de gestión territorial y el capital humano, fueron fuerzas indispensables para el éxito de la gestión, en tanto sirvieron para explotar las oportunidades y contrarrestar las amenazas del entorno.
- b. La diversidad cultural y multidisciplinaria del sistema de cooperación enriqueció el proceso de gestión con razonamientos estratégicos frente a las adversidades políticas y sociales presentadas en el territorio.
- c. El liderazgo ejercido, más que una autoridad de poder formal, fue un liderazgo de acción transformacional que alineó a los actores y motivó a los líderes de la comunidad hacia el logro de los objetivos y fue una gran fuerza moral de acción colectiva e integradora.
- d. Los objetivos logrados por el proyecto, no solo alcanzaron beneficios a los destinatarios, sino también posibilitaron la mejor utilización de

los recursos y distribución del gasto público con la aprobación de los siguientes proyectos: i) Creación del Salón Comunal Multiuso del CC.PP. Agrícola Buena Vista, con código 209944 monto aprobado S/ 447,575.598 soles, declarado viable el 10 de abril del 2012; ii) Sistema de electrificación rural Pampa Concon - Topará II Etapa, con código SNIP 252549, monto aprobado S/ 2`394,627 soles, declarado viable el 26 de abril de 2013.

- e. Al término del proyecto, los líderes comunitarios continuaron replicando el modelo gestión para la implementación de los siguientes proyectos: i) La creación de la plazuela del sector Capilla con código SNIP 2202193, declarado viable el 29 de octubre del 2014, monto aprobado: S/ 807,627.22 soles; ii) Ampliación del local comunal de Capilla con código SNIP 2167251, monto aprobado S/ 289,434.98 soles, declarado viable el 22/02/2013; iii) Mejoramiento de 30 km de carretera vecinal para la integración de los CC.PP de Villasol, Pauna, Buena Vista, Conoche, Capilla y Chuspa con código SNIP: 280151, monto aprobado S/ 6'962,432.78 soles, declarado viable el 27/11/2013.
- f. La cuenca del valle de Topará presenta en su territorio múltiples recursos naturales y culturales, ambientalmente libres de polución urbana y contaminación ambiental, por consiguiente: i) este hallazgo permite plantear la posibilidad de desarrollar un plan de uso turístico y recreativo de la cuenca (baja, media y alta del río Topará); ii) su formulación e implementación implica involucrar a los distritos de Chavín y Grocio Prado para el diseño de un corredor turístico que permita el desarrollo inicial de una actividad económica complementaria a la agricultura local.
- g. El modelo de gestión territorial posibilitó espacios para la gobernanza que fueron aprovechados por la autoridad política local para una adecuada gobernabilidad durante la implementación del proyecto con los representantes de las comunidades del valle, la empresa privada y el tercer sector.

Hallazgos negativos

- a. Al no profundizarse las características del capital social, en especial del subsistema psicosocial (como son las relaciones internas, comportamientos, inquietudes, valores y personalidad de sus líderes), estas se vieron afectadas por influencias del entorno político. Por este motivo fue indispensable aplicar, inicialmente, encuestas de líneas

de base para medir el comportamiento organizacional, dejando de lado aspectos primordiales vinculados a la estructura del modelo de la cogestión frente al entorno político.

- b. La gestión gubernamental del Ministerio de Energía y Minas (MINEM) presentó observaciones al expediente técnico del sistema eléctrico presentado por la empresa minera, lo que generó al interior de la comunidad desacuerdos por cuestiones técnicas. Esto, a su vez, causó un prolongado cuello de botella en el proceso de aprobación del expediente, por ello, fue necesario ampliar espacios de diálogo y consenso y, posteriormente, adaptar cambios en el contenido del documento.
- c. El protagonismo político ocasionó desconexión en el proceso de gestión. La intromisión de agentes externos informales manejados por intereses políticos partidarios buscaron desestabilizar a los miembros de la comunidad.
- d. La informalidad y los juegos de poder se manifestaron dentro de un margen de libertades políticas con acciones perversas que buscaron satisfacer intereses económicos de grupo.
- e. El conflicto social desatado por la población en contra de la minera, influenció en las relaciones internas, comportamientos y valores del capital social del modelo.
- f. Se presentaron situaciones de alto compromiso ético que colocaron en riesgo la gestión del proyecto, para lo cual la ONG y los líderes comunitarios, en consenso, adoptaron nuevas acciones tácticas a fin de no perder la rectitud y visión de los objetivos acordados.
- g. Según el estudio realizado, se considera que los siguientes resultados no han sido previstos, pero que son consecuencias de las acciones realizadas por el proyecto como el posible deterioro porcentual del paisaje natural y alteración del patrimonio cultural debido a los postes y cables colocados, los residuos sólidos dejados por las excavaciones y desmonte. Además, de la posible afectación medio ambiental y de la producción de productos orgánicos.

Factores fuera del control del modelo

La investigación señala que, durante la última década, el Perú viene mostrando un mayor dinamismo económico reflejado en una mayor tasa de crecimiento del PBI per cápita. Sin embargo, este mayor dinamismo económico y sus consecuentes logros sociales presentan también riesgos y contiene paradojas como

las desigualdades en los ámbitos económicos, sociales y políticos descritos por Kliksberg y Amartya Sen en su libro “Las personas en primer lugar” (2010).

La evidencia sugiere que la región requiere disponer de una administración estratégica de riesgos apropiada y resolver varias paradojas en el futuro inmediato que le permitan transitar a un desarrollo sostenible que incluye la atención simultánea de los aspectos económicos, sociales y ambientales.

Además, el documento describe que en el 2012 surgió una campaña de desprestigio contra la autoridad municipal de Grocio Prado para desestabilizar las bases políticas del partido de turno, con la difusión de supuestos proyectos fantasmas que caldearon los ánimos de los pobladores de las comunidades rurales de Villasol y el CC.PP. de Buena Vista (ubicadas dentro del área de influencia del proyecto).

Asimismo, las paralizaciones, marchas y protestas realizadas por opositores anti-mineros a nivel local se caracterizaron por ser enfrentamientos violentos acompañados de un conjunto de prácticas de represión y criminalización por parte del Estado, que han costado la libertad de decenas de protestantes.

También relata que, en la perspectiva de neutralizar los efectos del contexto político social (durante la ejecución del proyecto), más allá de la confrontación ideológica-política entre opositores, hizo falta una adecuada gobernabilidad con mayor presencia y participación, no sólo de las cabezas políticas de estas instituciones, sino de la legítima participación ciudadana y todos los actores sociales, dentro de un clima de diálogo y consenso.

Según el estudio, estos factores fuera del control de la organización influyeron en la concertación de esfuerzos intersectoriales y en la consecución prolongada de los resultados, puesto que afectaron las relaciones al interior de las comunidades. Tal situación obligó a los directivos a adoptar nuevos razonamientos estratégicos para consensuar cambios sin alterar la visión de los objetivos acordados. Abrir el diálogo entre los líderes de la comunidad, permitió generar espacios de sensibilización con enfoque de desarrollo humano y territorial a fin de adoptar una visión crítica del entorno ante un hecho que ponía en riesgo los importantes beneficios colectivos que podrían obtenerse.

Factores del entorno que influyen específicamente en la concertación multisectorial del proyecto

Dimensión político-social del contexto

Durante el proceso de gestión se consideró relevante reflexionar sobre el Programa Minero de Solidaridad con el Pueblo (PMSC), contrato social que

hiciera el Estado con el sector minero a fin de promover el desarrollo social y económico de las regiones más pobres del Perú.

El Programa Minero de Solidaridad con el Pueblo (PMSC) creado en el año 2006 y finalizado en diciembre del 2011, tenía como objetivo principal el promover el bienestar y desarrollo social, y contribuir a la mejora de las condiciones de vida de las poblaciones y comunidades ubicadas principalmente en las zonas de influencia de la actividad minera.

El programa financiaba proyectos de inversión social en nutrición, educación, salud, infraestructura básica y desarrollo de capacidades. Este aporte económico voluntario, extraordinario y temporal fue celebrado entre empresas mineras, el Ministerio de Energía y Minas y el Ministerio de Economía y Finanzas, (DS N° 071-2006-EM). En junio del 2012 las comunidades de Chavín y Topará, en desacuerdo con la gestión gubernamental porque no respondía a las necesidades más sentidas de la población, situaron su mirada hacia la empresa privada como aliado estratégico del desarrollo económico, exigiendo mayor participación de la empresa minera MILPO en el presupuesto del fondo de aporte voluntario.

En la Evaluación de Medio Término del PMSC, se advertía que “una de las vulnerabilidades del modelo de gestión del PMSC, es el alto grado de exposición que tiene a las coyunturas políticas y a los cambios de autoridades y funcionarios de la alta dirección, luego de los procesos electorales. Mucho de lo avanzado en la construcción de confianza entre las partes puede retroceder. (Según estudio de evaluación final 2007-2011 de la minera Yanacocha sobre el programa minero de solidaridad con el pueblo de Cajamarca).

Este estudio refiere también que en la perspectiva de neutralizar los efectos del contexto y la coyuntura política en la gestión del PMSC, se podría considerar una mayor presencia y participación (governabilidad) de los funcionarios (Gerencias Regionales) de la alta dirección del GRC y de la MPC (Gerencias Municipales), y no sólo de las cabezas políticas de estas instituciones, sino de todos los actores sociales en temas de consenso con relación a educación, salud, nutrición, saneamiento e infraestructura básica, en los cuales es posible seguir trabajando más allá de la confrontación ideológica-política sobre minería y desarrollo.

Conflicto ambiental

El conflicto social entre la comunidad de Chavín–Topará con la minera Milpo termina en octubre del 2013 luego de dos años de marchas y protestas con la III Adenda del Convenio Marco que se firmó con la mediación de la Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad de la Presidencia del Consejo de Ministros. La empresa minera Milpo S.A.A. acordó realizar un aporte social

de S/. 3,450.000.00 anuales en los próximos cuatro años en la mesa de diálogo sostenida con la comunidad campesina de Chavín, el Valle de Topará y la Municipalidad Distrital de Chavín, en el departamento de Ica, región de Ica.

La Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad de la Presidencia del Consejo de Ministros (ONDS-PCM) presentó el informe de diferencias, controversias y conflictos sociales “Willaqniki” N° 23, el cual da cuenta que durante setiembre intervino en el tratamiento y gestión de 43 conflictos sociales y en la atención preventiva en 105 casos. Entre los casos resueltos en etapa de prevención, destacan los acuerdos entre la comunidad campesina de Chavín y la minera Milpo (Ica), comunidad campesina de Michiquillay y la minera Angloamerican (Cajamarca), los centros poblados de Barranca y Huacho, y la empresa Adinelsa, y de los productores de algodón Tangüis a nivel nacional con el Ejecutivo.

Creación del valor compartido en el territorio

Según describe el estudio, parte de los actores sociales del entorno que influenciaron en la concertación de esfuerzos intersectoriales en la consecución de los resultados del proyecto fueron: el vivero Topará del fundo Huaquiná, las ONG del territorio y la cooperación internacional que, en alianza con los pequeños agricultores del valle de Topará, impulsaron no sólo el desarrollo económico local, sino también el ordenamiento eco-territorial, con buenas prácticas agrícolas y manejo ecológico y sostenible de los recursos naturales.

El presente estudio describe las capacidades y el rol que cumplieron los agentes involucrados en el desarrollo económico local, entre ellos:

- a. El vivero Topará del fundo Huaquiná, ubicado en la cuenca baja del valle de Topará, es una empresa agro exportadora dedicada al cultivo, procesamiento y comercialización de diversos productos agroindustriales. El fundo emplea mano de obra local e invierte en la creación del valor compartido, para lo cual capacita a los miembros de la asociación de pequeños agricultores en el adecuado manejo y siembra de productos orgánicos, proporcionándoles de forma gratuita plántones y arbolitos frutales, y compartiendo trabajos de investigación, agricultura orgánica, sanidad y mercadotecnia. El propósito de esta alianza fue el obtener nuevas variedades con mejor y mayor productividad y resistencia a plagas. Este actor se convirtió en un agente económico de gran importancia del desarrollo económico local debido a la compra que realiza de la producción interna de los pequeños agricultores para exportar a Europa.
- b. Asimismo, las ONG del territorio y la cooperación internacional con el proyecto “Producción de frutales orgánicos para conservar el

valle de la virgen del Topará”, patrocinado por el FMAM, PNUD y UNOPS. El proyecto de la ONG Alemana Rapunzel Naturkost Ac, con su programa de Responsabilidad social HAND IN HAND – TOPARÁ, que además de proporcionar aporte financiero para el sistema de electrificación con energía solar de la posta médica de Buena Vista, también un bono económico para proyectos ecológicos y sociales que va directamente a beneficio de la comunidad de agricultores del valle de la Virgen de Topará.

El estudio concluyó que la presencia de las ONG influyó favorablemente en el modelo del sistema de cooperación institucional al capacitar y promover el desarrollo de las comunidades con reglas claras de juego, transparencia, diálogo y consenso, de mente abierta, disposición al cambio y a la adaptación, que produjo al final beneficios colectivos, selectivos y compartidos

Nivel de efectividad del modelo de cogestión territorial

La investigación aplicó diversos instrumentos de medición para conocer el grado de efectividad de la hipótesis como, por ejemplo, realizar una investigación preliminar exploratoria¹¹⁷ y verificar la materialización de los resultados. En este sentido los resultados iniciales revelaron que:

- a. Fue evidente el desarrollo social y económico local observado directamente por el equipo de trabajo, donde la concertación multi-sectorial de los socios territoriales, sumaron esfuerzos y que siguen participando constante y activamente en proyectos de desarrollo.
- b. Las comunidades del valle, tras la experiencia vivida, elevaron sus capacidades de gestión pública, competencia y habilidad para relacionarse con instituciones del Estado, considerando el modelo de cogestión como estrategia de cooperación para articularse con las políticas públicas. Así lo han comprendido como un patrón o camino para el logro sus beneficios colectivos.
- c. Durante la visita al territorio, el equipo de investigación verificó que la construcción del salón comunal multiusos en la comunidad rural de Buenavista, estaba en situación de obra concluida.

117 Investigación preliminar dirigida a la recopilación de aquellos datos relevantes que nos proporcionan la información necesaria para diseñar el análisis de la siguiente fase de investigación.



Fuente: Fotos del Salón Comunal de Buenavista tonadas por el equipo de investigación 2015

- d. Se constató la instalación del sistema eléctrico en las comunidades rurales de Pauna, Buenavista, Sector Capilla y Chuspa, en su etapa de culminación.



Fuente: Fotos de la red del sistema eléctrico del valle de Topará tonadas por el equipo de investigación en el territorio 2015.

- e. Se evidenció, entonces, la nueva visión global de los líderes más comprometidos a su desarrollo, con conocimiento de nuevas alternativas en los diferentes ámbitos como, por ejemplo, la visita de diversos profesionales y de las ONG que realizan investigaciones técnico-científicas, hace que los pobladores requieran que sus hijos o familia tengan también una educación más especializada. Por otro lado, los ejemplos de desarrollo debido a la agricultura natural y alternativa, hace que los pobladores quieran adquirir más capacitacio-

nes y acceder a la información, siendo todo esto una aspiración de los pobladores, quienes intentan mimetizar sus referencias de origen con las de los visitantes.

Luego de realizar el análisis de los componentes de la matriz de evaluación de los factores críticos de éxito, la aplicación de una encuesta y compararla con los resultados de la investigación exploratoria, los investigadores concluyeron en lo siguiente:

- Los resultados dependieron del modelo de cogestión puesto en marcha por la ONG Objetivo Perú.
- Se asumió un liderazgo transformacional de concertación intersectorial. Sin embargo, se debe precisar que la diversidad cultural y multidisciplinaria de los actores influyó en el comportamiento por el control y juegos de poder que, a su vez, enriquecieron los razonamientos estratégicos frente a su complejidad organizacional.
- La visión crítica y flexibilidad para el cambio fue otro factor que en menor grado contribuyó a no perder de vista los objetivos que se esperaron alcanzar.

Conclusiones

- a. El modelo de cogestión aportó sobre una lógica cooperativa institucional al fortalecimiento del capital humano, social e infraestructura del territorio, cuyos resultados beneficiaron a las comunidades rurales del valle de Topará.
- b. El modelo propuso medidas que promovieron la colaboración, la coordinación y la cooperación (activos del trabajo en conjunto) asumiendo compromisos concretos y señalando de forma explícita las responsabilidades propias de cada sector o actor clave.
- c. En cuanto al tipo de liderazgo ejercido, más que una autoridad de poder formal, fue un liderazgo de acción transformacional que alineó y motivó a los líderes de la comunidad hacia el logro de los objetivos, en el que la concertación multisectorial de actores sociales, públicos y privados, sumaron esfuerzos de forma articulada y que hasta hoy siguen participando constante y activamente en proyectos de desarrollo local empleando la misma modalidad de trabajo colaborativo.
- d. El capital social se constituyó sobre la existencia de un tejido social de actores territoriales que interactuaron en un entorno de relaciones sociales intensas para generar dinámica de desarrollo dentro de un territorio.

- e. Al interior de la red, sus miembros accedieron a los recursos mediante un sistema de cooperación interinstitucional apoyado por la confianza expresa de sus miembros como factor integrador y de cohesión, compartiendo roles y capacidades, además de obligaciones de reciprocidad, compromiso y responsabilidad, y esto se traduce en los activos del capital social más importante de la organización que enriquecieron el proyecto no solamente en la reducción de costos de transacción, sino también en la gobernanza con mayor información, transparencia, consenso y optimismo, entre otros.
- f. Por otro lado, la empresa privada Vivero Topará del Fundo Huaquiná y las ONG del territorio influyeron positivamente en el éxito del modelo a través de la creación del valor compartido con los pequeños agricultores del valle de Topará que impulsaron, no sólo el desarrollo económico local, sino también el ordenamiento eco-territorial con buenas prácticas agrícolas y manejo ecológico y sostenible de los recursos naturales, generando espacios de diálogo y consenso, además de construir relaciones de transparencia, respeto y mutuo beneficio con los grupos involucrados.
- g. Las comunidades del valle tras la experiencia vivida han elevado sus capacidades de gestión pública, competencia y habilidades para relacionarse con instituciones del Estado, considerando la cogestión como estrategia de cooperación para articularse con las políticas públicas. Éstas son el resultado del trabajo vigilante, articulado y paciente del modelo de cogestión territorial generando confianza a las futuras acciones de los líderes comunitarios
- h. Durante el desarrollo del modelo de cogestión se presentaron algunos factores restrictivos o limitantes que causaron interrupción en el proceso de gestión y desconexión con la visión de futuro del proyecto, como fue el protagonismo político de pequeños grupos de poder ajenos al proyecto. La intromisión de estos agentes externos informales manejados por intereses políticos partidarios, buscaron desestabilizar a los miembros de la comunidad.
- i. También otros factores limitantes que causaron desconexión fueron las peligrosas situaciones de alto compromiso ético que colocaron en riesgo el modelo de cogestión, para lo cual la ONG y los líderes comunitarios, en consenso, adoptaron nuevas acciones tácticas a fin de no perder la rectitud y la visión de futuro de los objetivos acordados.

Recomendaciones

Las recomendaciones buscan dar respuesta a la pregunta ¿Cómo darle continuidad al modelo de cogestión? En este sentido, las aproximaciones son las siguientes:

- a. Buscar consolidar la nueva visión global de los líderes más comprometidos en el modelo de cogestión territorial que asegure el desarrollo económico local, con conocimiento de nuevas alternativas en los diferentes ámbitos. La visita de profesionales, universidades y ONG que realizan investigaciones técnico-científicas, hacen que los pobladores aspiren a que sus hijos o familiares tengan una educación más especializada. Por otro lado, los ejemplos de desarrollo debido a la agricultura natural y alternativa, turismo y artesanía local, hace que las y los jóvenes pobladores requieran mayores capacitaciones y acceso a la información, siendo todo esto una aspiración de los pobladores quienes intentan mimetizar sus referencias de origen con las de los visitantes.
- b. El frágil desarrollo de las organizaciones sociales requiere de una eficiente gestión del territorio que transfiera mayores conocimientos para el desarrollo de competencias y habilidades necesarias. Por tanto, es imprescindible consolidar en el territorio una gestión del conocimiento especializado a través de un banco de experiencias sistematizadas y publicaciones anuales de diversas investigaciones realizadas con universidades e instituciones educativas.
- c. Los actores sociales deben responder a la necesidad de divulgar conocimiento e información pertinente al desarrollo económico, social, histórico, cultural a través de la consolidación de contenidos y redes temáticas, que permita la difusión de los objetivos de la organización, proyectos, actividades, noticias, eventos e investigaciones específicas, para compartir conocimientos científicos y tecnológicos, e incrementar la comunicación y facilitar el desarrollar proyectos de investigación con un enfoque transversal de interculturalidad, juventud, desarrollo humano e igualdad de género.
- d. La fragilidad estatal engendra conflictos violentos que ponen en riesgo las libertades, la vida y la propiedad privada y comunitaria, conduciendo al fracaso cualquier proyecto de interés público o privado. Sin embargo, se puede apoyar y acompañar una legítima gobernanza que cimienta sus bases en una auténtica participación ciudadana para que se convierta en un factor clave del éxito de cualquier modelo de

concertación multisectorial o de algún otro sistema de cooperación interinstitucional, debido a la confianza que genera al transparentar la gestión pública bajo mecanismos de diálogo y consenso entre las instituciones políticas, la sociedad civil y la empresa privada.

- e. La cuenca del valle de Topará presenta en su territorio un gran potencial turístico por sus múltiples recursos naturales y culturales, agro-paisajes, sitios arqueológicos, andenes, viveros, piscigranjas, ambientalmente libre de la polución urbana y contaminación ambiental. Este hallazgo permite plantear la posibilidad de desarrollar un plan de uso turístico y recreativo de la cuenca baja, media y alta del río Topará. Su formulación e implementación implica involucrar a los distritos de Chavín y Grocio Prado para el diseño de un corredor turístico que permita el desarrollo inicial de una actividad económica complementaria a la agricultura local.

Las recomendaciones planteadas deben tener el mayor consenso e instrumentarse mediante planes de trabajo con un sistema exigente de monitoreo y evaluación dentro de un enfoque de gestión multisectorial. Un claro ejemplo es ejecutar y monitorear un Plan de Desarrollo de la Zona partiendo de presupuestos participativos y teniendo como base el gran potencial de desarrollo que posee Topará.

Bibliografía

- BOBADILLA, Percy. (2004) La Gerencia Social en el nuevo siglo: una aproximación teórica. *En: Revista de Debates en Sociología* Nro. 29. Lima: PUCP.
- BOBADILLA, Percy y David TARAZONA. (2008) "El enfoque del empoderamiento". *En El empoderamiento de la minería artesanal, los casos de algunas localidades de Arequipa, Ayacucho y Puno. COSUDE – Proyecto Gama – CISEPA – PUCP. Cap. 1*
- DECLARACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL (2012) "Declaración de Impacto Ambiental del SER Pampa Concón-Topará" del Sistema eléctrico rural Concón-Topará. Vol. 2.
- GUDYNAS, Eduardo (2011) "Camino para las transiciones post-extractivistas". *En "Transiciones. Post extractivismo y alternativas para el extractivismo en el Perú"*. Lima, REDGE.
- KAST, Fremont y James ROSENWEIG (1988) *Administración en las organizaciones: Enfoque de sistemas y contingencias*, México, 4ta edición.

- KLIKSBURG, Bernardo (2000) El rol del capital social y de la cultura en el proceso de desarrollo. *En Capital Social y Cultura: Claves estratégicas para el desarrollo. BID, Fundación Felipe Herrera, Universidad de Marylandy Fondo de Cultura Económica. Buenos Aires, 1era Edición.*
- KLIKSBURG, Bernardo y Luciano TOMASSINI (2000) El rol del capital social y de la cultura en el proceso de desarrollo. *En Capital Social y Cultura: Claves estratégicas para el desarrollo. BID, Fundación Felipe Herrera, Universidad de Marylandy Fondo de Cultura Económica. Buenos Aires, 1era Edición.*
- MINTZBERG, Henry (1991) *Fundamentos del diseño de las estructuras organizativas. El funcionamiento de la organización. McGillUniversit. Buenos Aires, 2da reimpresión.*
- OBJETIVO PERÚ (2017) *Organismo No Gubernamental. Consultado el 15 de mayo 2017. Ver: <https://www.facebook.com/objetivoperu2011/?ref=bookmarks>*
- PROJECT MANAGMENT INSTITUTE (2016) *Guía del PMBOK. La triple restricción: 5ta. Edición. Consulta el 9 de junio 2017. Ver: <https://www.pmi.org/learning/library/triple-constraint-erroneous-useless-value-8024>*
- RIST, Gilbert (2000) *La cultura y el capital social: ¿cómplices o víctimas del "desarrollo"? Caracas, Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales, Universidad Católica Andrés Bello.*
- SEN, Amartya y Bernardo KLIKSBURG (2007) *Primero la gente: Una mirada desde la ética del desarrollo a los principales problemas del mundo desarrollado. Barcelona, DEUSTO.*
- SEPÚLVEDA, Sergio y otros (2003) *El enfoque territorial del desarrollo rural. San José, Costa Rica: Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura. Consulta: 10 de noviembre de 2015. Ver: <http://orton.catie.ac.cr/repdoc/A3045e/A3045e.pdf>*
- SUBIRATS, Joan (2010) Si la respuesta es Gobernanza, ¿Cuál es la pregunta? Factores del cambio en la política y en las políticas públicas. *Ekonomiaz: Revista Vasca de Economía. s/l, número 74, pp. 16-35.*
- WAISSBULTH, Mario. (2002) La Reforma del Estado en América Latina. Burocracias profesionales y máquinas burocráticas. *Programa Latinoamericano de Gerencia Pública POLIS – Universidad de Chile, Santiago de Chile. Cap. 6.*

Implementación de la Gestión del Riesgo de Desastres a través de Programas Presupuestales Multisectoriales. Una experiencia hacia la cogestión pública

Katherine Gonzales, Vladimir Ferro, Percy Bobadilla Díaz¹¹⁸

Introducción

Con las lecciones aprendidas de los “meganiños” de 1982-83 y 1997-98, que cobraron 878 vidas en el Perú y otros eventos como el Terremoto de Chíncha y Pisco (Ica) en el año 2007, el país empezó a desarrollar una estrategia de articulación multisectorial que permitiera planificar y programar anticipadamente intervenciones y recursos públicos frente al riesgo de desastres de origen natural bajo la lógica de resultados (Presupuesto por Resultados), en coordinación con los diferentes sectores del país, la asesoría del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y la rectoría de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM).

A dicha propuesta se le denominó Programa Presupuestal 0068: Reducción de la Vulnerabilidad y Atención de Emergencias por Desastres, el mismo que inició sus intervenciones el año 2011 y que permitió asignar hasta la fecha más S/ 12,000 millones en intervenciones periódicas y previamente establecidas para reducir el riesgo y proteger a la población frente a la ocurrencia de desastres.

Siendo esta una estrategia importante para el país, el propósito del presente estudio es identificar, documentar y difundir las lecciones aprendidas durante el proceso de consolidar y gestionar un programa presupuestal multisectorial en Gestión del Riesgo de Desastres (GRD) como mecanismo de cogestión de intervenciones críticas en la materia indicada. La unidad de análisis

118 Percy Bobadilla Díaz, Magister en Sociología. Tiene más de 30 años de experiencia en temas vinculados a la gestión pública y social, así como diseño, monitoreo y evaluación de políticas, programas y proyectos de desarrollo a nivel nacional e internacional. Es profesor asociado de la Facultad de Ciencias Sociales, la Maestría en Gerencia Social y la Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la PUCP

Katherine Gonzales Calienes, Médico cirujano Magister en Gerencia Social de la PUCP, con experiencia en el diseño y aplicación de planes, programas y proyectos con enfoque de resultados y mecanismos de financiamiento en gestión del riesgo de desastres. Ha laborado para diferentes Instituciones del Estado, Consultora del Banco Mundial en la implementación del Programa Presupuestal 0068:

Vladimir Ferro Ameri, Ingeniero civil, con estudios de maestría en Gestión del Riesgo de Desastres. Desarrollo de estudios en peligros naturales como consultor del PNUD. Coordinador de la implementación del Programa Presupuestal “Reducción de la Vulnerabilidad y Atención de Emergencias por Desastres”, labor realizada desde la Dirección General de Presupuesto Público del Ministerio de Economía y Finanzas. Actualmente, labora como asesor en gestión del riesgo de desastres para la alta dirección del Instituto Geofísico del Perú.

es el Programa Presupuestal 0068: “Reducción de la Vulnerabilidad y Atención de Emergencias por Desastres”, implementado desde el 2011 a la fecha.

La recolección de información se hizo a través del uso de métodos cualitativos con énfasis en comprender las perspectivas de los actores directamente involucrados a través de un mapeo de estos actores, sus roles y recursos. Para esto se usaron fuentes primarias y secundarias: a) revisión de documentación histórica del Programa Presupuestal b) entrevista semi-estructurada a profesionales coordinadores del Programa Presupuestal 0068. La información se analizó con base en un conjunto de categorías definidas por las preguntas del caso.

Antecedentes

Con las lecciones aprendidas de los “meganiños” de 1982-83 y 1997-98, que cobraron 878 vidas en el Perú y otros eventos como el Terremoto de Chíncha y Pisco (Ica) en el año 2007, el país empezó a desarrollar una estrategia de articulación multisectorial que permitiera planificar y programar anticipadamente intervenciones y recursos públicos frente al riesgo de desastres de origen natural bajo la lógica de resultados (Presupuesto por Resultados), en coordinación con los diferentes sectores, la asesoría del Ministerio de Economía y Finanzas y la rectoría de la Presidencia del Consejo de Ministros.

La propuesta se inició en el año 2010, a través del Ministerio de Economía y Finanzas mediante el Decreto de Urgencia N° 024-2010¹¹⁹, el cual dispuso el diseño e implementación del Programa Presupuestal Estratégico “Reducción de la Vulnerabilidad y Atención de Emergencias por Desastres” (PPE-023) en el marco de Presupuesto por Resultados, cuyo fin es la identificación y priorización de intervenciones eficaces que, articuladas, contribuyan a mejorar los niveles de efectividad y eficiencia del Estado en materia de prevención y atención de desastres. Asimismo, mientras el PPE-023 iniciaba su diseño, se promulgó la 32° Política de Estado a la Gestión del Riesgo de Desastres, introduciéndola en el Acuerdo Nacional y, en el año 2011, se cambia de un sistema reactivo (Sistema Nacional de Defensa Civil) a la creación del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres a través de la Ley N° 29664, definiendo la Política de Gestión del Riesgo de Desastres como “el conjunto de orientaciones dirigidas a impedir o reducir los riesgos, evitar la generación de nuevos riesgos y efectuar una adecuada preparación, atención, rehabilitación y reconstrucción ante situaciones de desastres, así como a minimizar sus efectos adversos sobre la población, la economía y el ambiente”.

En el contexto de cambios en el Sistema de Gestión del Riesgo de Desastres, en el año 2012, el Ministerio de Economía y Finanzas, según los Lineamientos para la Programación y Formulación del Presupuesto del Sector

119 Decreto de Urgencia publicado el 01 de abril de 2010.

Público 2012, esgrime la adecuación de los Programas Presupuestales Estratégicos en Programas Presupuestales, los cuales se estructuran en base al diseño de un marco lógico que encadena productos con resultados. Producto de dicha adecuación, el PPE-023 se desarrolla e implementa como el Programa Presupuestal “Reducción de la Vulnerabilidad y Atención de Emergencias por Desastres” (PP-0068) conocido por los sectores de los tres niveles de gobierno como PREVAED, bajo la dirección de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) ente rector del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres. En el año 2014, en el marco de dicha rectoría, se alinea al Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (PLANAGERD), lo que conllevó a la implementación de intervenciones periódicas y previamente establecidas para reducir el riesgo y proteger a la población frente a la ocurrencia de desastres en la lógica de resultados.

El Programa Presupuestal (PP) multisectorial en mención inició sus intervenciones bajo la conducción de la PCM y la asistencia técnica del MEF¹²⁰ desarrollándose el diseño del PP para el año 2012 con los sectores Salud, Agricultura, Vivienda, Saneamiento, Ambiente y PCM, desarrollando 18 intervenciones (productos y acciones comunes). Para el año 2013 contaba con 39 intervenciones, incluyendo, además, a los sectores Defensa, Educación y Protección Social. En el año 2015, con el alineamiento del PP con el PLANAGERD, se aprobó su rediseño permitiendo articular a la fecha, 12 ministerios y 13 pliegos adscritos alineados al PP. Estos cambios en el diseño evidencian el trabajo interno de la articulación multisectorial, ya que cada sector solicitaba su inclusión en actividades diferenciadas; el rediseño del 2015 permitió identificar la necesidad de articular sectores en intervenciones únicas e iniciar el trabajo de diseñar indicadores conjuntos.

Con un Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y un Programa Presupuestal en consolidación, en agosto de 2016 el Comité Multisectorial encargado del Estudio Nacional de Fenómeno El Niño, ENFEN, anunció la probabilidad de un Fenómeno El Niño extraordinario y asesoró a los decisores políticos sobre el nivel de ocurrencia del mismo. Bajo ese escenario se aprobaron dispositivos legales que permitieron cerrar brechas en intervenciones, tales como descolmatación y encauzamiento de ríos, protección de riberas y limpieza de quebradas, sistemas de alerta temprana frente a lluvias, simulacros y simulaciones, mantenimiento de hospitales y colegios, adquisición de bienes de ayuda humanitaria y maquinaria, dispositivos alineados al PP-0068 que venía asignando recursos en dicha materia. Se adjudicó más de S/ 2,025 millones a nivel nacional durante el año 2015, lográndose ejecutar un total del 81.9% de lo asignado. Para el año 2016, la Ley de Presupuesto había previsto S/ 3,000 millones para hacer frente al FEN.

120 Equipo Técnico en GRD de la Dirección de Presupuesto Temático de la Dirección General de Presupuesto Público.

A pesar de que El Niño que se presentó fue moderado y no extraordinario como se pronosticó, la asignación de recursos para cerrar brechas permitió que las entidades tuvieran las capacidades instaladas para El Niño Costero que se presentó en enero 2017 y que, por su vertiginosa aparición, requirió el rápido accionar de las nuevas autoridades del gobierno con asignaciones, en este caso, para una respuesta a la emergencia. Esta situación conllevó que el PP-0068 incorporara en su diseño intervenciones para el registro presupuestal de actividades de emergencia, es decir, no sólo intervenciones programables para la gestión del riesgo de desastres, sino intervenciones en respuesta frente a emergencias. Con esta experiencia, el Ministerio de Economía y Finanzas reglamentó en el 2017 el “Fondo para Intervenciones ante la Ocurrencia de Desastres Naturales” FONDES, fondo que asigna recursos para el cierre de brechas en mitigación, capacidad de respuesta, rehabilitación y reconstrucción con cambios en el país; el FONDES asignó más de S/ 2,000 millones (el 85%) de sus recursos alineados al PP-0068.

Desde el año 2012 a la fecha, dicho PP permitió asignar fondos para intervenciones periódicas y previamente establecidas a reducir el riesgo, proteger a la población frente a la ocurrencia de desastres, y dar respuesta a emergencias y desastres, por más de S/ 12,000 millones. Actualmente el PP viene ordenándose a través de la rectoría de la PCM para la mejora en la medición del desempeño de las intervenciones del Programa Presupuestal Multisectorial.

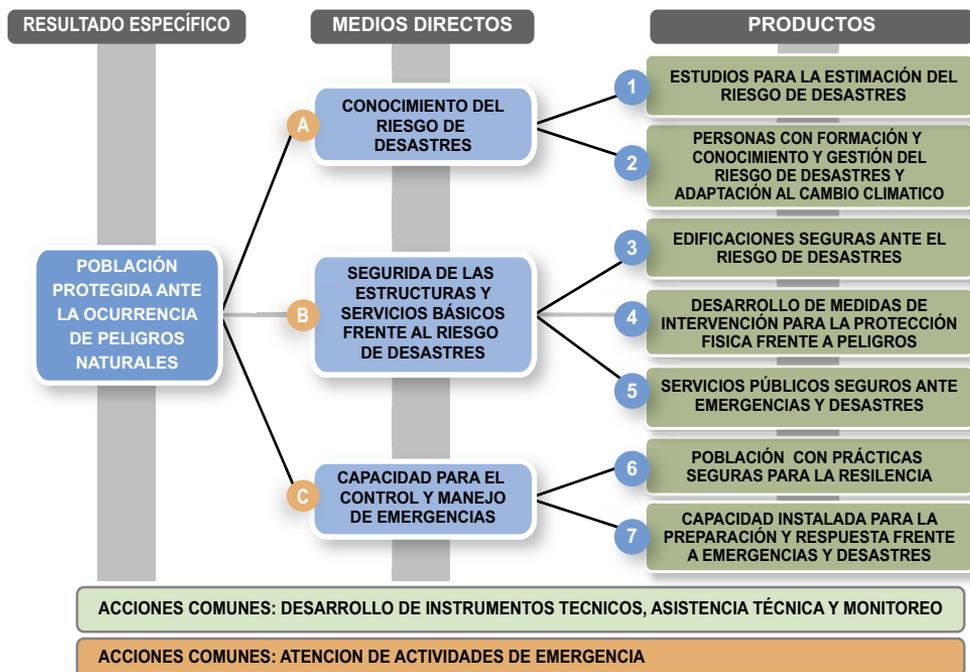
I. Programa Presupuestal - 0068: un modelo impulsor para la implementación del SINAGERD

La Estrategia de Gestión Financiera del Riesgo de Desastres (EGFRD) como instrumento del SINAGERD a cargo del Ministerio de Economía y Finanzas, aprobado por Ley N° 29664 comprende, en cada fase o proceso, un conjunto de acciones establecidas para asegurar una adecuada capacidad financiera para el desarrollo de la gestión del riesgo, así como una mejor cobertura de los riesgos fiscales derivados de la ocurrencia de desastres. Comprende dos grandes mecanismos, el Presupuesto por Resultados y la Protección Financiera.

El Presupuesto por Resultados (PpR), está orientado a reducir las condiciones de riesgo y desarrollar capacidades de respuesta ante desastres, siendo su principal instrumento el Programa Presupuestal 0068 “Reducción de la Vulnerabilidad y Atención de Emergencias por Desastres” (PP-0068), cuyo problema identificado es la población e infraestructura pública, expuesta y vulnerable ante la ocurrencia de peligros generados por fenómenos de origen natural e inducidos por la acción humana, y una focalización por tipo de peligros.

Sus intervenciones conllevan a intervenir sobre el conocimiento del riesgo a través del desarrollo de estudios para identificarlo en el territorio y formar a los funcionarios en materia de gestión del riesgo de desastres; contar con seguridad de estructuras y servicios básicos, que permita tener viviendas seguras, kilómetros de cauce protegidos ante inundaciones, reforzamiento de hospitales y escuelas; y, finalmente, entidades que tengan capacidad para controlar y manejar emergencias con población entrenada para hacer frente a estas situaciones, y con capacidad instalada para atender sistemas de alerta temprana, hospitales de campaña, módulos de vivienda o aulas temporales, implementación de centros de operaciones de emergencia, bienes de ayuda humanitaria o kits agrícolas y pecuarios, así como capacidad para responder a través de actividades de emergencia.

Gráfico N° 1
Resultado, medios y Productos del PP-0068: "Reducción de la Vulnerabilidad y Atención de Emergencias por Desastres"



Fuente: Contenidos Mínimos del Programa Presupuestal-0068 del AF-2018

La asignación de recursos y el manejo presupuestal del PP-0068 se basa en los lineamientos aprobados por la Dirección General de Presupuesto Público del Ministerio de Economía y Finanzas como ente rector del Sistema Nacional de Presupuesto, cuyas reglas de juego señalan que se cuenta con un

ente rector basado en el Rector de la Política Pública, el mismo que avala las intervenciones propuestas por los sectores ejecutores, la aprobación de una Comisión Multisectorial permanente del PP y las restricciones en sus modificaciones presupuestales, así como en la asignación sectorial en base a los procesos de programación y formulación del presupuesto en el marco macroeconómico multianual.

Entonces, si bien el presupuesto del sector público mantiene su autonomía presupuestal a nivel sectorial, el diseño del PP-0068 maneja un problema identificado y su resultado único permite que todos los pliegos nacionales, regionales y locales, tengan una misma mirada a mediano y largo plazo a través de la ejecución de inversiones como actividades, con un ente rector encargado de articularlos, monitorizarlos y asistirlos técnicamente.

La puesta en marcha de un PP multisectorial

El Programa Presupuestal 0068 inició su trabajo el 2011 con 4 ministerios y 7 gobiernos regionales. La incorporación de entidades a la lógica del PP-0068 se inició con el esfuerzo de convocar a las entidades del sector nacional a identificar sus intervenciones en gestión del riesgo de desastres, tanto con los profesionales técnicos, como de planeamiento y presupuesto, con la finalidad de comprender la criticidad de las intervenciones y si ello se alineaba con la evidencia científica sobre el manejo de la gestión del riesgo de desastres para el logro de resultados, inicialmente impulsada por el MEF en la Dirección General de Presupuesto Público y, posteriormente, avivada por la PCM. A la fecha, el resultado permite coordinar intervenciones con 12 ministerios y 13 pliegos adscritos, 26 gobiernos regionales y más de 1000 gobiernos locales alineados al PP. Esta incorporación de entidades conllevó, al mismo tiempo, el empoderamiento de un ente rector, el asesoramiento técnico permanente del MEF y la coordinación con los sectores nacionales para ordenar sus intervenciones y articularlas con el nivel subnacional; aún así, la tarea es bastante amplia.

La organización de un programa multisectorial como el PP-0068 se basa en la organización del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y en el marco de su Ley de creación, la misma que contiene un componente multisectorial articulado al manejo de sistemas administrativos del sector público y la implementación de la Estrategia del Presupuesto por Resultados en el país. El contar con la PCM como el ente rector que fija las pautas de política pública en materia de gestión del riesgo de desastres y la mirada de mediano plazo articulada a intervenciones operativas dentro de un Programa Presupuestal Multisectorial, permite desdoblarse la función del rector y monitor, del de ejecutor de la intervención sin las desviaciones propias del ejecutor de políticas públicas.

Gráfico N° 2

ARTICULACIÓN MULTISECTORIAL REFERENTE AL SINAGRED Y AL PROGRAMA PRESUPUESTAL 0068



Fuente: Ley Nro. 29664 y su Reglamento (D.S N° 048-2011-PCM)

A partir del año 2015, los lineamientos de los programas presupuestales incorporan la figura de la Comisión Permanente de Programas Presupuestales, aspecto esencial, ya que el diseño y revisión de un programa multisectorial articulado con tantos sectores, sólo permite evidenciar una parte del trabajo con los sectores en miras para la formulación del presupuesto, pero no la articulación en la fase de ejecución de intervenciones.

Pero a pesar de la aprobación de una Comisión Permanente del PP-0068 aprobada en el año 2016, las probabilidades de El Niño Extraordinario (2015-2016) y la ocurrencia de El Niño Costero 2017, retrasaron el fortalecimiento de las mesas de trabajo permanente y de la articulación del programa en mención.

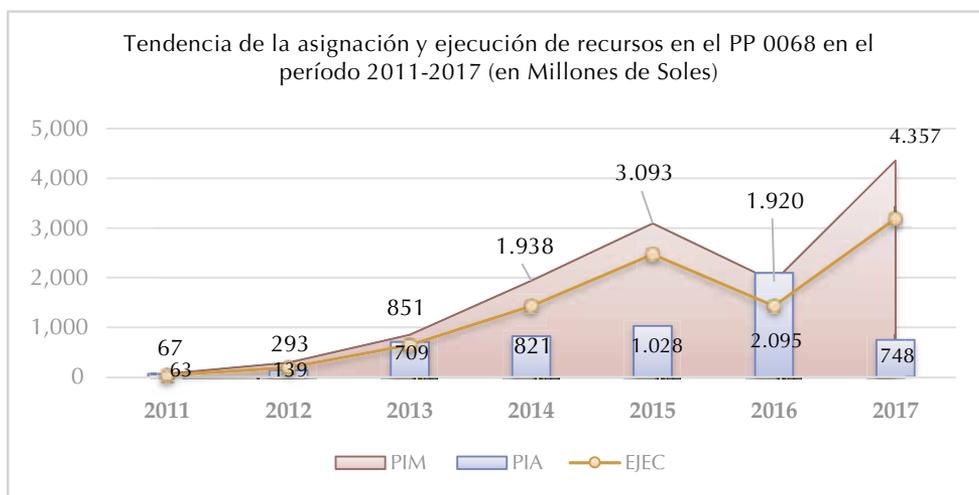
Actualmente, la PCM, a través del Viceministerio de Gobernanza Territorial, se encuentra ordenando el trabajo de articulación multisectorial permanente del PP-0068 desde la fase de revisión de diseño del PP, así como las mejoras para la medición de su desempeño en coordinación con los sectores nacionales.

Del ordenamiento a la priorización de recursos

Asimismo, al ser transversal la política de Gestión del Riesgo de Desastres, el PP-0068 permite visualizar las intervenciones críticas que deben priorizarse para el logro del resultado específico, tal como es el vehículo para estandarizar las intervenciones en GRD en cumpliendo con los lineamientos nacionales e internacionales en la materia. Este ordenamiento, tanto político como técnico, tiene su respaldo en los sistemas administrativos del Estado.

En este contexto, desde el año 2011 al 2017, el PP-0068 ha incorporado recursos y entidades a esta lógica, por el orden de S/ 12,000 millones, para intervenciones de reducción de riesgo, respuesta y reconstrucción.

Gráfico N° 3



Fuente: Consulta amigable- Ministerio de Economía y Finanzas

Por tal motivo, el PP-0068 se convierte en un instrumento de ordenamiento de intervenciones a priorizarse financieramente. No constituye naturaleza de fondo, más bien, es en base a dicha experiencia que se crea el Fondo para Intervenciones ante la Ocurrencia de Desastres Naturales (FONDES) durante el año 2016, como el instrumento flexible que permite cerrar brechas en intervenciones críticas, tanto en el PP-0068, como para la Reconstrucción con Cambios.

Luego de este ordenamiento, la elección de las fuentes de financiamiento para acciones de GRD se vuelve coyuntural, sea público o privado, tanto como para actividades o proyectos, dado que todo suma para la reducción de brechas con las intervenciones previamente estructuradas.

Hacia la medición del desempeño en Gestión del Riesgo de Desastres

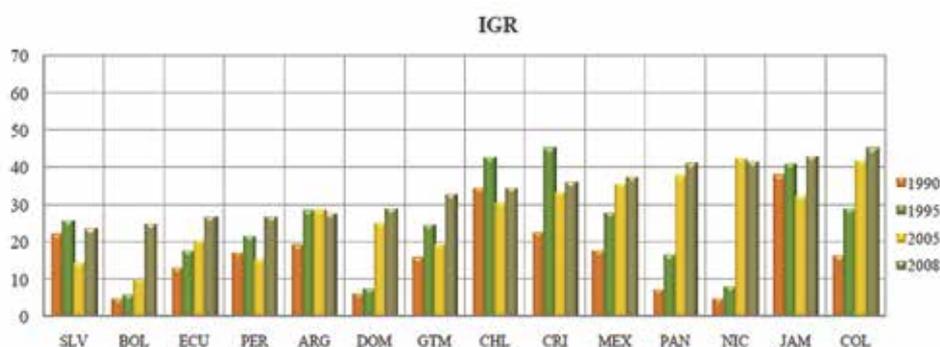
La contribución de muchos autores, entre ellos Cardona et al. (2003), Word Bank (2004) y Carreño et al (2005, 2006), han intentado medir aspectos relacionados con la vulnerabilidad y el riesgo utilizando indicadores cuantitativos o cualitativos. “En estos estudios, la vulnerabilidad o el riesgo de desastre ha sido evaluado desde diferentes puntos de vista, usando técnicas que son claramente similares en su metodología”¹²¹, de acuerdo a ello se propuso el

121 M.L Carreño, O.D Cardona, M.C Marulanda, A.H Barbat. Índice para evaluar el desempeño y la efectividad de la gestión de riesgos. 2003.

Índice de Gestión de Riesgo, cuyo objetivo es la medición del desempeño o performance de la gestión del riesgo. Esta es una medición cualitativa de la gestión en base a niveles preestablecidos o referentes deseables hacia los cuales se debe dirigir la gestión del riesgo tomando en cuenta cuatro políticas públicas, cada una compuesta por seis indicadores que caracterizan el desempeño de la gestión en el país: el índice de identificación del riesgo (IR), el índice de reducción del riesgo (RR), el índice de manejo de desastres (MD) y el índice de gobernabilidad y protección financiera (PF).

La gestión de riesgos se evaluó en la región de Latinoamérica y el Caribe: Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Jamaica, México y Perú, a través del índice de gestión de riesgos. El Gráfico N° 4 muestra el resultado final para estos países -incluyendo el Perú- cada cinco años desde 1990 a 2008. El análisis muestra que el Perú, hasta el año 2008, no había incrementado de manera significativa la práctica de la gestión de riesgos en comparación con otros países, encontrándose entre los países con menor desempeño.

Gráfico N° 4
ÍNDICE DE GESTIÓN DE RIESGO EN LATINOAMÉRICA
1990-2008

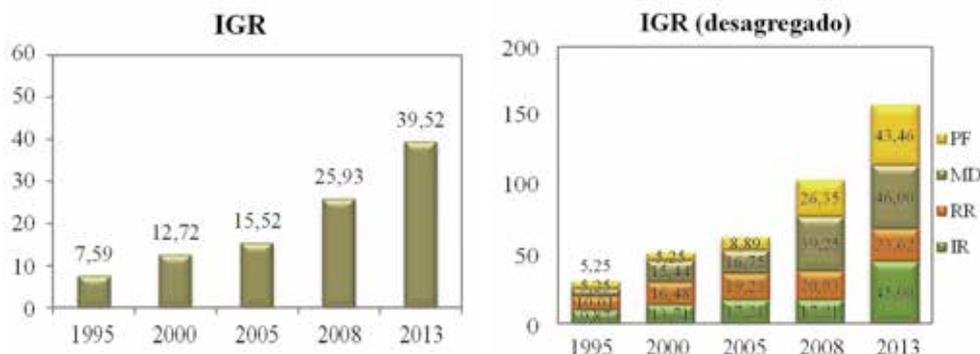


Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo, 2009

Durante el año 2013, se realizó la última medición del IGR en el Perú. El Gráfico N° 5 evidencia que la gestión de riesgos, en general, ha tenido un avance gradual e importante en los años de evaluación. Los indicadores varían de una manera similar. “La variación del IGR ilustra que en general, en el país se ha tenido un avance en la gestión de riesgos, sin embargo, se encuentran dificultades para superar el nivel de desempeño apreciable en la mayoría de ac-

tividades”¹²². Dentro del período 1995 al 2013, el mayor avance de la gestión de riesgos en Perú lo registraron las actividades de simulación, actualización y prueba de la respuesta interinstitucional, localización y movilización de recursos de presupuesto, seguidas por actividades de actualización y control de la aplicación de normas y códigos de construcción, principalmente.

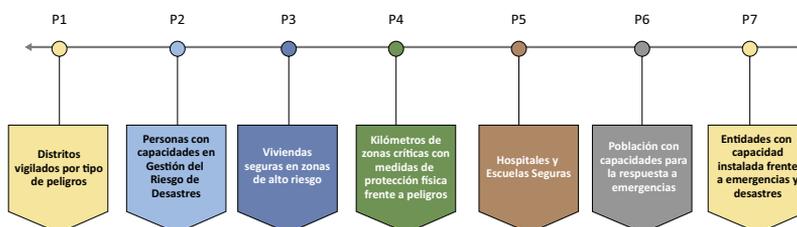
Gráfico N° 5
ÍNDICE DE GESTIÓN DE RIESGO EN PERÚ 1995-2013



Fuente: Indicadores de Riesgo de Desastre y Gestión de riesgos. Banco Interamericano de Desarrollo, 2013

Durante los primeros años se consideraron los indicadores antes descritos para medir el avance del PP-0068; a la fecha viene coordinando y diseñando sus propios indicadores, los mismos que se encuentran en fase de ajuste y medición por parte de las entidades del gobierno nacional y regional, y que conllevan lograr medir el avance real del PP en base a sus metas.

Gráfico N° 6
Metas de Desempeño del PP 0068
PP 0068: “Reducción de la Vulnerabilidad y atención de emergencias por desastres”-2018



Fuente: Elaboración basada en los contenidos mínimos del PP-0068

122 Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Indicadores de Riesgo de Desastre y de Gestión de Riesgos Programa para América Latina y el Caribe Perú. Nota Técnica # 784. Año 2015

Las brechas y la oportunidad de un programa multisectorial

El desarrollo de un programa presupuestal que conlleva la articulación multisectorial de intervenciones, requiere un ente rector como componente obligatorio que articule diferentes entidades que conllevan diferentes formas de gestionar en el Estado; por ello, un ente supra ministerial o ministerios coordinadores permiten avanzar en esta lógica. El PP-0068, es un ejemplo de ello. La PCM y el MEF han realizado esta función, permitiendo el crecimiento del PP-0068 y su flexibilidad y complementariedad con otros mecanismos financieros.

Las limitaciones en la articulación y coordinación entre las entidades participantes conllevan un reto importante que manejar, ya que prevalecen aún los mecanismos tradicionales propios de la gestión de cada institución o pliego para el avance a nivel de desempeño (logros). Esto se debe también a que sus competencias funcionales los enmarcan en un determinado ámbito de intervención y trabajo, tomando esto, muchas veces, como excusa para no asumir mayores responsabilidades o proponer estrategias o mecanismo innovadores que redunden en la solución de los problemas reales con la gestión de riesgos.

La estructura del PP y su organicidad permite avanzar en romper esas limitaciones y formas de trabajo caracterizadas como “islas de información” o “comportamientos estancos”, para pasar a una lógica de tender puentes de cooperación y coordinación. Queda claro que sin el acompañamiento del MEF y la PCM, estos procesos serían mucho más difíciles de lograr.

Con ello, el espacio de una Comisión Permanente del PP, que no se reduzca al diseño del Programa del Presupuestal sino también en su implementación, tanto en la ejecución como del desempeño, con un ente rector articulador y fortalecido, es la oportunidad perfecta para lograr resultados en una política pública tan sensible como la gestión del riesgo de desastres.

Respecto al monitoreo de las intervenciones del PP-0068, aún queda débil el desarrollo de estas funciones sin la implementación de herramientas de información que permitan realizar el monitoreo de la ejecución de un Programa Presupuestal tan complejo y con tanta articulación en los tres niveles de gobierno. Su desarrollo e implementación permitirán, no sólo el involucramiento de las entidades públicas en el proceso, sino también de la sociedad civil organizada con una mirada fiscalizadora para promover la vigilancia y la prevención.

La complejidad y número de actores involucrados requiere de potencial humano para la gestión y promoción del PP-0068; la continuación del trabajo de facilitación, soporte y supervisión que viene realizando, hace necesario un

modelo de gestión con un equipo suficiente que le de soporte a nivel nacional.

No obstante, tomándose en cuenta los desafíos pendientes para una mejor implementación del PP-0068, la articulación multisectorial -característica del presente PP- es su principal fortaleza volviéndose en la más efectiva estrategia nacional ante la ocurrencia de fenómenos naturales. En este sentido, es propicio comparar los impactos de los últimos episodios de Fenómenos El Niño, sobre todo

El Niño Costero 2017, respecto a los “meganiños” de 1982-83 y 1997-98, cuyas dinámicas y daños principales se muestran resumidamente en el anexo del presente documento, resultando del análisis la identificación de una merma significativa de daños para el último evento a pesar que en la actualidad el país tiene mucho mayor población que en 1983 y 1998. Nótese que el sector Transportes resulta ser de los más afectados durante El Niño Costero 2017, situación por la cual este sector decide recién participar del PP-0068 para el presente año 2018 luego de varios intentos en años anteriores, donde el enfoque de controlar toda la acción del sector en un PP único y sectorial, se volvió el principal obstáculo, el mismo que no tuvo ningún efecto mientras el riesgo crecía y era más evidente en torno a las carreteras y puentes.

Lecciones aprendidas

El desarrollo de un programa presupuestal multisectorial es la oportunidad de comprobar que el resultado, en materia de políticas públicas, no puede ser generado mediante compartimientos estancos y que requiere de entes por encima de las entidades ejecutoras que brinden la mirada de mediano y largo plazo, lo cual conlleva un desafío importante a los gestores públicos en la actualidad.

Se recomienda, por tanto, reforzar el trabajo participativo avanzado en el PP-0068, comprendiendo la planificación, la ejecución y la medición del desempeño, a fin de que logre ser permanente; todo esto bajo un modelo de cogestión desde el enfoque de la nueva gestión pública. En este sentido, la articulación debe contemplar los tiempos, el punto de articulación con determinado actor y el nivel de responsabilidad que cada uno debe dedicar para asegurar el cumplimiento de las metas y, sobre todo, el logro de los efectos e impactos, los mismos que serán medidos a través de indicadores de desempeño.

El desarrollo de este modelo incluye el análisis de procedimientos y las directivas o normativa que sean requeridas para asegurar el cumplimiento y la exigibilidad de responsabilidades y resultados a nivel de los tres sectores de gobierno. En múltiples casos, los sectores, en su intención de desplegar mayores intervenciones dentro del PP-0068, tuvieron por efecto el desarrollo de

procesos normativos para la aplicación de las mismas (por ejemplo, la entrega de módulos de vivienda temporal por parte del MVCS).

Por otro lado, se recomienda la incorporación de tecnologías de información y comunicación para el mejor seguimiento, monitoreo y evaluación del PP, lo que permitirá, no solo conocer los logros y avances, sino también las razones o causas que facilitan o limitan los resultados. En ese sentido, se debiera contar con un sistema de información integrado de carácter público que, en primer lugar, sirva a una gestión más efectiva del PP, así como brindar acceso al ciudadano para promover la vigilancia y prevención en la gestión de riesgos.

Adicionalmente a esta necesidad de automatizar la gestión y evaluación del PP, es indispensable contar con líneas de base actuales a nivel de los productos (efectos) y resultado específico (impacto), ya que al no existir esta información basal, no pueden proponerse metas de desempeño. Las metas no debieran reducirse únicamente a las metas físicas o del bien y servicio, sino también las que permitan conocer realmente la disminución de brechas y saber que la inversión pública que se viene realizando, está demostrando que las personas e instituciones están más preparadas para prevenir y enfrentar los riesgos y emergencias producto de los fenómenos naturales.

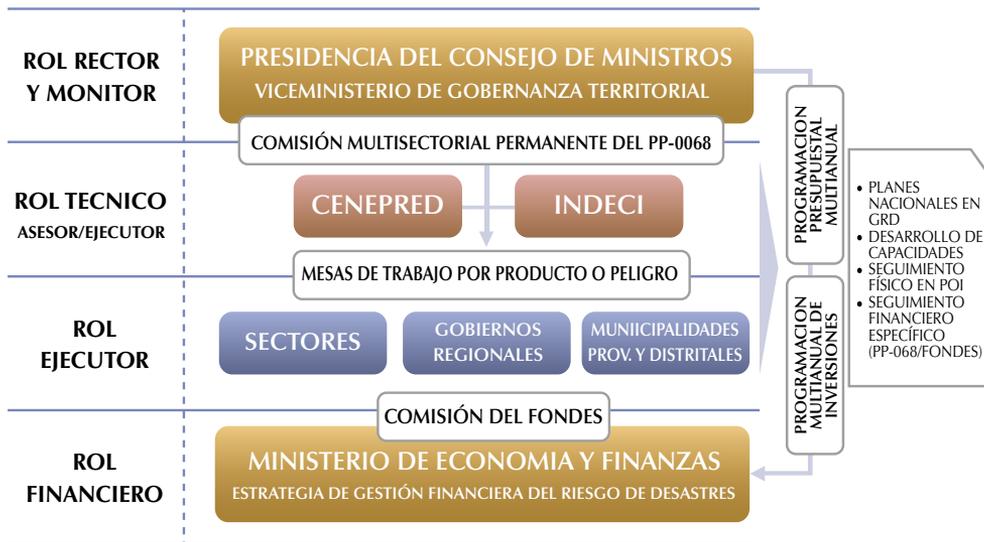
Con relación al potencial humano para la gestión y promoción del PP-0068, es importante fortalecer el equipo profesional y técnico para que continúe con el trabajo de facilitación, soporte y supervisión que viene realizando. La complejidad y número de actores involucrados en el programa presupuestal, hace necesario un modelo de gestión con un equipo suficiente que le dé soporte a nivel nacional. Asimismo, para la formación de colaboradores que operen el PP-0068 dentro de las instituciones públicas, se espera el desarrollo de capacitaciones con contenidos estandarizados por la propia PCM, siendo factible la participación de actores estratégicos como la Escuela Nacional de Administración Pública de SERVIR, de posible inclusión dentro del PP-0068 para un trabajo permanente y/o sostenido.

Por otro lado, se debe garantizar un trabajo multidisciplinario a través del compromiso y coordinación efectiva entre los gestores y los científicos o especialistas de cada una de las entidades que forman parte del PP. La complementariedad entre los gestores y especialistas es de vital importancia para un mejor entendimiento de la naturaleza del programa y, por ende, en la consecución de resultados que aludan a la generación de valor. Estos efectos o impactos requieren necesariamente de una mirada teórica y científica de determinada especialidad, a diferencia de las metas físicas que pueden ser monitoreadas por un gestor. Es necesario alertar, sin embargo, que esto no se debe disociar sino establecer mecanismos de cooperación e inter-aprendiza-

je, ya que un gestor que no sepa de la especialidad, así como un especialista que no sepa de gestión, ponen en peligro la viabilidad y efectividad del programa presupuestal.

Finalmente, como resultado de las ideas principales expuestas en torno a la implementación del PP-0068, se grafica esquemáticamente el modelo de cogestión necesario para desarrollar el mencionado PP como el instrumento más eficaz para operar una política de Estado, aprovechando al máximo los atributos que ofrece el Presupuesto por Resultados.

Gráfico N° 7

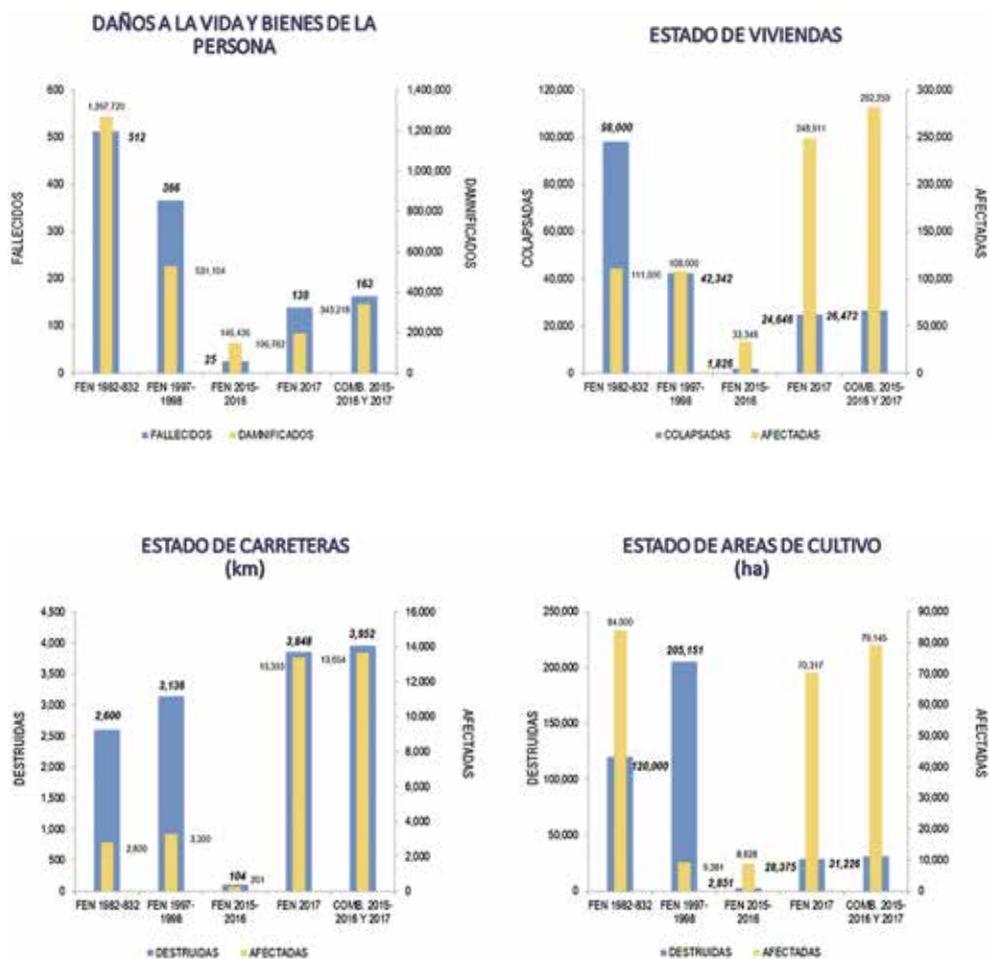


Anexo

Comparación de los principales daños de los fenómenos El Niño 1982-83, 1997-98, 2015-16 y 2017

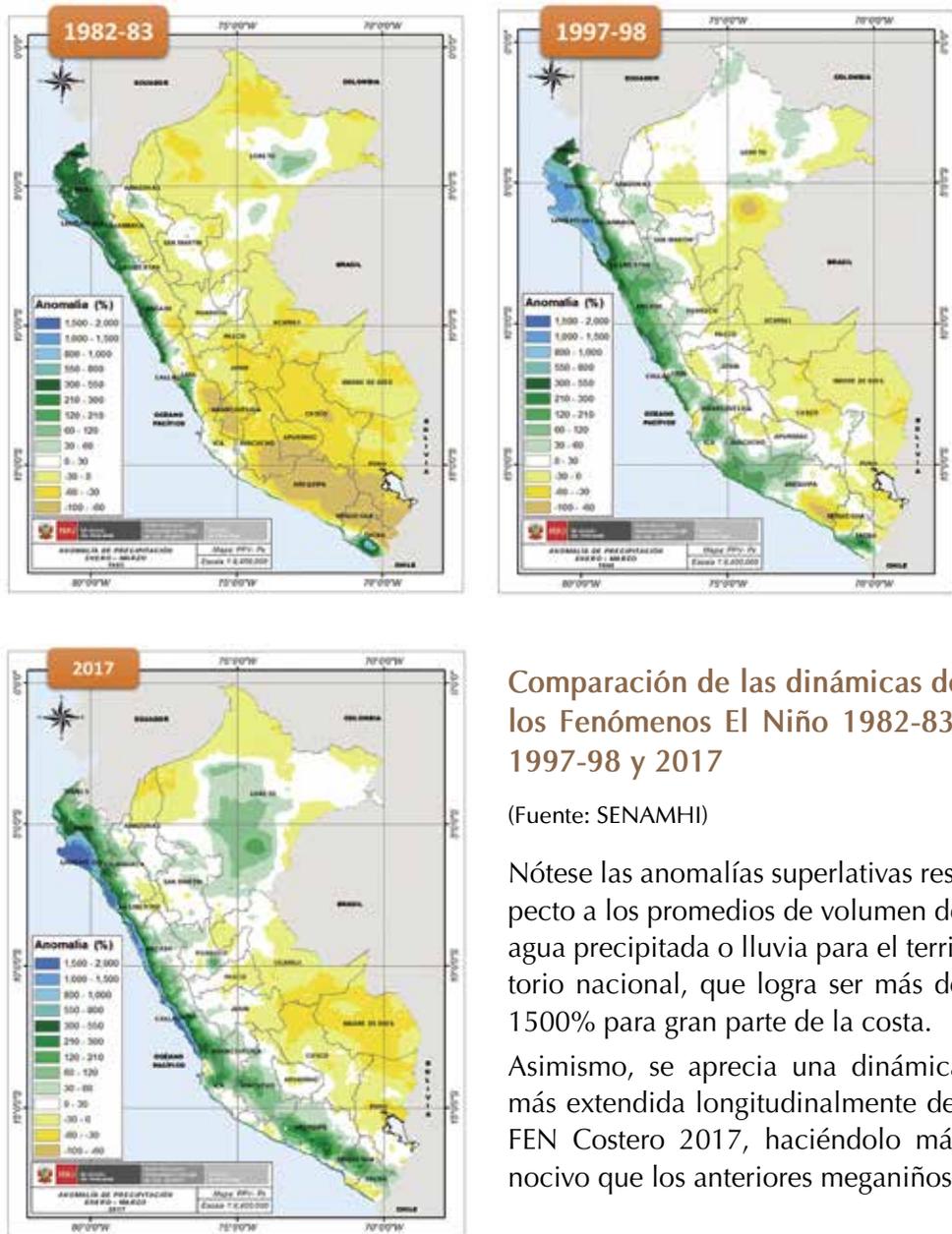
Para el análisis presente se toma en cuenta los daños registrados a mayo de los años 2016 y 2017 que serían asociado a los FEN 2015-16 y 2017, que habiéndose desarrollado la capacidad del Estado para enfrentar la posible ocurrencia del FEN en 2015 siendo recién desplegada en todo su alcance en 2017, se adiciona el efecto combinado de los impactos de ambos FEN.

Gráfico N° 8



Fuente: INDECI

Gráfico N° 9



Comparación de las dinámicas de los Fenómenos El Niño 1982-83, 1997-98 y 2017

(Fuente: SENAMHI)

Nótese las anomalías superlativas respecto a los promedios de volumen de agua precipitada o lluvia para el territorio nacional, que logra ser más de 1500% para gran parte de la costa.

Asimismo, se aprecia una dinámica más extendida longitudinalmente del FEN Costero 2017, haciéndolo más nocivo que los anteriores meganiños.

Fuente: SENAMHI

Bibliografía

- BOBADILLA DIAZ, Percy.(2017). Diseño de Proyectos Sociales. *En: Gestión Pública: Balance y Perspectivas*. Fondo Editorial PUCP. Lima.
- CARREÑO M.L, CARDONA O.D, MARULANDA M.C, BARBAT A.H (2003) *Índice para evaluar el desempeño y la efectividad de la gestión de riesgos*. Banco Interamericano de Desarrollo. Colombia.
- COMISIÓN MULTISECTORIAL ENCARGADA DEL ESTUDIO NACIONAL DEL FENÓMENO “EL NIÑO” – ENFEN (2017) *Informe Técnico Extraordinario N°001-2017/ ENFEN El Niño Costero 2017*, Lima, Perú.
- CONGRESO DE LA REPÚBLICA (2011) *Ley N° 29664. Ley que Crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres 2011*. Pub. L. No.436206-436218, Lima, Perú.
- INSTITUTO NACIONAL DE DEFENSA CIVIL (2017) *Boletín Estadístico Virtual de la Gestión Reactiva N°07/Año 4/Jul 2017*, Lima, Perú.
- MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS. (2010) *Informe Final: “Diseño del Programa Presupuestal Estratégico para la reducción de la vulnerabilidad y atención de Emergencias por Desastres en el marco del Presupuesto por Resultados”*. Lima, Perú.
- MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS. (2010) *Decreto de Urgencia N° 024-2010. Dictan medidas económicas y financieras para la creación del Programa Presupuestal Estratégico de Reducción de la Vulnerabilidad y Atención de Emergencias por Desastres en el Marco del Presupuesto por Resultados*, Lima, Perú.
- PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS. (2014) *Decreto Supremo N° 034-2014-PCM. Decreto Supremo que aprueba el Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres - PLANAGERD 2014-2021*.
- PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS. (2018). *Contenidos Mínimos del Programa Presupuestal 0068. “Reducción de la Vulnerabilidad y Atención de Emergencias por Desastres”*. Link: <http://www.pcm.gob.pe/sinagerd-rectoria/>.

La gerencia de la gerencia social: Líneas de gestión estratégica de EsSalud 2012 – 2016

Carlos Centurión y Agüero¹²³

Introducción

La Gerencia Social, como conocimiento y praxis interdisciplinaria en los diversos espacios de divulgación, es presentada generalmente aplicada a programas y proyectos de desarrollo y muy escasamente a la gerencia o gestión de las instituciones públicas y sociales.

Desde una mirada académica, una deliberada centralidad en la administración pública coincide con la pregunta y respuestas de Eduardo Dargent¹²⁴.

¿Cuál es el propósito de estos estudios? ...Hay razones teóricas y prácticas para querer entender mejor cómo actúa el Estado frente a desafíos... y explorar qué determina su acción. Así podremos documentar qué patrones de respuesta estatal observábamos, qué factores la motivan y limitan y, aunque brindar una conclusión precisa es complicado, podemos evaluar la calidad de esta respuesta para aprender de los éxitos y fracasos. Muchas lecciones pueden ser obtenidas al explorar estos casos de respuesta estatal tanto para las ciencias sociales como para los políticos y gestores públicos.

El contenido de esta publicación parte de la concepción que la 'gerencia' dentro de la gerencia social¹²⁵

...incluye procesos técnicos de diagnóstico, planeación, programación y diseño e incorpora procesos relacionales y políticos de diálogo, movilización de apoyo, deliberación, generación de consensos y toma de decisiones. Incluye, pero no se limita a la implementación de estrategias y sus correspondientes acciones programáticas, la generación de información relevante, la retroalimentación, los ajustes y el posible rediseño. Consiste en un enfoque integral que articula los diversos procesos entre sí, asociando a cada uno su razón de ser: la creación de valor.... La gerencia social comprende el proceso gerencial en un sentido más amplio, que reconoce el íntimo entrelazamiento de la construcción de las políticas y su ejecución (Mokate y Saavedra. 2006: 06).

Para ilustrar este enfoque, se ha seleccionado la gestión de Essalud entre los años 2012 – 2016, institución pública que ha provisto al acervo de gestión del conocimiento del país, 16 sistematizaciones de experiencias innovadoras y/o exitosas.¹²⁶

123 Carlos Centurión y Agüero. Licenciado en Educación, Filosofía y Ciencias Sociales por la Universidad Nacional de Trujillo y Magíster en Gerencia Social por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Tiene 32 años de experiencia en gestión de programas y proyectos sociales a nivel nacional e internacional. Es profesor de la Maestría de Gerencia Social y asesor docente en el Programa de Gobernabilidad, Gerencia Política y Gestión Pública de la PUCP. Profesor invitado en la Maestría de Políticas Sociales de la UNMSM (2016). Experto en sistematizaciones de experiencias. Publicaciones sobre regionalización, gerencia pública y programas sociales.

124 Grupo de investigación de la Capacidad del Estado peruano. GICEP – EGPP - PUCP.

125 Mokate, K. y Saavedra J. INDES - Serie de Documentos de Trabajo I-56. Washington, D.C. 2006:6.

126 El propósito de las sistematizaciones ha sido generar conocimiento en forma de lecciones aprendidas de los programas, iniciativas de gestión y campañas innovadoras y/o exitosas desarrolladas por Essalud, previamente identificadas, y comunicar las evidencias que contribuyan y alienten la sostenibilidad e institucionalización de los procesos y logros propios de las experiencias innovadoras y/o exitosas.

Las 16 sistematizaciones que se desarrollaron son las siguientes:

- Experiencias recuperativas: Plan Confianza: más operaciones, menos esperas; CEABE–Central de Abastecimientos de Bienes Estratégicos; CENATE–Centro Nacional de Telemedicina; IETSI – Instituto de Evaluación de Tecnologías en Salud e Investigación
- Experiencias preventivas promocionales: Medicina complementaria; Reforma de vida; Detección de cáncer de cuello uterino y de mama; Espacio socio sanitario para la atención del adulto mayor; Essalud Accesible e Inclusivo para Personas con Discapacidad.
- Experiencias de campañas estratégicas: Humanización de los servicios de salud
- Experiencias de gobierno y de gestión: Reestructuración de Essalud; Acuerdos de Gestión; Plan Nacional de Essalud Accesible e Inclusivo para Personas con Discapacidad; Hospitales “Bata Blanca”; Pago de Subsidio por Lactancia Materna; Control de Filtraciones en el Régimen contributivo de Essalud; Audiencias Públicas.

Es la intención identificar y caracterizar a partir de los hallazgos, conclusiones y recomendaciones de las experiencias innovadoras/exitosas, cuales son las líneas gerenciales maestras de la gestión de Essalud en el periodo 2012-2016, basadas en conceptos e instrumentos de gerencia social.

Reconózcase de arranque que la validez de las inferencias que se formulen, son atribuibles al conjunto sistematizado. Mayores extensiones deben ser asumidas como interpolaciones, que pueden configurarse como hipótesis con cierto sentido plausible.

I. Marco de referencia institucional

La gestión institucional de Essalud 2012–2016, se desarrolló en el marco de un mandato de reforma institucional¹²⁷ que tuvo como base el diagnóstico sobre el Seguro Social del Perú y las recomendaciones de una Comisión de Reorganización conformada por representantes de los Ministerios de Trabajo y Promoción del Empleo y Salud, que a su vez sostiene reuniones con representantes de entidades del Estado, gremios sindicales y empresariales, asociaciones de pacientes, laboratorios, la Universidad Cayetano Heredia, entre otros. Además, se recibieron nueve aportes de parte de la OSCE, SUNAT, SUNASA, CUT, APEMIPE, FEDCUT, DARES, FONAFE, SINAMSSOP y ESSALUD,

127 (12.09.2012) Decreto Supremo N° 016-2012-TR., gobierno declara la reorganización del Seguro Social de Salud, Essalud, con el objetivo de garantizar la efectiva prestación de los servicios que ESSALUD brinda a sus asegurados, y la intangibilidad de sus recursos en el marco del derecho a la seguridad social en salud, y los principios de solidaridad, transparencia, participación y eficiencia.

Los principales problemas advertidos por la comisión fueron: 1) Insuficiente oferta asistencial para atender la demanda creciente de los asegurados; 2) Congestión de los servicios de emergencias de los hospitales nacionales y de las redes asistenciales de salud; 3) Desabastecimiento de medicamentos, materiales médicos de insumos de laboratorio; 4) Diferimientos de operaciones quirúrgicas, procedimientos, diagnósticos terapéuticos y citas médicas.

Las perspectivas de solución de estos problemas no podían dejar de tener en cuenta que la población asegurada había crecido a una tasa de 6.91% anual entre 2006 y 2013 (OCPD/GDI, 2014), (10 285 389 titulares y derecho habientes en 2013) (Baffigo, Virginia, 2014), que crece con base en el desempeño de la economía nacional, e incluso por encima. A 2015 fue de 4.9% de la población asegurada (4,2 millones de peruanos), lo cual había llevado a que se incrementara el tiempo que transcurría desde el pedido de cita hasta su programación, en comparación con los asegurados que acudían al MINSA/ DIRESA. Adicionalmente, según la OIT, en 2021, cuatro de cada diez peruanos será asegurado de Essalud (OCPD/GDI, 2014).

Además, entre 2012 y 2014, los medicamentos de alto costo han tenido un crecimiento en el volumen de consumo entre 30 y 100% cada año. La mejor manera de ilustrar esto es que 39 medicamentos representaban el 30% del gasto total de medicamentos de Essalud y ninguno tenía guía de práctica clínica aprobada.

Las siete recomendaciones estratégicas definidas por la Comisión de Reorganización fueron: 1) Fortalecer las bases del Aseguramiento Universal en Salud; 2) Adecuar la Organización Interna de Essalud; 3) Eliminar la corrupción manteniendo la cultura de la ética, probidad y transparencia; 4) Dotar de autonomía administrativa a los órganos desconcentrados; 5) Desarrollar el Nuevo Modelo de Atención basado en servicios de salud integrales; 6) Elaboración del Plan Maestro de Desarrollo Institucional; 7) Conjunto de medidas orientadas al fortalecimiento del Seguro Social de Salud

II. Contexto organizacional de Essalud periodo 2012 – 2016: hitos.

Para los efectos de la descripción de los hallazgos en este rubro se divide en dos aspectos: Contexto organizacional mediato y Contexto organizacional Inmediato.

1. Contexto mediato

1.1. Políticas públicas sobre gestión pública en el Perú

- (enero 2002). Ley Marco N° 27658 para la Modernización de la Gestión Pública

- (dic. 2013) Aprobación de Plan Nacional de Modernización de la Gestión Pública.
- (13.6.2014) Aprobación y vigencia de Reglamento de Ley del SERVIR. Las negociaciones colectivas y arbitrajes en el sector público solo para asuntos relacionados a las condiciones de trabajo y de bienestar de los trabajadores.

1.2. Instrumentos de políticas públicas sobre salud e inversiones

- (12.05.2008) El Decreto Legislativo N° 1012 aprueba la Ley Marco de las Asociaciones Público - Privadas para la Generación de Empleo Productivo y dicta Normas para la agilización de los Procesos de Promoción de la Inversión Privada.
- (10.07.2003) La Ley Marco de Promoción de la Inversión Descentralizada estableció de manera específica que la inversión privada en proyectos públicos podía ser formalizada bajo distintas modalidades contractuales, siendo incluso posible utilizar contratos innominados o atípicos, con la finalidad de materializar proyectos de inversión a través de las Alianzas Públicas - Privadas.
- (08 diciembre 2,008) se aprobó el Reglamento de la Ley Marco las Asociaciones Público - Privadas a través del Decreto Supremo N° 146-2008-EF
- (9 de abril de 2009) Ley Marco de Aseguramiento Universal, Ley 29344, del, que estableció la separación de roles entre prestadores y financiadores de los servicios de salud.
- (9 dic. 2010) Ley N° 29626. Estableció el Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2011, hecho con el que se inició el seguimiento y evaluación financiera y presupuestaria de Essalud, incorporándose a su ámbito como empresa con participación mayoritaria del Estado, a través del FONAFE
- (7.12.2013) Decreto Legislativo N° 1163-SA, aprueba disposiciones para el fortalecimiento del Seguro Integral de Salud mediante la contratación de IPRESS privadas. En su quinta disposición transitoria final autoriza a Essalud a contratar de manera complementaria a la oferta pública, servicios de salud de IPRESS privadas.
- (11.07.2014) Decreto Supremo N°017-2014-SA, aprueba el reglamento para procedimiento Especial de Contratación de Servicios de Salud, Servicios de Albergue, incluido la alimentación, cuando corresponda y compra, dispensación o expendio de medicamentos

esenciales de manera complementaria a la oferta pública, el cual permite contratar a IPRESS privadas para complementar la atención quirúrgica y disminuir el tiempo de espera en las cirugías.

- (29.10.2009) RM N° 727-2009/MINSA, aprueba la Política Nacional de Calidad en salud (protección de los derechos de los usuarios y trato digno con enfoque de interculturalidad y género; gestión del recurso humano, salud y seguridad en el trabajo y ejercicio de la ciudadanía en el auto cuidado de la salud).
- Ley N° 29351 del año 2010. Suspenden los aportes por conceptos de gratificaciones que los empleadores hacían regularmente en julio y diciembre de cada año.

1.3. Instrumentos de políticas públicas laborales

- (27.07.2011) Decreto Supremo N° 065-2011 ordena que en un plazo que no exceda los 30 días de publicado el dispositivo, la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR), dicte la reglamentación necesaria que permita a los trabajadores del CAS, el ejercicio del derecho de sindicalización y huelga regulado en el artículo 28 de la Constitución política.
- Leyes de presupuesto 2013/2014 y 2015: reducen negociaciones colectivas a condiciones de trabajo y bienestar.
- 56ª disposición complementaria transitoria de la Ley de Presupuesto año fiscal 2013 establece que negociaciones colectivas y arbitraje en la administración pública será exclusivamente para condiciones de trabajo. (dic. 2012)
- Tribunal Constitucional declara inconstitucionalidad de la 56ª Disposición Complementaria Transitoria (8.07.2015) dispone que próximo Congreso de la República legisle en el sentido de reconocer que las condiciones económicas son materia de negociación colectiva dentro de determinados parámetros a establecer.
- (agosto 2015) PCM aprueba el Manual para mejorar la atención a la ciudadanía en las entidades de la Administración Pública, donde se describe un conjunto de estándares y sub elementos para una atención de calidad a la ciudadanía, posteriormente el 7 de diciembre del mismo año se aprueba con RSGPN N° 001-2015-PCM-SGP los lineamientos para su implementación.

2. Contexto inmediato

- (31.05.2012) Aprobación en sesión de Consejo directivo del Plan Estratégico institucional Essalud 2012 – 2016

- Del 9 de agosto al 11 de setiembre de 2012, el personal médico del Seguro Social de Salud del Perú - Essalud realizó una huelga general, con graves consecuencias para sus asegurados; dicha acción se levantó con la aprobación de la declaración de reorganización de dicha entidad. Esta huelga fue considerada la punta del iceberg de una serie de problemas naturaleza muy crítica.
- El año 2013, la PCM, como parte de la estrategia de Modernización de la Gestión Pública y Simplificación Administrativa del Gobierno, lanzó el concurso “El Trámite De Más”. Essalud fue identificado como una de las entidades que tenía Trámite De Más, referenciada y elegida por los usuarios.
- (21.09.2012) Nombramiento de nueva Presidenta Ejecutiva, Dra. Virginia Baffigo Torré.
- (diciembre de 2012) Estudio realizado por Ciudadanos al Día señala que el 50% de los asegurados/as encuestados/as expresaron no estar satisfechos con los servicios que brinda Essalud. Así mismo la encuesta Bus Express elaborada por IPSOS Apoyo en marzo del 2013, opina que Essalud no es una entidad confiable, vinculándola con larga esperas (38%), malos tratos (35%), negligencia (34%) y corrupción (18%). Esto se ve reflejado en el descontento y desconfianza de los asegurados y la insatisfacción del personal. Aunado a esto, las huelgas de los diferentes sindicatos de Essalud hacían que la situación empeore aún más.
- (30 de enero de 2013) Comisión Reorganizadora de Essalud emitió su informe final (Oficio N° 071-2013-MTPE, el mismo que contiene un total de 370 recomendaciones, de las cuales 70.5% eran de gestión administrativa y el resto de gestión asistencial. Posteriormente, a partir del análisis de dichas recomendaciones: el 57.6% fueron tipificadas como operativas, 40.5% como tácticas y el resto fueron las estratégicas.
- (31.12.2014) Aprobación de nuevo Reglamento de Organización y Funciones de Essalud e inmediata implementación.
- Del 13 de mayo al 03 de junio 2014 (21 días) se llevó a cabo la huelga nacional indefinida del Sindicato Nacional de Médicos de la Seguridad Social de Salud del Perú (SINAMSSOP).
- Del 10 de junio al 03 de agosto 2014 (53 días) se llevó a cabo la huelga nacional indefinida del Sindicato Nacional de Enfermeras del Seguro Social de Salud -SINNESS.

- (agosto 2015) Ratificación de Presidenta Ejecutiva de Essalud en el cargo.
- (setiembre 2016) Aceptación de renuncia al cargo de la Presidenta Ejecutiva de Essalud.

III. Revisión de la gestión estratégica desde las políticas institucionales

En el periodo 2012–2016, Essalud contó tempranamente con dos políticas institucionales como ejes de la gestión: Humanización de los Servicios de Salud y Buen Gobierno Corporativo.

En este título, a partir de los hallazgos encontrados en las 16 sistematizaciones de experiencias innovadoras y/o exitosas, se hará la identificación, descripción, análisis e interpretación de las expresiones de estas políticas.

1. POLÍTICA INSTITUCIONAL DE HUMANIZACIÓN DE LOS SERVICIOS DE ESSALUD

A lo largo de un proceso acumulado, pre existente al año 2012, se configuró una imagen pública de Essalud con las características de un mal sistema para la salud de los asegurados: largos tiempos de espera para la atención, maltrato, negligencias, corrupción, etc. La decisión política institucional, planteada y asumida por la nueva gestión, fue levantar como criterio rector el buen trato en los servicios y recuperar la confianza de los asegurados y sus familiares.

1.1. Desarrollo conceptual, normativo y programático de la política institucional de humanización

a. En el Plan estratégico institucional 2012 - 2016

El Objetivo Estratégico 2 dice: “Brindar atención integral a los asegurados con los más altos estándares de calidad, en el marco de un fuerte compromiso del Estado con el bienestar de los asegurados; mejorar el trato a los asegurados, cambiar el modelo de atención por uno basado en la atención primaria y actuar sobre los determinantes sociales de la salud, con énfasis en los aspectos preventivo–promocionales, contando para ello con el apoyo técnico de la OPS/OMS”.

b. En la Carta de Deberes y Derechos de los Asegurados de Essalud.

Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 690-PE-ESSALUD-2012. (20.08.2012) se establece, como una de sus principales consideraciones, el procurar una mejor atención de los asegurados dentro de los cánones del respeto de la dignidad de las personas y la protección de la salud.

Se enfatiza el derecho a “Recibir buen trato por el personal asistencial, administrativo y de apoyo, considerando el trato preferente a mujeres embarazadas, personas con discapacidad, adultos mayores y menores de edad”.

Parte del principio universal: respeto de la dignidad de las personas y en específico el derecho de los asegurados y sus derechohabientes al respeto de su dignidad, sus valores y creencias, sin discriminación por razones de género, orientación sexual, etnia, idioma, religión, cultura, opinión, condición económica, tipo de enfermedad opadecimiento, o por cualquiera otra causa.

La humanización de los servicios de Essalud es la expresión más recurrente oral y escrita de la gestión que se inicia en setiembre del año 2012, a tal punto que suele presentársela como principio rector, como política institucional o como un derecho sustancial, o una importantísima estrategia de gestión y el basamento de modelo marco de atención, etc.

En sentido contrario, el concepto de deshumanización no ha sido posible ubicarlo en la revisión de diferentes documentos y textos de la institución, sin embargo, se han ubicado dos conceptos vinculados: despersonalización e Indefensión.

Deshumanización de los servicios de salud es una categoría conceptual que excede largamente las notas de despersonalización y de indefensión. Para ser consciente de ello, basta con revisar los indicadores sociales y sanitarios de la deshumanización.

El contenido del concepto de humanización de los servicios ha variado conforme se han ido desplegando las diversas y variadas iniciativas, programas y campañas, signadas deliberadamente como humanizadoras.

- Essalud es una empresa de carácter social que administra un fondo de aseguramiento, sustentado en los principios de un buen gobierno corporativo y en las políticas del buen trato y la humanización del servicio, con el objeto de brindar un servicio con calidad y calidez, que permita recuperarla confianza de los asegurados y la ciudadanía en general.
- Exposición en la Sesión de la Comisión de Trabajo y Seguridad Social - Congreso de la República de la Dra. Virginia Baffigo de Pinillos Presidenta Ejecutiva de Essalud. Nov. 2012.
- En el Anexo 1 de la Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 416-PE-ESSALUD-2015 que aprobó los Lineamientos para la “Cruzada por la Humanización de la Atención en Salud ESSALUD” (23-07-2015) se encuentran las definiciones formales de humanizar, servicios de salud humanizados y gestión de la humanización.
- En los momentos de pleno despliegue, la campaña de humanización trasuntaba en la postulación y quehacer concreto. Algunos énfasis característicos de los enfoques implementados: empatía, derechos y/o

calidad. Advertido ello, se procede a una reconceptualización que permite cubrir nuevas realidades desarrolladas en la trayectoria de las campañas de humanización y del conjunto del quehacer de Essalud:

- “[La humanización]...es un enfoque integral que, coherente con los valores institucionales en un marco de derechos, está centrado en el Asegurado, para brindarle, de manera oportuna y segura, con calidad, calidez, empatía y adecuada comunicación, las prestaciones económicas, sociales y sanitarias, y lograr la satisfacción del Asegurado y de nuestros Colaboradores” Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 202-PE-ESSALUD-2016, 08 de abril del 2016.

1. Transversalización de la política institucional en las iniciativas y en los servicios públicos

a. A partir de la revisión de las experiencias que forman parte de la “Campaña por la humanización de los servicios”, se ha hecho el hallazgo que permite identificar que los servicios públicos hacia los cuales se han dirigido las campañas, han sido, tanto los asegurados y sus derechohabientes, como los trabajadores de Essalud, tal como se visualiza en el siguiente cuadro:

Cuadro N° 1

Campaña	Objetivo	Orientación dominante
“Formándonos en humanización de la atención en salud”	Fortalecer las competencias del colaborador para el manejo de habilidades blandas requeridas para la humanización de la atención al interior de la organización y hacia el asegurado.	Actores internos
“Promoviendo la ética y los derechos de los usuarios”.	Promover la conducta ética en todos los trabajadores y el respeto a los derechos de los usuarios.	Actores internos
“Por nuestra salud laboral”	Fortalecer la humanización al interior de la organización a través del fomento de la salud laboral.	Actores internos
“Comunicando la humanización en Essalud”.	Promover la humanización a través de la comunicación interna y externa.	Actores internos y externos
“Ponte en mi lugar”	Facilitar la comunicación de los familiares de pacientes de áreas críticas.	Actores externos
“Alojamiento conjunto del paciente vulnerable/ gravemente enfermo con su familiar acompañante”	Promover la participación del entorno familiar en el cuidado del paciente en situación de riesgo o durante el uso de servicios de riesgo en su estancia en el CAS.	Actores externos
“Cero dolores en el paciente	Brindar un manejo eficiente del dolor del paciente.	Actores externos
“Necesito tu silencio”	Promoción de un ambiente idóneo para garantizar una atención humanizada al paciente.	Actores externos
“Baños limpios y seguros para todos”	Garantizar que los servicios higiénicos del CAS permanezcan limpios, accesibles y seguros para el asegurado.	Actores externos
Programa RENACER. Apoyo a los Pacientes Terminales y sus Familiares.	Brindar mejor calidad de vida a los pacientes terminales, así como disminuir la ansiedad y angustia de los pacientes y sus familias.	Actores externos
11. Círculos de derechos y humanización	Espacios con participación con todos los actores involucrados en la gestión del EESS donde se reflexiona sobre humanización, derechos y se identifican oportunidades de mejora, así como se establecen y monitorean los compromisos asumidos.	Actores internos y externos.

b. El segundo hallazgo es que la política de humanización de los servicios no se focaliza en las 11 Campaña de Humanización, por el contrario, hay un cúmulo importante de servicios de Essalud que se han inspirado, aunque en diferentes grados, en esta política institucional. Por ejemplo, en las 16 sistematizaciones de experiencias innovadoras y/o exitosas se reconoce y evidencia explícitamente su importante influencia y materialización.

En el siguiente cuadro se califican cualitativamente la afiliación de las diversas iniciativas, programas y/o campañas con la política institucional de humanización de los servicios.

Merecen destacar intervenciones cuya filiación conceptual y operacional con la política de humanización son de la mayor relevancia: La Campaña Humanización de los Servicios, el Plan Confianza y sus distintas versiones, Medicina Complementaria y Reforma de la Salud.

El Plan confianza es una respuesta sostenida al grave problema del histórico embalse de las intervenciones quirúrgicas en Essalud. En el año 2012, el tiempo de espera de esta intervención era, en promedio, 432 días; a la fecha el promedio alcanzado es de 80 días (marzo 2016), teniendo como meta llegar a los 45 días como máximo.

Medicina Complementaria, que poniendo en valor una experiencia de 9 años y potenciado con el enfoque de humanización de los servicios ha posibilitado un incremento significativo en atenciones (de 99,635 atenciones para el 2012 a 128,297 en el 2014), un importante ahorro para la institución (en el año 2014 un ahorro institucional de 17'244,810 soles) y para los propios pacientes, un decrecimiento en el consumo de medicamentos y una significativa incidencia en la satisfacción del asegurado. La satisfacción de los asegurados que se atendieron en un UMEC (primer nivel de atención) o CAMEC (segundo nivel de atención) paso de 90% y 91% respectivamente en el 2012 a 95% y 93% en el 2014.

Un testimonio ilustra la afirmación precedente: “Una preocupación institucional, priorizada por esta gestión, es la humanización en la atención. Los testimonios brindados por asegurados y promotores dan cuenta de una percepción altamente positiva sobre un trato humano, empático, cálido en las unidades y centros de Medicina Complementaria. Esta percepción ha sido de la totalidad de los entrevistados, planteando la oportunidad de analizar los factores que llevan a esta percepción”¹²⁸.

La experiencia relacionada con el subsidio por lactancia es muy reveladora de esta filiación: “...el Subsidio por Lactancia está concebido como un derecho. A través de la madre, el niño o la niña ejerce su derecho a la protección

128 Sistematización de la experiencia de implementación de medicina complementaria Essalud 2012 – 2016: 41.

y cuidado por ser un apoyo al momento de nacer. Hacerlo efectivo ha significado asumir una gestión dialogante y con propuesta, tener voluntad política para el cambio, involucrar a los diversos actores y proveerse de tecnología de punta¹²⁹.

2. La sostenibilidad de la política institucional, sus procesos y resultados

a. La sostenibilidad vía estructura organizacional

El instrumento más importante para la sostenibilidad de esta política, sus procesos y resultados ha sido la formalización organizacional en el nuevo Reglamento de Organización y Funciones (ROF) de Essalud.

Artículo 7. Funciones generales de ESSALUD – ROF (Resolución Presidencia Ejecutiva N° 656 PE. 2014).

Inciso b. Establecer las políticas y normas que garanticen el acceso a las prestaciones de salud, económicas y sociales del régimen contributivo de la seguridad social por los asegurados y sus derechohabientes, en el marco de las normas vigentes, la humanización de la atención y Buen Gobierno Corporativo.

Así mismo, se instituyen la Gerencia de Calidad y La Gerencia Central de Atención del Asegurado que tienen responsabilidades y funciones en materia de humanización de los servicios.

Art. 31 Oficina Gestión de la Calidad.

Inciso b. Promover una cultura de la calidad y trato humanizado en la institución a través de actividades de asistencia técnica y de soporte a los órganos de la institución.

Art. 32. Gerencia de seguridad del paciente y humanización de la atención Responsable de construir una cultura de la calidad, trato humanizado y de seguridad que permita minimizar los riesgos y posibles daños relacionados con la atención de la salud de los asegurados.

Art.64. Gerencia Central de Atención al Asegurado

Responsable de conducir el sistema de atención al asegurado y de los usuarios de Essalud en el ámbito institucional con el propósito de lograr la satisfacción de los mismos y la mejor experiencia respecto a los servicios que brinda la institución.

Inciso f. Promocionar los derechos, deberes y responsabilidades de los asegurados, así como los canales institucionales para la atención de los reclamos.

Art. 66. Gerencia de políticas de atención

129 "Sistematización de la Experiencia de Humanización del Seguro Social de Salud. ESSALUD 2012–2016: Proceso Automatizado del Subsidio por Lactancia". Pág. 13.

Responsable de formular y evaluar la política, modelos y estrategias para la acogida y adecuada interacción con el asegurado y usuario de Essalud, así como promover los derechos, deberes y responsabilidades de los mismos.

Inciso h. Elaborar recomendaciones a partir de estudio de casos para mejorar los procesos de atención a los usuarios de Essalud en las IPRESS y en las unidades propias y de terceros, asegurando, realizando el seguimiento en su implantación con enfoque de derechos.

En resumen, los procesos de humanización de los servicios de Essalud se institucionalizan expresamente en el ROF. Las responsabilidades relativas respecto de los derechos, deberes y responsabilidades de los asegurados y usuarios en general devienen en un componente dentro del conjunto que privilegia la calidad y la seguridad en los servicios. Los asuntos relacionados con derechos humanos se concentran en la gestión de un sistema de reclamos.

b. Sostenibilidad normativa

Otro mecanismo de sostenibilidad lo constituyen el cuerpo básico de normas técnicas y administrativas que específicamente regulan las campañas y sus arreglos institucionales, cuya jerarquía proveniente de Resoluciones de la Presidencia Ejecutiva, aseguran su carácter mandatorio. El siguiente cuadro releva las normas más importantes:

Cuadro N° 2

HITO NORMATIVO	DESCRIPCIÓN
Resolución de Presidencia Ejecutiva No. 695-PE-ESSALUD-2013, 25 de agosto	Aprobación del Plan de Gestión de la Calidad y Seguridad del Paciente para el Período 2013 – 2014
Resolución de Presidencia Ejecutiva No. 116-PE-ESSALUD-2014 14 de febrero	Declara el día 14 de febrero de cada año como “Día de la Humanización de los Servicios de Salud del Seguro Social de Salud – Essalud”
Resolución de Presidencia Ejecutiva N o. 279-PE-ESSALUD-2015; 22 de abril	Reconocimiento y felicitación a los Símbolos Humanizadores.
Resolución de Presidencia Ejecutiva No. 416-PE-ESSALUD-2015; 9 de junio	Aprueba los Lineamientos de la Cruzada por la Humanización de la Atención en Salud que forma parte del Anexo 1 de la presente resolución Modifica la conformación del Comité Especial para el cumplimiento de los Lineamientos para la “Cruzada por la Humanización de la Atención en Salud – ESSALUD”, constituido por Resolución de Presidencia Ejecutiva N 385-PE-ESSALUD-2014
Resolución de Gerencia General No. 990-GG-ESSALUD-2015; 14 de Agosto	Directiva Lineamientos Generales para el Desarrollo de la Estrategia “Familiar Acompañante – Cuidador Primario” en los Establecimientos del Seguro Social de Salud
Resolución de Presidencia Ejecutiva No. 767-PE-ESSALUD-2015, 31 de Diciembre	Organigrama Estructural del Seguro Social de Salud – Essalud que incluye a la Oficina de Gestión de la Calidad (y sus dos gerencias)
Resolución de Presidencia Ejecutiva N 99-PE-ESSALUD-2016; 4 de febrero	Deja sin efecto la Resolución de Presidencia Ejecutiva N 40-PE-ESSALUD-2012, mediante la cual se aprobó el logotipo institucional conformado por la denominación “Essalud”, la figura estilizada de una familia y la parte inferior la frase “Seguridad Social para todos”. Aprueba el logotipo institucional conformado por la denominación “Essalud”, la figura estilizada de una familia y en la parte inferior la frase “Humanizando el Seguro Social”

Resolución de Presidencia Ejecutiva No. 141-PE-ESSALUD-2016; 3 de marzo	Modifica el Artículo 9, 31, 32 y 33 del Reglamento de Organización y Funciones, incorporando la palabra Humanización al nombre de la Oficina de Gestión de la Calidad, quedando definido el nombre como: Oficina de Gestión de la Calidad y Humanización
Resolución de Presidencia Ejecutiva No. 202-PE-ESSALUD-2016; 8 de abril	Deja sin efecto las Resoluciones de Presidencia Ejecutiva Nos. 416-PE-ESSALUD-2015 y 522-PE-ESSALUD-2015 Aprueba los Lineamientos para la “Cruzada por la Humanización de la Atención en Salud – Essalud” anexos a la presente resolución Conforma el Comité Especial para el cumplimiento de los Lineamientos para la “Cruzada por la Humanización de la Atención en Salud”

Fuente: Elaboración propia

Un importante recurso de institucionalización normativa lo constituye el Modelo Marco de Atención al Asegurado de Essalud, que tiene como objetivo contar con lineamientos que permitan a las dependencias de Essalud la implementación de acciones coordinadas respecto a las características, condiciones y mandatos con las que se debe brindar la atención al asegurado, en las diversas prestaciones que se otorgan en Essalud. Sus lineamientos¹³⁰ apuntan directamente a la humanización de los servicios de Essalud.

c. Sostenibilidad vía desarrollo de capacidades

Las campañas han generado un conjunto de módulos de capacitación dirigidos a los operadores de las intervenciones preventivas promocionales, recuperativas y rehabilitadoras de Essalud en los niveles nacional, regionales y locales. Se cuenta además con equipos de facilitadores en humanización de los servicios en las diferentes instancias de Essalud. Un número importante de ellos son formadores internacionales.

Un componente de mayor alcance en una perspectiva de institucionalización, es el Programa Especialización en Humanización de los Servicios de Salud, promovido por Essalud y ejecutado por la Universidad Antonio Ruiz de Montoya – Universidad Jesuita, bajo el patrocinio del Seguro Social de Salud – Essalud y dirigida a 240 colaboradores de Lima y Callao. El programa denominado tiene la finalidad de formar integralmente a los profesionales de la salud que en la actualidad se encuentran realizando atención a personas de distintos grupos sociales en diversos ámbitos de intervención, brindándoles herramientas teóricas y prácticas que les permitan realizar una intervención humanista centrada en la persona.

El programa de especialización se ha organizado en 80 sesiones con un total de 282 horas académicas lectivas impartidas tres veces por semana de ma-

¹³⁰ Lineamiento 1: Gestión de la acogida y adecuada interacción con el usuario en las prestaciones y servicios que brinda Essalud.

Lineamiento 2: Gestión de reclamos, consultas, peticiones y sugerencias

Lineamiento 3: Participación del Voluntariado en la atención al asegurado – Essalud

Lineamiento 4: Promoción de derechos y deberes de los asegurados de Essalud

Lineamiento 5: Humanización en la atención de los asegurados.

Lineamiento 6: Desarrollo de prestaciones con pertinencia intercultural

Lineamiento 7: Transversalización del enfoque de atención al asegurado en la gestión de Essalud.

Lineamiento 8: Fortalecimiento de la Gestión de Información, transparencia y anticorrupción.

nera presencial. Los cursos incluyen: Humanización de los servicios de salud, inteligencia emocional y comunicación, Introducción a la Bioética, Estrategias de intervención, Salud mental y consejería, Consejería, diversidad y multiculturalismo, Atención al paciente terminal y su familia, Consejería y espiritualidad.

d. Sostenibilidad vía planes y presupuestos

Las campañas de humanización hasta antes de la vigencia del nuevo ROF de Essalud se gestionaban como una iniciativa sujeta a la disponibilidad de recursos presupuestales y a la incidencia de la Alta Dirección para poder disponer de ellos, regularmente en forma limitada. Con la aprobación de los planes y presupuestos anuales de Oficina Gestión de la Calidad y Gerencia Central de Atención del Asegurado se ha logrado un nivel importante de institucionalización. Entre 2013 y 2016 se estima una ejecución de 33 millones de soles, en torno a las 11 campañas que conforman la Cruzada por la Humanización. Inclusive, cada una de las campañas cuenta con mecanismos básicos de monitoreo y de informes periódicos.

Mediante un instrumento de gestión estratégico de nivel superior, el Plan Maestro al 2012, el contenido de esta política se institucionaliza como idea fuerza al constituirse en el Eje estratégico 1: Atención humanizada de calidad y en el Objetivo 1: Brindar a los asegurados una atención humanizada con calidad y oportunidad, con mayor nivel de compromiso y satisfacción de los colaboradores.

2. Política Institucional de Buen Gobierno Corporativo

La política de Buen Gobierno Corporativo es el otro pilar de la gestión institucional 2012-2016. A continuación se hace una revisión del concepto en base a fuentes secundarias y luego se hace su análisis a la luz de una reconceptualización integradora y de referentes teóricos y prácticos actuales de alcance nacional e institucional.

2.1. El 24 de setiembre de 2013, Essalud suscribió un Convenio de Cooperación Técnica No Reembolsable con la Corporación Andina de Fomento (CAF), para la ejecución del Proyecto “Introducción de Prácticas de Buen Gobierno Corporativo en el Seguro Social de Salud – Essalud”. En este marco, Essalud suscribió el Contrato de Prestación de Servicios de Consultoría con el Consorcio IAAG Consultoría & Corporate Finance S.A. y Governance Consultants S.A. Una primera evaluación de la gestión de la política de Buen Gobierno Corporativo es formulada en los siguientes términos:

Essalud realizó un esfuerzo significativo de fortalecimiento de sus modelos y prácticas de Gobierno Corporativo, que permitan aumentar su eficiencia interna, reforzar la estabilidad de la institución, contribuir a la realización de políticas de largo plazo, y de esta manera, fortalecer su sostenibilidad en el tiempo.

Essalud presentó significativas oportunidades de mejora en las cuatro (4) áreas analizadas: Propiedad, Consejo Directivo, Arquitectura de Control y Transparencia.

Con carácter particular, en lo que se refiere al área de Propiedad, se presenta el riesgo asociado a la indefinición de mecanismos formales que regulen la interacción entre la propiedad y el propio Essalud.¹³¹

En lo que se refiere al Consejo Directivo, las mayores debilidades tienen relación directa con la función estratégica, de supervisión, de gobierno y de control de la Alta Gerencia.

En lo relativo a Arquitectura de Control, Essalud se encontró en un grado de desarrollo relativamente inicial donde se evidencian debilidades importantes como en la gestión e implementación efectiva del Sistema de Control Interno, tanto desde la definición de políticas y el diseño de los procedimientos de control, hasta la apropiación de una cultura de control en la que cada funcionario de Essalud actúe.

Por último, en cuanto a Transparencia, se valora de forma positiva la rendición de cuentas efectuada por Essalud; sin embargo, dado el significativo escrutinio social al que está expuesta la institución, existen significativas oportunidades de mejora, como la definición de un modelo formal de rendición de cuentas, el desarrollo de una política integral de revelación de información, o el fortalecimiento de su web corporativa hacia un modelo que supere el mínimo normativo.

2.2 Essalud consideró formalmente políticas y buenas prácticas de gobierno corporativo, en una primera etapa, a los procesos que se derivan del Convenio de Cooperación Técnica No Reembolsable con CAF y que esquemáticamente son las siguientes:

- Fortalecer el rol del Consejo Directivo en el análisis del riesgo ocupacional
- Adoptar una política de revelación de información.
- Fortalecer el rol de la Defensoría del Asegurado.
- Formalizar el proceso de rendición de cuentas. Adoptar el código del Buen Gobierno Corporativo y su disseminación a los grupos de interés.
- Organizar la información suministrada en el portal de transparencia institucional.
- Establecer el contenido mínimo de información del BGC en la WEB de Essalud.

Sin embargo, en términos conceptuales y en la praxis se han desarrollado intervenciones que le hacen a una política de Buen Gobierno Corporativo

¹³¹ La inexistencia de una Política de Propiedad formal, que defina y clarifique la relación entre la administración política y ESSALUD, constituye una debilidad significativa en términos de Gobierno Corporativo, dado que no existe ningún contrapeso efectivo a la potencial injerencia de la administración política en la toma de decisiones interna de ESSALUD.

más extensiva, tal como se reseña en el numeral 1.2.2. Hitos importantes en la gestión del Buen Gobierno Corporativo.

Se puede afirmar que la política de Buen Gobierno Corporativo se ha transversalizado en un número importante de decisiones, procesos y resultados. Dentro de las 16 sistematizaciones de experiencias innovadoras y/o exitosas de la gestión Essalud 2012–2016, hay un grupo importante que han identificado expresiones claras de la política y prácticas de Buen Gobierno Corporativo, como se puede observar en el siguiente cuadro:

Cuadro N° 3

Experiencias sistematizadas	Nivel de influencia reconocida de la política de Buen Gobierno Corporativo (*)
1. Plan Confianza: más operaciones, menos esperas.	**
2. CEABE – Central de Abastecimientos de Bienes Estratégicos	**
3. CENATE – Centro Nacional de Telemedicina	**
4. IETSI – Instituto de Evaluación de Tecnologías en Salud e Investigación	***
5. Medicina complementaria	**
6. Reforma de vida	**
7. Detección de cáncer de cuello uterino y de mama	**
8. Espacio socio sanitario para la atención del adulto mayor	**
9. Humanización de los servicios de Salud	***
10. Reestructuración de Essalud	****
11. Acuerdos de Gestión	***
12. Plan Nacional de Essalud Accesible e Inclusivo para Personas con Discapacidad.	**
13. Hospitales “Bata Blanca”	***
14. Pago de Subsidio por Lactancia Materna	***
15. Control de Filtraciones en el Régimen contributivo de Essalud	***
16. Audiencias Públicas.	***

Los hallazgos reseñados sobre hitos y expresiones de la transversalización de la política y buenas prácticas de gobierno corporativo debieron conllevar a reconceptualizar el alcance y la cobertura lograda dentro de Essalud.

2.3 Sostenibilidad de la política institucional: Los procesos y resultados

2.3.1 Sostenibilidad vía estructura organizacional

La totalidad de iniciativas, programas y campañas, materia de las 16 sistematizaciones, han adquirido un nuevo estatus organizacional que garantizan en este plano la institucionalización de sus procesos y resultados. En algunos

casos ha implicado ganar mayor jerarquía organizacional y, en otros, la emergencia de una nueva estructura con la jerarquía más apropiada.

En el siguiente cuadro se muestra la nueva instancia organizacional y su relación con los indicadores de resultados que gestionarán:

Cuadro N° 4

Nueva Instancia organizacional – ROF	Indicadores de resultados
Gerencia Central de Atención al Asegurado	Reducción de reclamos/Incremento de satisfacción con servicios/ Evaluación de quejas (porcentaje resuelto, tiempo de respuestas).
Oficina de Cooperación Internacional	Incrementar la cooperación técnica internacional. Fortalecimiento de las relaciones internacionales de Essalud N de convenios para fortalecer relaciones institucionales.
Gerencia Central de Seguros y Prestaciones Económicas	Incremento de acceso a servicios. Nivel de desconcentración de funciones.
Gerencia Central del Adulto Mayor y Persona con Discapacidad	Incremento de la reinserción laboral de la persona con discapacidad. Aumento de bienestar de Adultos Mayores.
Gerencia Central de Operaciones	Porcentaje de presupuesto asignado en función de resultados/ Disminución del tiempo de espera. Incremento de efectividad de atención.
Centro Nacional de Telemedicina	Incremento de atención especializada a población alejada. Ahorro en atenciones/Mejora en diagnóstico.
Central de Abastecimiento de Bienes Estratégicos	Incremento de abastecimiento de bienes estratégicos Ahorro por compras centralizadas y programación.
Instituto de Evaluación de Tecnologías en Salud e Investigación	Disminución del gasto en medicamentos Porcentaje de guías clínicas.
Oficina de Gestión de la Calidad y Humanización	Oportunidad de atención (primera cita, continuadores, cirugía programada, referencias oportunidas, disponibilidad de medicamentos). Seguridad del paciente (aplicación de guías y protocolos, infecciones intra hospitalarias, reingresos, complicaciones).

En general en el nuevo Reglamento de Organización y Funciones–ROF se plasman las políticas, objetivos estratégicos, lineamientos institucionales y modelos estratégicos de gestión, que contribuirán a alcanzar la Visión y al cumplimiento de la Misión Institucional, en beneficio de los asegurados.

2.3.2 Sostenibilidad vía normatividad

La norma de mayor jerarquía que normaliza y legaliza la decisión política de la reorganización institucional fue la Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 656–PE–ESSALUD 2014 del 31 de diciembre del 2014, que aprueba la Estructura Orgánica y el Reglamento de Organización y Funciones de Essalud.

Después de esta norma se dictaron una serie de dispositivos relacionados con los cambios dispuestos en el nuevo ROF, tales como la aprobación de los ROF de los Instituto de Evaluación de Tecnologías en Salud e Investigación (IETSI); Central de Abastecimientos de Bienes Estratégicos (CEABE), Centro Nacional de Telemedicina (CENATE). Se aprueba el Modelo de Organización de la Gerencia de Red Desconcentrada del Seguro Social de Salud, así como los ROF de las Gerencias de Red Desconcentradas de Lima y Callao, la nue-

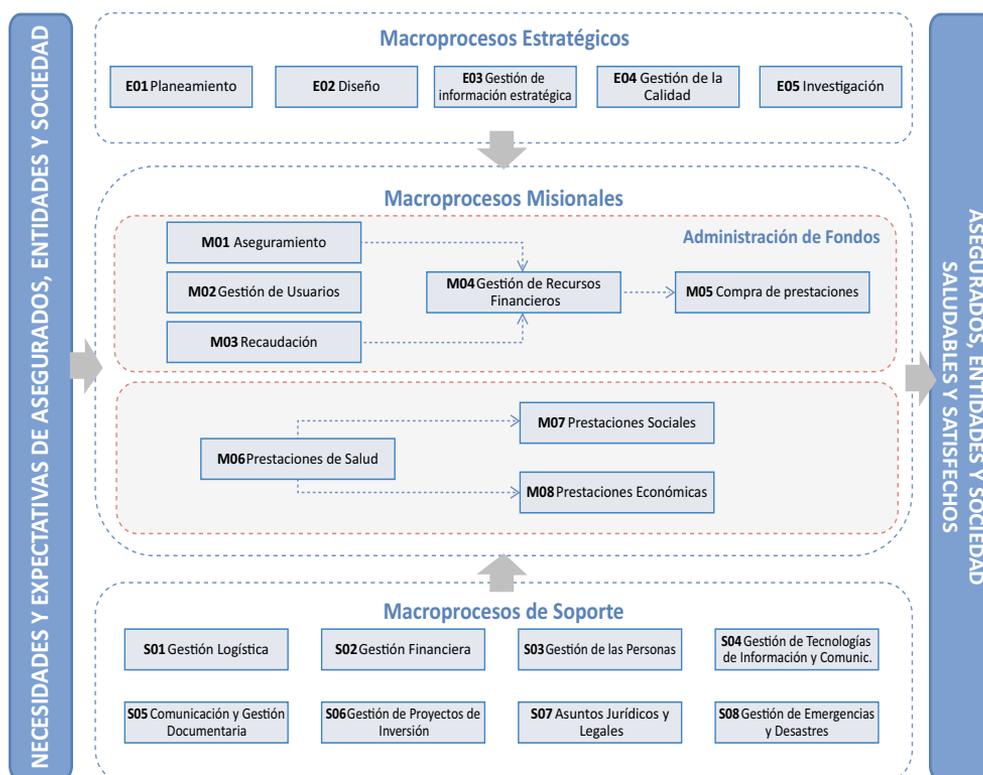
va Estructura Orgánica y la actualización del Reglamento de Organización y Funciones de la Gerencia de Procura y Trasplante. Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 767-PE-ESSALUD-2015 del 31 de diciembre de 2015, Texto Actualizado y Concordado del Reglamento de Organización y Funciones de Essalud y sus modificatorias y el Plan Maestro Institucional hacia el 2021.

En el plano de la gestión de las inversiones se ha generado la Directiva N° 010-GG- ESSALUD-2014 “Norma para la identificación, evaluación, registro y priorización de necesidades de inversión de Essalud”, aprobada por Resolución de Gerencia General N° 816-GG-ESSALUD-2014.

El vínculo entre acuerdos de gestión y compra de servicios y la transferencia de las responsabilidades sobre los Acuerdos de Gestión hacia la GCOP, se establecen reformulando el ROF institucional mediante Resolución de PE N° 656- ESSALUD - 2014, modificada sucesivamente por las Resoluciones de PE N° 152, 222, 226 y 601- ESSALUD -2015.

2.3.3 Sostenibilidad vía normalización de procesos

Gráfico N° 1



La Política Nacional de Modernización de la Gestión del Estado señala como derrotero la implementación progresiva de la Gestión por Procesos, con la finalidad de promover la simplificación administrativa y, con ello, generar resultados positivos encuadrados en una administración moderna.

En este sentido, en el marco de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública, Essalud implementó el pilar “Gestión por procesos” conforme lo establece el Decreto Supremo N° 004-2013-PCM, con el fin de promover la simplificación administrativa, generar resultados positivos en la mejora de todos los procesos administrativos y asistenciales orientados a los asegurados. Un importante avance lo constituye la elaboración del correspondiente Mapa de Macro Procesos de Essalud, el mismo que se actualizó teniendo en cuenta las estrategias y lineamientos institucionales al 2021.

2.3.4 Sostenibilidad vía planes y presupuestos

- El Plan Maestro al 2021, se desarrolla básicamente como respuesta institucional al reto de la reorganización de la institución y a la adecuación de la estructura interna y funcionamiento de Essalud como IAFAS e IPRESS, en el marco de la Ley de Aseguramiento Universal en Essalud. Esto significa que los principales cambios recogidos en las sistematizaciones de experiencias, tales como Reestructuración de Essalud, Acuerdos de Gestión, Hospitales “Bata Blanca”, Pago de Subsidio por Lactancia Materna, Control de Filtraciones en el Régimen Contributivo de Essalud y Audiencias Públicas están debidamente alineados por el Plan Maestro que define la visión, misión, valores, los objetivos estratégicos, estrategias, actividades, basados en los factores críticos que inciden en los macro problemas centrales de la institución.
- El Plan Maestro hacia el 2021 tiene un contenido altamente institucionalizante. Es un documento de gestión con un horizonte de largo plazo que define los lineamientos y las políticas institucionales, así como también las grandes estrategias, propone modelos estratégicos para un manejo eficiente de los recursos institucionales en beneficio del asegurado y referencia a las futuras gestiones para guiar su quehacer institucional dentro de un marco prospectivo.
- Es urgente una rápida y eficaz instrumentalización del Plan Maestro al 2021, a través del Plan Estratégico Institucional - PEI, el Plan de Inversiones Institucional, el Plan Director Institucional y otros.
- El Plan de implementación, evaluación y control de acuerdos de gestión devienen en un recurso de institucionalización de la mayor importancia. Formulados y gestionados desde el año 2013, materializan los objetivos del proceso: aportar al logro de los objetivos institucionales concentrados en

la salud, bienestar, desarrollo individual y colectivo de los asegurados, así como sus necesidades y expectativas; modernizar e innovar la institución; mejorar el desempeño en función de resultados, y contar con un sistema de control de la gestión.

- Los acuerdos de gestión son instrumentos de implementación de intervenciones integrales sobre prioridades asistenciales y de gestión predefinidas, y sobre las cuales los órganos de la sede central, redes asistenciales, hospitales base y centros e institutos especializados asumieran compromisos y responsabilidades compartidas, según la naturaleza de sus funciones.
- En ellos se definieron los objetivos generales para el proceso: lograr los objetivos institucionales aprobados por el Consejo Directivo y el Gobierno a través del FONAFE; mejorar el desempeño institucional con eficiencia y transparencia; contribuir en la modernización de la gestión y optimización del proceso de toma de decisiones; y mejorar la asignación de recursos de Essalud en función a resultados.
- Este proceso de implementación requirió un aplicativo informático al que se denominó Sistema de Información de Acuerdos de Gestión (SIAG), que tuvo por objeto contar con información oportuna y confiable para evaluar el nivel de desempeño de las redes asistenciales y los establecimientos de salud¹³², siendo implementado por la Gerencia Central de Operaciones (GCOP).
- Cada gerencia cuenta con algún mecanismo de monitoreo sobre la base de indicadores de proceso. En general los indicadores de producto y resultado no están identificados, excepto un número muy reducido en el SIAG.

Ante la no existencia de un sistema de monitoreo rector de los procesos a cargo de Essalud, la incorporación formal en la tabla de indicadores de gestión es asumida como una evidencia de institucionalización por las gerencias y oficinas, redes desconcentradas, etc.

2.3.5 Sostenibilidad vía gestión del conocimiento

Durante la presente gestión se han generado un conjunto de recursos informativos y cognitivos que han servido y servirán para orientar las acciones presentes y las que deben diseñarse, rediseñarse e implementarse con miras a la sostenibilidad, institucionalización y/o replicabilidad del conjunto de las iniciativas. Estos recursos brindan la consistencia técnica a diversos cambios emprendidos considerando a los actores principales: los asegurados y la institución. Estos recursos son los siguientes:

- Estudio de Carga Enfermedad 2015
Muestra las principales causas de enfermedad de los asegurados.

132 ESSALUD 2014 Procedimiento de registro, procesamiento y evaluación de indicadores de acuerdos de gestión 2014. Lima.

- Estudio Financiero Actuarial 2015, OIT
Establece las necesidades de financiamiento de largo plazo, a nivel de infraestructura, tecnología médica, entre otros. Además, advierte los futuros resultados deficitarios que se reflejarán en el deterioro sostenido de la calidad y oportunidad de los servicios prestados. Por ello, se recomienda impulsar los cambios necesarios para avanzar progresivamente hacia la homologación de las tasas de cotización de las bases imponibles.
- Encuesta Nacional Socioeconómica de Acceso a la Salud de los Asegurados de Essalud-ENSSA-2015.
- Establece las expectativas de los asegurados a nivel de consulta externa, hospitalización, emergencia, prestaciones económicas y sociales, así como de otros servicios de salud.
- Estudio de Opinión de la Gestión y Servicios de Essalud IPRESS Red Rebagliati / Almenara / Sabogal / Centro Especializado Salud Renal / INCOR. Mayo 2016 Lima y Callao y Estudio de Opinión de la Gestión y Servicios de Essalud Hospitales Nacionales IPRESS Red Rebagliati / Almenara / Sabogal.

Por su carácter ex profeso, se debe destacar las 16 sistematizaciones de experiencias innovadoras y exitosas durante la gestión 2012–2016 de Essalud, siendo relevante para estos efectos de sostenibilidad las lecciones aprendidas y la agenda pendiente.

2.3.6 Sostenibilidad vía simbolización y reconocimiento

Essalud, durante la presente gestión, también ha incursionado en recursos y mecanismos de institucionalización como son la simbolización de procesos claves de las políticas institucionales y la promoción del reconocimiento externo de la labor institucional.

En el plano simbólico se instituyó el 14 de febrero de cada año como el Día de la Humanización mediante la Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 116-PE-ESSALUD-2014, con el propósito de posicionar la importancia del valor del respeto al paciente en el marco de la gran Cruzada Nacional por la Humanización de los Servicios de Salud. Se propone esta fecha como un día emblemático que recuerde a los trabajadores y asegurados la importancia de sembrar valores, como el respeto en Essalud. En el marco de este día se realiza el reconocimiento público de los Símbolos Humanizadores y Servicios Humanizados que destacan por su liderazgo en humanización (Essalud 2014). Desde el 2014 se han celebrado en total tres fechas del Día de la Humanización en febrero del año 2015 y el 2016.

En otro plano, la humanización pasa a formar parte de la imagen institucional a partir de la incorporación del eslogan “Humanizando el Seguro

Social” a través de Resolución de la Presidencia Ejecutiva N° 99 PE-ESSALUD -2016 del 9 de febrero del 2016 que aprueba el logotipo institucional conformado por la denominación “Essalud”, la figura estilizada de una familia y en la parte inferior la frase “Humanizando el Seguro Social”

El reconocimiento de esta reputación ha sido tendencialmente negativo. Basta recordar que durante el año 2013, Essalud fue identificado como una de las entidades que tenía TRAMITES DE MÁS, en un proceso referenciado y elegido por los usuarios.

La alta dirección de Essalud, en la convicción de los logros que se venían obteniendo en las nuevas iniciativas, programas y campañas, alienta y apoya las postulaciones a las convocatorias públicas nacionales e internacionales de reconocimiento y/o premiación.

Estos premios materializan el esfuerzo, dedicación y eficiencia alcanzada por las diferentes gerencias, oficinas y centros de Essalud¹³³.

Es muy importante, desde una perspectiva de gerencia estratégica, estos reconocimientos y premios, que proceden de actores sociales e institucionales que forman parte del entorno organizacional y que ejercen niveles de influencia importante en términos de construcción de agenda pública y de soporte político.

VI. DISCUSIÓN DE RESULTADOS

Previo al desarrollo de este capítulo es pertinente contar con un balance general sobre el carácter innovador y/o exitoso de las experiencias sistematizadas:

133 Año 2012: Essalud obtuvo un premio por Buenas Prácticas en el Concurso Internacional de la Asociación Internacional de Seguridad Social - AISS por la Estrategia de “Medicina Complementaria” y por el Programa “Reforma de Vida”. Año 2013: Reconocimiento otorgado por el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables – MIMP, en la categoría Instituciones Públicas; sub categoría nacional, en mérito a su destacada labor a favor de las Personas Adultas Mayores. Año 2015: Reconocimiento otorgado por el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables–MIMP, en la categoría Instituciones Públicas; sub categoría nacional, por su labor a favor de las Personas Adultas Mayores; Reconocimiento otorgado por el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables – MIMP, en mérito al Programa “Ciberdiálogo” desarrollado en los Centros del Adulto Mayor de ESSALUD; Cinco postulaciones al Concurso Ciudadanos al Día fueron consideradas dentro de las “Cien Mejores Prácticas Gubernamentales”; Diploma “Creatividad Empresarial” de la Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas por ser finalista en la categoría Gestión Pública Nacional; Certificación de Buenas Prácticas en Gestión Pública–Ciudadanos al Día - CAD en dos categorías: Incidencia Pública y Educación; Premio a la Calidad otorgado por la Sociedad Nacional de Industrias fue concedido al INCOR Essalud, por segundo año consecutivo; Tres Premios obtenidos en el Concurso Creatividad Empresarial: Dos Premios otorgados a INCOR y un premio extendido a las Farmacias Naturales

Año 2016: Premio de la Asociación Internacional de la Seguridad Social por la implementación del “Plan Confianza: Más Operaciones, Menos Esperas”; Tres premios de Buenas Prácticas otorgados por la Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS). Las iniciativas galardonadas son: Pago automatizado del subsidio de lactancia; Mejoras en la gestión de sistemas de información para la selección de personal; Mejora de la calidad de atención de enfermería mediante la implementación de un registro estandarizado en las unidades de cuidados críticos cardiovasculares; Premio de Buena Práctica en Gestión Pública otorgado por la ONG “Ciudadanos al Día” a la implementación de la Central de Atención Continua e Ininterrumpida al Asegurado - 24x7, categoría Servicio de Atención al Ciudadano; Premio de Buena Práctica en Gestión Pública por Ciudadanos al Día: Círculos por los Derechos y la Humanización en ESSALUD, categoría Sistemas de Gestión Interna.

Cuadro N° 5

CRITERIO	ALCANCE LOGRADO
Innovación	Las experiencias muestran capacidad de enfrentar situaciones de una manera original o que correspondan a adaptaciones de otras experiencias o prácticas existentes, respecto de la historia organizacional incrementando su eficacia, eficiencia o efectividad.
	Las experiencias involucran estrategias, instrumentos y mecanismos innovadores para la toma de decisiones y el desarrollo de las acciones de un modo sinérgico intra e inter organizacional.
Orientación al cambio significativo	Sus procesos claves han contribuido a cambiar en forma positiva la realidad inicial objeto de acción.
	Tienen un resultado de mejora de la calidad de vida del público beneficiario.
Potencial de réplica / validez referencial	Las experiencias muestran elementos susceptibles de servir como referencia a otras prácticas.
	Posibilidad que las experiencias sean repetidas por otras instancias descentralizadas u otras administraciones.
Potencial de sostenibilidad	Los bienes, servicios y sus efectos se pueden mantener en el tiempo. Posibilidad que sean asumidas e interiorizadas por el implementador, y cuenta con los recursos necesarios, humanos, administrativos y financieros para su aplicación rutinaria.
Rendición de cuentas	Las experiencias que es sometida al escrutinio de sus procesos, logros y limitaciones por parte de los usuarios.
Información con evidencias	Las experiencias han generado información suficiente y significativa que da cuenta con evidencias de los efectos positivos significativos del Programa, iniciativa y campañas.

4.1 Balance sobre el carácter innovador y/ exitoso de las experiencias

Los hallazgos, conclusiones y lecciones aprendidas de las 16 sistematizaciones permiten, a su vez, una conclusión de primera aproximación: en su conjunto se han constituido como experiencias innovadoras netas e inicialmente exitosas. Una variable a considerar es la antigüedad de la etapa de implementación efectiva, revelándose que la casi totalidad tienen apenas un año de despliegue y han cubierto momentos de diseño operativo, posicionamiento e implementación inicial. La constatación del mayor avance innovador y de logros se da en experiencias como Medicina Complementaria; Plan Confianza y Humanización de los Servicios de Salud. Hecha esta salvedad, las 16 sistematizaciones tienen un núcleo común de criterios que han cubierto adecuadamente.

Esta es una primera evidencia de una gerencia estratégica innovadora, adaptativa, orientada al cambio en una perspectiva de sostenibilidad y que cubre positivamente direcciones avanzadas de gerencia social y pública como la rendición de cuentas y la gestión del conocimiento. Lo expresado no agota las apreciaciones sobre la identificación y caracterización de líneas de gerencia estratégica implementadas en la gestión 2012 – 2016, solo manifiestan la cobertura positiva de los criterios que se consideraron para la selección de las iniciativas, programas y campañas postuladas.

4.2 Tensiones y gestión estratégica

Establecido lo anterior, para los efectos del debate se establecen los siguientes ejes de discusión: i) Tensión entre influencia del entorno organizacional y autonomía en la agencia; II) Concurrencia y gravitaciones de las diversas

políticas institucionales vigentes y actuantes; iii) Tensión entre los componentes curativos y los preventivos promocionales; iv) Tensión entre la capacidad de gerencia estratégica y la gestión operativa; y, v) Gestión estratégica y recuperación de la confianza institucional

4.2.1 Tensión entre influencia del entorno organizacional y autonomía en la agencia

- a. Un componente clave en el análisis del entorno es la calidad de la imagen pública que tiene la institución en los asegurados y sus derechos habientes y, en general, en la “opinión pública”. Con cargo a un debate más específico más adelante, se puede afirmar que Essalud soporta desde muchos años a la fecha el estigma de una entidad en crisis creciente y acumulada, caracterizada por su ineficiencia, ineficacia e ineffectividad sanitaria de prestación de servicios e institucional. El escrutinio y valoración cotidiana de sus rasgos negativos en las comunicaciones interpersonales y, particularmente, las mediáticas, constituyen una fuente para las respuestas reactivas por parte de Essalud que, con frecuencia, privilegia el esclarecimiento público de la situación problemática y su abordaje. Ello se constituye en un factor que retroalimenta la prioridad política que se asigna al componente recuperativo y rehabilitador.
- b. Una pregunta clave para el análisis estratégico y gerencial del entorno es ¿Cuál es el tipo o grado de influencia favorable o desfavorable que tiene el entorno mediato e inmediato en la gestión estratégica, gestión programática y gestión operativa de la institución?¹³⁴

En la totalidad de las sistematizaciones se concluye que las políticas públicas de modernización de la gestión pública peruana y la decisión gubernamental de reorganizar Essalud, han favorecido sensiblemente en la condición innovadora y/o exitosa de las iniciativas, programas y campañas sistematizadas. Destacan la influencia de las políticas sobre modernización del Estado, servicio civil, salud e inversiones en modalidades APP y tercerización de servicios, calidad y atención de la ciudadanía, entre las más importantes. Estas políticas han servido de soporte, deliberado o no, a las políticas institucionales de humanización de los servicios de salud y de Buen Gobierno Corporativo, y a sus expresiones como iniciativas, programas y campañas como las que han sido materia de las sistematizaciones. Es plausible que esta afirmación se pueda hacer extensiva al conjunto del quehacer de Essalud.

En específico, las políticas públicas de naturaleza laboral han contribuido de modo significativo a crear y desarrollar las condiciones para las tensiones

¹³⁴ Inspirados en Kast y Rosenzweig, así como en Coulette, se divide el entorno en inmediato y mediato.

entre demandas laborales y oferta institucional. Esta última, acotada por las normas legales que concentran las negociaciones colectivas a asuntos exclusivamente de condiciones de trabajo.

El mandato para la reorganización de Essalud, con la gestión de una Comisión Reorganizadora altamente representativa que formula un diagnóstico y recomendaciones, constituyen un marco legal bastante habilitador acompañado de la voluntad política del Ejecutivo de respaldo a la gestión 2012–2016 de Essalud y, de otro lado, la actitud acentuadamente crítica de una Comisión del Congreso en Salud y Seguridad, caracterizado prioritariamente por sus dudas sobre los avances y oposición ideologizadas a temas como las APP y desempeño de la gestión.

- c. La Alta Dirección de Essalud, en particular su Presidenta Ejecutiva, durante el ciclo de las experiencias sistematizadas, muestra que ha tenido que lidiar con actores activamente renuentes y coyunturas mayoritariamente desfavorables. Entre ellas se pueden reseñar las paralizaciones y huelgas.

Conviviendo con esta agitación laboral, se iniciaron, implantaron y desplegaron un conjunto de intervenciones públicas, entre las cuales se encuentran las 16 sistematizaciones innovadoras y/o exitosas. Ello conllevó a gerenciar estratégicamente el entorno organizacional, las relaciones con los actores internos y externos, la gestión de procesos emprendedores y estratégicos combinando las exigencias del corto plazo, del mediano y del largo plazo, este último expresado en la aprobación y gestión del Plan Maestro hacia el año 2021.

En el plano de las macro decisiones del entorno, una que favoreció a la gestión, fue la decisión jurisdiccional del Tribunal Constitucional, que trasladó al Congreso de la República la restitución de las condiciones económicas como derecho inalienable en las negociaciones colectivas y las demandas laborales de los sindicatos también cesaron. En la agenda de demandas y reclamos que han sustentado movilizaciones, paralizaciones y huelgas, se han adicionado argumentos ideologizados como la privatización de los servicios de salud, vía los socios públicos y privados, y la tercerización de procesos de adquisiciones diversas, así como la destitución de las principales autoridades de Essalud.

4.2.2 Concurrencia y gravitaciones de las diversas políticas institucionales vigentes y actuantes

- a. Durante el período entre setiembre 2012 a julio 2016, en la gestión de Essalud han tenido vigencia formal y/o virtual un conjunto de políticas que han tenido como fuentes: el Plan Estratégico Institucional Essalud 2012–2016, las Declaraciones y Normas de la Alta Dirección de Essalud y el Plan Maestro al 2021.

En el caso del Plan Estratégico Institucional Essalud 2012–2016, en la mayoría de las sistematizaciones aparecen referencias directas a este instrumento de gestión, principalmente como alineamiento formal y soporte normativo, cediendo el paso a las políticas institucionales generadas y posicionadas desde setiembre 2012.

Bajo una mirada integradora, las políticas institucionales de la gestión 2012–2016 se han alineado en un horizonte presente y prospectivo en torno a los Ejes y Objetivos Estratégicos del Plan Maestro hacia el 2021.

Cuadro N° 6

Políticas institucionales gestión 2012 - 2016	Plan Maestro hacia el 2021.	
Política institucional humanización de los servicios de Essalud	Eje estratégico 1 Atención humanizada de calidad	Objetivo 1 Brindar al asegurado una atención humanizada con calidad y oportunidad con mayor nivel de compromiso y satisfacción del asegurado.
Política institucional Buen gobierno corporativa	Eje estratégico 2 Buen Gobierno Corporativo	Objetivo 2 Fortalecer la gestión de Essalud incorporando los principios del Buen Gobierno y la sostenibilidad financiera.
	Eje estratégico 3 Modernización	Objetivo 3 Modernizar Essalud agregando valor a todos sus procesos bajo el enfoque sistémico e integral centrado en el asegurado.
	Eje estratégico 4 Responsabilidad social	Objetivo 4 Contribuir con los objetivos de desarrollo del país en el marco de la responsabilidad social corporativa y las políticas de seguridad y salud en el trabajo.

Ello explicaría por qué en la gestión de las experiencias, materia de las 16 sistematizaciones, se advierte una presencia en términos de ideas fuerza los contenidos del Plan Maestro hacia el 2021. El caso más relevante de alineamiento formal se ha encontrado en el documento Sistematización de la Experiencia de Humanización del Seguro Social de Salud–Essalud 2012–2016: Proceso Automatizado del Subsidio por Lactancia: “Estos principios y prácticas, se han convertido en políticas institucionales como se puede comprobar en el Marco Estratégico del Plan Maestro, que forma parte del Plan Estratégico 2017 – 2021, actualmente en elaboración”. (Pág. 13)

b. A la base de la voluntad política de definir y lanzar principios rectores o políticas institucionales, se encuentra la comprensión de la razón de ser de la organización¹³⁵, en este caso, de Essalud.

La nueva gestión llega con una idea sobre la razón de ser de Essalud al margen del contenido de la visión y misión declarada de la institución. En la transición de una gestión a otra, hay una tensión entre la imagen y percepción que

¹³⁵ La razón de ser de una organización se refiere a los valores de la organización y de sus dirigentes y empleados claves. También a la interpretación de lo que debería hacer (o no) la organización, a los resultados que espera alcanzar, a sus grandes políticas. Proulx, Denis, “Diagnóstico y cambio organizacional: Elementos claves” Cfr. pág. 39 y siguientes. Proyecto «Fortalecimiento de los Gobiernos Regionales para el Desarrollo Social y Económico en el Norte del Perú” GIZ- Pro Gobernabilidad. 2014.

tienen de Essalud los asegurados y sus derecho habientes, los estilos de gestión de un cuerpo de funcionarios de carrera pública y de trabajadores en general, las conclusiones y recomendaciones de la Comisión Reorganizadora de Essalud y el pensamiento de las personas que encarnan la nueva gestión. Es fundamental el peso del respaldo político de cada uno de estos elementos y actores para decidir la orientación de la razón de ser inmediato de la organización.

Denis Proulx ilustra adecuadamente esta conjugación: “En una organización, la dirección reinterpreta constantemente el sentido de la razón de ser, en parte a causa de las presiones del entorno, en parte por la influencia de los valores dominantes y de la propia experiencia de los dirigentes. Se podría agregar también que el deseo de dejar su marca influye en el comportamiento de los directivos” (2014: 49)

Se considera que este análisis es más pertinente cuando la naturaleza y razón de ser de Essalud, estaba siendo abordada dentro de una voluntad política mandataria como la derivada de la norma que declara en reorganización la institución y una Comisión Reorganizadora formula un diagnóstico y recomendaciones en ese sentido. En la experiencia de Essalud, durante esta gestión institucional, los contenidos de la razón de ser se expresaron en la asunción de las políticas de humanización de los servicios y del Buen Gobierno Corporativo, cuyas ideas fuerzas fueron cambiando durante su implementación y logrando su madurez de fondo y de forma en el Plan Maestro hacia el 2015.

El conjunto de las políticas institucionales durante la gestión posibilitó el diseño de nuevos significados y la creación de nuevas realidades compartidas que daban sostén y vinculaciones a la institución en un marco de reforma. En ese contexto, una importante pista de estudio es la reconstrucción de las narrativas corporativas y los procesos de diseño y gestión de significados compartidos entre los años 2012 y 2016 en Essalud¹³⁶, a partir de las 16 sistematizaciones y otras fuentes calificadas.

4.2.3 Tensión entre los componentes curativos y los preventivos promocionales

a. Desde antes de la presente gestión institucional se advertía el sobre peso del componente curativo en Essalud y la urgencia de superarlo. En el Plan Estratégico Institucional Essalud 2012–2016, se establece como Objetivo 4: “Brindar atención integral a los asegurados, mejorar el trato hacia ellos, cambiar el modelo de atención por uno basado en la atención primaria y actuar sobre los determinantes sociales de la salud, con énfasis en los aspectos preventivo–promocionales, contando para ello con el apoyo técnico de la OPS/OMS”.

136 Cfr..

En el informe de la Comisión Reorganizadora, a nivel de diagnóstico y de recomendaciones, centralizan su abordaje, sin embargo, las diversas causas que impulsan a la reorganización de la institución fue, justamente, la total crisis de este componente: i) Insuficiente oferta asistencial para atender la demanda creciente de los asegurados; ii) Cogestión de los servicios de emergencias de los hospitales nacionales y de las redes asistenciales de salud; iii) Desabastecimiento de medicamentos, materiales médicos de insumos de laboratorio; iv) Diferimientos de operaciones quirúrgicas, procedimientos, diagnósticos terapéuticos y citas médicas.

Buena parte de la gestión actual se ha dirigido a brindar a estos problemas de alta criticidad, respuestas inmediatas en un primer momento y respuestas sostenidas posteriormente, en el marco de las políticas de humanización de los servicios de salud y del Buen Gobierno Corporativo.

Una expresión indirecta de este desbalance lo constituyen las experiencias que han sido materia de las 16 sistematizaciones. Solo cuatro de ellas dan cuenta del componente preventivo promocional: i) Medicina complementaria; ii) Reforma de vida; iii) Detección de cáncer de cuello uterino y de mama; iv) Espacio socio sanitario para la atención del adulto mayor.

Sin embargo, existen otros programas preventivos que han tenido un nivel de fortalecimiento significativo durante la presente gestión, tales como: i) el programa VIH Sida, ITS, salud sexual y reproductiva; ii) el programa TB; iii) salud bucal; y, iv) enfermedades crónicas no transmisibles.

b. Individualmente y en conjunto han generado una imagen de servicios y/o programas humanizados de alto efectividad; sin embargo, se continúa apreciando la brecha con relación a los servicios recuperativos, donde el crecimiento de respuestas a los problemas cruciales de insuficiente oferta asistencial, congestión de los servicios de emergencias, desabastecimiento de medicamentos, materiales médicos de insumos de laboratorio y diferimientos de operaciones quirúrgicas, procedimientos, diagnósticos terapéuticos y citas médicas, presionan en forma cotidiana y multimedia a la institución.

Un primer abordaje a este asunto fue el cambio de Cartera de Servicios de Atención Primaria a Cartera de Servicios de Complejidad Creciente y se espera que esta acometida sea más integral y equitativa mediante la implementación del Modelo de Cuidado Estandarizado y Progresivo de la Salud – MOCEPS. Es previsible que esta tensión todavía se mantenga por un tiempo con la particularidad que el componente preventivo promocional estará conceptual, programática y presupuestalmente más posicionado y robusto.

Es menester ser consciente de la necesidad de una gestión intersectorial para enfrentar y abordar los determinantes de la salud, sobre todo cuando

las políticas de medio ambiente, nutrición, educación, agua potable, acceso a servicios básicos, entre otros, siguen siendo fragmentadas, desconectadas del sistema de salud. Esto hace muy difícil que se haga un trabajo preventivo promocional de la salud realmente efectiva. Otro factor que impacta negativamente sobre el desarrollo del componente preventivo, es que el gasto en la atención curativa es mucho más visible y genera mayor presión política. Es importante para el análisis reconocer la importancia del desarrollo del componente recuperativo en el crecimiento de la confianza y de sus riesgos y contradicciones para la construcción del valor público en Essalud, considerando, entre otros aspectos, que existe una cultura recuperativa imperante en el medio limitando las posibilidades institucionales de crecer en procesos integrales de atención.

La desaceleración económica frenó seriamente las inversiones recuperativas de la institución, sin embargo, no estimuló el componente preventivo promocional a pesar de su real influencia en la disminución del gasto.

4.2.4 Tensión entre la capacidad de gestión estratégica y la gestión operativa

- a. La totalidad de las iniciativas, programas y campañas, materia de las sistematizaciones, reconocen que las ideas fuerza originales para el diseño e implementación inicial de estos importantes emprendimientos públicos, fue la Presidencia Ejecutiva. En algunos casos que, como la Medicina Complementaria, se gestaron años atrás, el fortalecimiento de sus procesos y la dotación de la jerarquía programática y administrativa, se lograron durante la presente gestión. En los casos que tienen que ver directamente con la política institucional y que por ley les corresponde, fueron sometidos a la aprobación del Consejo Directivo, en otros, propiamente de gestión, se desarrollaron con esta autonomía y cumpliendo estrictamente el mandato de dar cuenta al Consejo Directivo.
- b. Los Gerentes y Jefes de Oficinas, por lo general, con un grupo de profesionales de procedencia externa cumplen un rol de darle consistencia técnica al lineamiento de política pública generado por la alta dirección de Essalud. Los directivos, funcionarios, profesionales y demás colaboradores en las redes desconcentradas, institutos y hospitales nacionales, intervienen como actores de implementación. Lo señalado hace una buena configuración aproximativa del rol del Funcionario Directivo en la visión de Moore¹³⁷: Los gerentes públicos, al ocupar la “franja directiva” del sector público, deberán tener por misión la creación de “valor público” en las siguientes tres esferas: a)

137 MOORE, Mark H. (1998) “Gestión Estratégica y creación de valor en el sector público”. Capítulo 3 (Pág. 101-162).

Gestión Estratégica: cuando producen ideas innovadoras y reformula la misión; b) Gestión del Entorno Político: cuando negocian con su entorno autorizante (autoridades, ciudadanos, grupos sociales, etc.) para obtener legitimidad, autorización, colaboración o recursos para cumplir con sus objetivos; y, c) Gestión Operativa: cuando conducen la organización de manera eficaz y eficiente.

- c. Una primera tensión que se produce entre la decisión estratégica y el diseño operativo y gestión operativa, deviene de las adhesiones a enfoques tradicionales de gestión y prácticas profesionales burocráticas, en el sentido negativo del término. A ello hay que sumarle la pre-existencia y persistencia de barreras normativas intermedias y operativas, así como los engorrosos trámites para lograr asignación de recursos presupuestales con el monto y oportunidad debidos.
- d. Una segunda tensión que merece un análisis aparte es el comportamiento de los grupos profesionales frente a estas iniciativas, programas y/o campañas innovadoras. Ha sido recurrente la actitud opositora de los médicos representados por su sindicato mayoritario frente al Plan Confianza, tercerización de servicios, mecanismos de inversión tipo socio publico privados, entre otros. Todo ello acompañando sus demandas de mejoras remunerativas. En varios momentos de la gestión 2012–2016, se han sumado a este predicamento los sindicatos de enfermeras, tecnólogos médicos, trabajadores en general, entre los más importantes. Durante las coyunturas caracterizadas por las paralizaciones laborales, crisis gubernamentales o periodo previo a la ratificación de la Presidencia Ejecutiva, los contenidos de las demandas incluían y priorizaban el cambio de las autoridades de Essalud. Ambas tensiones remiten al progreso logrado en una de las exigencias claves para la implementación de reformas administrativas como las emprendidas en Essalud en el periodo 2012-2016: el alto grado de desarrollo de los sistemas de alta dirección pública. Los cambios programáticos y organizacionales introducidos y en desarrollo, la mayoría de ellos altamente innovadores y de cierta complejidad, requieren un potencial profesional de mayores calificaciones en formación y en experiencia que han sido cubiertos relativamente, por ejemplo, en el desarrollo de sistemas como los relacionados con la separación de las funciones de aseguramiento/financiación, la consolidación de la gestión de los socios públicos privados o de los acuerdos de gestión.
- e. Una tercera tensión detectada en las sistematizaciones ha sido la compartimentalización versus la transversalización de los procesos.

Ello básicamente por las herencias de diseño organizacional vertical y departamentalizado, en algunos casos no resueltos en el nuevo Reglamento de Organización y Funciones y, de otro, los celos profesionales y preeminencias técnicas al interior de las gerencias y oficinas, así como entre ellas. Ello explicaría por qué las políticas de humanización de los servicios y del Buen Gobierno, son entendidas, inclusive por algunos funcionarios directivos, como una responsabilidad de gestión directa de algunas gerencias y oficinas. Es ilustrativo cómo, en algunas reuniones técnicas de validación de las sistematizaciones materia de esta publicación, algunos funcionarios y hasta los propios consultores descubrían que había un conjunto importante de iniciativas, programas y campañas que habían encarnado progresiva y positivamente estas políticas institucionales.

- f. En general, durante las etapas de implantación e implementación inicial, no ha habido una clara conciencia que Essalud, como parte de la administración pública peruana, estaba inmerso dentro de un mandato de modernización de la gestión pública y de un mandato de reforma institucional. Las políticas de Humanización de los Servicios y de Buen Gobierno Corporativo por periodos extendidos, se han concebido por importantes sectores internos de la institución como “políticas de la alta dirección”, desconociendo su fuerza como políticas e instrumentos de políticas públicas muy gravitantes para la gobernabilidad del país.
- g. Frente a la actitud de diversos actores burocráticos y gremiales, ha sido necesaria una voluntad decidida de la Alta Dirección de Essalud que incluía la intervención personal de la Presidencia Ejecutiva en los momentos de deslinde, motivación, inicio, crisis o consolidación de estos procesos innovadores.
- h. Otra estrategia para darle viabilidad a las innovaciones, ha sido la política de institucionalización a través de las diferentes vías, particularmente la nueva estructura y funciones de Essalud, la normalización de los macro procesos y procesos claves, su incorporación como Acuerdos de Gestión, el sometimiento de la gestión al escrutinio interno y externo, así como las tangibles mejoras en las condiciones económicas de los trabajadores, destacándose los incrementos remunerativos a los médicos y enfermeras. La aprobación de la banda salarial de Essalud y su progresiva aplicación, además de la franca preocupación por el bienestar de los colaboradores de Essalud, también han servido como catalizadores para una mayor viabilidad de las decisiones gerenciales estratégicas de la actual gestión.

- i. Aun en estos entornos de mejora, el desempeño del trabajador de Essalud no tiene los estándares que requieren los cambios institucionales en un marco de modernización de la gestión pública. Es conveniente revisar las experiencias en entidades similares dentro y fuera del país. Una pista interesante es el poder de los usuarios, que apenas ha sido explotado. Resulta evidente que, sin un aumento radical en la concientización y la presión de los usuarios, es probable que las medidas para mejorar la calidad de los servicios tengan resultados limitados e insostenibles. Esta conclusión coincide con la principal hipótesis que se incluye en el enfoque del Triángulo de Rendición de Cuentas recomendado en el Informe sobre Desarrollo Mundial 2004 del Banco Mundial, que postula que la mejora de los servicios requiere una mayor supervisión de los usuarios y que estos expresen su opinión. Existe la necesidad de crear una rendición de cuentas recurrente movilizando y fortaleciendo la conciencia social y la voz de los usuarios y concurrentemente, mediante el desarrollo de sistemas y mecanismos de vigilancia social, monitoreo social, transparencia y rendición de cuentas.

4.2.5 Tensión entre la construcción de desconfianza y la desconfianza institucional.

La recuperación de la confianza se formula como el propósito estratégico del conjunto de políticas institucionales y actividades estratégicas de Essalud.

- a. A diferencia de otros conceptos introducidos en esta gestión, CONFIANZA no tiene una acepción oficial. A continuación, se hace una revisión a las alusiones a esta categoría social en algunas fuentes secundarias significativas:
 - Lineamientos estratégicos de Essalud. Plan Estratégico Institucional 2012 – 2016, mediante Acuerdo de Consejo Directivo Nro. 23-10-ESSALUD-2012;
 - Recuperar la confianza: De los asegurados, empresas, trabajadores de Essalud, proveedores y agentes participantes del Sistema Logístico, Socios estratégicos (MINSA, SUNAT, SUSALUD, SIS, Contraloría General de la República y organismos internacionales)
 - Exposición en el Congreso de la República: Presidenta Ejecutiva. Nov. 2012.

Essalud es una empresa de carácter social que administra un fondo de aseguramiento sustentado en los principios de un Buen Gobierno Corporativo y en las políticas del buen trato y la humanización del servicio,

con el objeto de brindar un servicio con calidad y calidez, que permita recuperar la confianza de los asegurados y la ciudadanía en general.

La gestión 2012–2016 de Essalud inició su trabajo afrontando graves embalses en consultas y operaciones, sin embargo, la implementación del Plan Confianza ha permitido lograr un desembalse paulatino de cirugías y atenciones especializadas, así como mantener de manera sostenible el abastecimiento de medicinas al 97% a nivel nacional, lo que ha permitido superar el desabastecimiento de cerca del 35% de medicamentos con que se hallaba Essalud al inicio de su gestión.

El Súper Plan Confianza es una política institucional orientada a mejorar la oportunidad quirúrgica a todos los asegurados con alguna cirugía pendiente. Funciona desde 2013. Esta iniciativa en beneficio de la salud de nuestros asegurados y aseguradas, se realiza bajo los lineamientos de una atención más humana, oportuna, con calidad y calidez.

- b. Essalud, igual que la casi totalidad de las instituciones públicas del país, son entidades en las que los ciudadanos y los asegurados no tienen confianza. Esta percepción es preexistente al año 2012.

Para la presente gestión institucional afrontar decididamente y en forma sostenida esta descapitalización social de Essalud, fue una decisión estratégica trascendental que cruza como intencionalidad y praxis todas las intervenciones de la institución. Las causas de la desconfianza en Essalud han sido las mismas, con variaciones en la prelación de algunas causas. En febrero 2013, el 55% expresa su desconfianza en Essalud y considera como causas de ello: esperas (38%), maltratos (35%), negligencia (34 %) y corrupción (18%). (Encuesta nacional Ipsos Apoyo). En setiembre 2015, la desconfianza es de 50.9% en asegurados mayores de 14 años. Las causas identificadas son: esperas (82.4%), maltrato (45.7%), negligencia (27.4%), corrupción (14%). (Encuesta Nacional Socioeconómica de Acceso a la Salud de los Asegurados de Essalud, 2015).

Devienen en pertinentes las siguientes preguntas:

¿Por qué es tan escasa la reducción de la desconfianza en los asegurados, considerando la cobertura y calidad de las intervenciones desarrolladas durante la gestión actual con un sentido deliberado por recuperar la confianza?

Las causas de la desconfianza en Essalud han sido las mismas durante un largo tiempo, con variaciones en la prelación de algunas causas. Mírense las más recientes: en febrero 2013, el 55% de la población expresa su descon-

fianza en Essalud y considera como causas de ello: esperas (38%), maltratos (35%), negligencia (34 %) y corrupción (18%). Encuesta nacional Ipsos Apoyo. En setiembre 2015, la desconfianza es de 50.9% en asegurados mayores de 14 años. Las causas identificadas son: Esperas (82.4%), maltrato (45.7%), negligencia (27.4%), corrupción (14%). Encuesta Nacional Socioeconómica de Acceso a la Salud de los Asegurados de Essalud, 2015. Algunas aproximaciones explicativas serían:

No todas las intervenciones en prestaciones de salud y prestaciones socio económicas de Essalud tienen encarnadas la política de humanización y buen gobierno corporativo. No todas las personas, que desde Essalud se relacionan en cada eslabón de los servicios al cual acude un asegurado o su causahabiente, tienen un comportamiento humanizado. En varios momentos y procesos, inclusive sucesivos, se puede quebrar la confianza o acentuar o agudizar la desconfianza. Las fuentes de alimentación de la confianza y de la desconfianza son multimedia, teniendo prevalencia los testimonios de los familiares, amigos o conocidos en la comunicación interpersonal y las noticias e imágenes que se proyectan en los medios de comunicación masiva.

La confianza institucional es un activo del capital social institucional que, en el caso de Essalud, es especialmente muy volátil. Al cuasi estigma como entidad sanitaria deshumanizada y corrupta, se añade con mucho peso en el sentimiento de confianza, la atención satisfactoria o no satisfactoria de las necesidades específicas y concretas en un momento y un lugar dado. Un paciente satisfactoriamente operado en el marco del “Plan Confianza”, asumirá una actitud desconfiada ante la institución, si su consulta para control posoperatorio se difiere por muchos días; la inversión de confianza inicial se diluirá rápidamente.

También es pertinente la siguiente observación metodológica: En la experiencia mexicana sobre confianza institucional pública se identificó que las respuestas a la pregunta clásica: ¿Cuánta confianza tiene usted en la institución X (Mucha, poca, ninguna)? tiende a alinearse con la percepción que se tiene sobre la administración pública o el Estado en general y se advierte una diferencia cuando la pregunta se torna más específica: ¿Cuánta confianza tiene usted en la gestión actual de la institución X (Mucha, poca, ninguna)¹³⁸

Otra pregunta: ¿Hubo una identificación explícita de las estrategias y/o intervenciones que deliberadamente apunten a mejorar los niveles de confianza en Essalud?

En algunas presentaciones oficiales de Essalud se releva el rol de las intervenciones de transparencia en la generación de confianza: acerca la gestión a los ciudadanos y pone a su alcance información comprensible, veraz y completa; fomenta la honestidad en el servidor público; previene la corrupción

138 CEPI WORKING PAPER, No. 17. Encuesta Nacional sobre Filantropía y Sociedad Civil (ENAFI): Capital Social en México.

y promueve la responsabilidad y eficacia en la gestión pública; empodera a los ciudadanos para evaluar a las autoridades, promoviendo la vigilancia ciudadana; fortalece el vínculo entre el estado y la población generando mayor confianza en la democracia y el cumplimiento de compromisos y acuerdos.

El Plan confianza y Súper confianza, son reconocidos como estrategias de una efectividad masiva e inmediata por los problemas que resuelve; sin embargo, tiene la demanda permanente de su institucionalización para escapar de los riesgos propios de la transitoriedad de las campañas. No hay evidencia de que Essalud haya contado con una conceptualización institucional de la confianza/desconfianza¹³⁹ y con un plan o estrategia ad hoc para afrontarla.

El enfoque de desempeño institucional se ha considerado en la literatura especializada, como el más pertinente para dar cuenta de la confianza institucional en las entidades públicas. En breve, las instituciones que se desempeñen bien tenderán a generar mayor confianza. Ello a todas luces, en la experiencia de Essalud es insuficiente. La tarea pendiente es muy compleja, aunque algunos pensadores como Stephen Covey, consideren que las estrategias y acciones son simples y sencillas: escuche al otro, hable claro, promueva transparencia, corrija errores y mejore, acredite resultados, mantenga sus compromisos y amplíe sus círculos de confiabilidad. Citado por Gonzalo Galdós: "Confianza y capital social" El Comercio (05.04.2008) Lima, Perú.

Definitivamente no es tan sencillo su abordaje como se presenta, por lo menos en Essalud. En el marco de la construcción de una gestión pública orientada al ciudadano o más propiamente de una perspectiva de construcción de valor público o resultados con valor público, la importancia y complejidad de la confianza institucional en la gobernanza política es crucial. Un importante documento técnico de las NNUU¹⁴⁰ ilustra el tema:

"En suma, se debe entender como resultado público, el producto final de un proceso causal democrático y técnicamente acertado, valorado por los ciudadanos que perciben que se ha producido un cambio real en el estado de una situación social no deseada o inaceptable y que se han respetado, asimismo los valores políticos democráticos.

139 "La confianza es la creencia sobre la acción que se puede esperar de los demás. La creencia se refiere a las probabilidades de que otros hagan ciertas cosas o se abstengan de hacer ciertas otras, que en ambos casos afecta al bienestar de la titular de la creencia, así como posiblemente el bienestar de los demás o una colectividad pertinentes. La confianza es la creencia de que los demás, a través de su acción o inacción, contribuirán a mi / nuestro bienestar y se abstendrán de infligir daño sobre mí / nosotros. HARDIN, RUSSELL. (2010) Confianza y confiabilidad. Ed. Fondo de Cultura Económica, Ciudad de México, México.

140 Comité de Expertos en Administración Pública 10 período de sesiones Nueva York, 4 a 8 de abril de 2011 Tema 3 del programa provisional* Gobernanza pública para obtener resultados a fin de mejorar la calidad de la vida humana para todos, mediante el apoyo al cumplimiento de los objetivos de desarrollo convenidos internacionalmente, incluidos los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

“... Es importante tener presente, además, la dimensión “subjetiva” de un resultado público, que no se reduce a un hecho social empírico, sino que incluye un juicio de valor de los ciudadanos sobre el producto social. En el juicio de los ciudadanos influyen sobre todo la credibilidad y la confianza (“reputación social”) que se hayan ganado las autoridades y los responsables de la adopción de decisiones en materia de gobernanza económica y de la sociedad civil a lo largo de su carrera política y trayectoria social.

“... La confianza es un aspecto importante de los resultados públicos. De la misma manera que la confianza puede ser esencial para obtener buenos resultados públicos, la consecución de buenos resultados públicos redonda en el aumento de la confianza. Si bien el nivel de confianza en una sociedad determinada a menudo está arraigado en tradiciones, valores y estructuras, las estructuras políticas y jurídicas de los sistemas políticos modernos pueden contribuir a aumentar el nivel de confianza de la sociedad

“... Del mismo modo, una burocracia no politizada puede incrementar la confianza en la competencia técnica, mientras que un sistema jurídico imparcial puede garantizar la existencia de un nivel de confianza no sólo vertical, sino también horizontal, entre los agentes individuales que interactúan en la sociedad. La confianza en el proceso ofrece al gobierno el tiempo necesario para lograr un resultado”

VII. A modo de síntesis y de conclusión

Con una finalidad estrictamente pedagógica y bajo riesgo de ser esquemático, se procede a proyectar la trazabilidad¹⁴¹ de las líneas maestras más recurrentes durante la gestión de Essalud 2012–2016. Su comprensión será posible, si previamente se ha internalizado adecuadamente la información y el conocimiento precedente.

La gerencia pública y social puesta en marcha deliberadamente y/o como respuestas a las demandas del contexto y coyunturas, bajo el recurso de la trazabilidad, puede visualizarse comprensivamente en el siguiente diagrama:

141 La trazabilidad en el marco de un sistema gerencial se entiende como el registro de las huellas que deja una política, una estrategia o una intervención altamente significativa, desde su inicio hasta su estado actual en términos de procesos y resultados en tensión con sus condiciones internas y su entorno respectivo.

Ello implica repasar la trayectoria y el camino seguido por cada elemento, proceso o resultado con el propósito de captarlos conceptualmente y confirmarles su significado o asignarle otros. Las sistematizaciones de experiencia posibilitan la trazabilidad gerencial retrospectiva, como se da en el presente caso.

Gráfico N° 2



Elaboración propia.

Para ponerlo en términos de modelos de gestión pública, dentro de las 16 experiencias sistematizadas se están confrontando diversos modos de gestión con elementos de nueva administración pública y gerencia social versus un modelo mixto patrimonial y clientelar. La reforma institucional emprendida durante el periodo 2012 – 2016 en Essalud ha logrado la implantación inicial de sus cambios organizacionales estratégicos que se establecieron en las recomendaciones de la Comisión Reorganizadora. Ello se refleja en la mayoría de las experiencias materia de las sistematizaciones. En específico, hay un buen avance hacia la construcción de un Essalud orientado al ciudadano o direccionado a la construcción de valor público.

En el marco de un nuevo gobierno nacional con sus particularidades, en lo relativo a correlación de fuerzas y la persistencia en algunos actores sociales y políticos de recusar lo actuado por la gestión precedente, entre otros elementos, las posibilidades políticas de continuidad, replicabilidad y, en definitiva, de la sostenibilidad de los procesos y resultados, contienen un alto riesgo.

En la actual administración gubernamental todavía se levantan alentadoramente las políticas de buen gobierno corporativo y la humanización de los servicios de salud como rectores de la gestión gubernamental y, específicamente, en el sector salud y la seguridad social. Hagamos votos para que la inteligencia

política, propia de una buena gobernanza, predomine en los actores institucionales y sociales de la seguridad social en el Perú, de modo que ésta se mantenga en un proceso de mejora continua y sea legítimamente un referente positivo de los avances en la modernización de la administración pública peruana.

Bibliografía

- COMITÉ DE EXPERTOS EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (2011). *10° período de sesiones Nueva York, 4 a 8 de abril de 2011 Tema 3 del programa provisional "Gobernanza pública para obtener resultados a fin de mejorar la calidad de la vida humana para todos, mediante el apoyo al cumplimiento de los objetivos de desarrollo convenidos internacionalmente, incluidos los Objetivos de Desarrollo del Milenio"*.
- CAF (2015) Valor estratégico de la gestión pública. Trece textos para comprenderla. *Serie: Estado, gestión pública y desarrollo en América Latina*.
- MANUCCI, M. (2007). Comunicación, incertidumbre y liderazgo. Págs. 109 y siguientes. *Revista Contratexto N° 15. Universidad de Lima*.
- MINTZBERG, Henry. (1995). *La estructuración de las organizaciones*. Barcelona. Ariel.
- MINTZBERG, Henry. (2010). *Managing*. Bogotá. Norma.
- MOKATE, Karen y José SAAVEDRA (2005). *"Gerencia Social: un enfoque integral para la gestión de políticas y programas sociales"*. Washington, D. C. Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social.
- MOORE, Mark y Sanjeev KHAGRAM (2008) *"On creating public value"*. CSRI Working Paper N° 3, Harvard University Press)
- MOORE, Mark H. (1998) *"Gestión Estratégica y creación de valor en el sector público"*. Capítulo 3 (Pág. 101-162).
- FIDAMERICA y PREVAL (2007) *Guía Metodológica para la Sistematización de Experiencias Locales"*
- PNUD Colombia (2009) Lineamientos generales para la sistematización de experiencias. Proyecto Transparencia en la Gestión Pública a Nivel Territorial en Colombia. Área de Gobernabilidad Democrática, Documento Interno de Trabajo.
- PROULX, Denis (2014) *"Diagnóstico y cambio organizacional: Elementos claves"*. Proyecto «Fortalecimiento de los Gobiernos Regionales para el Desarrollo Social y Económico en el Norte del Perú" GIZ- Pro Gobernabilidad. 2014.

Este libro se terminó de imprimir en
TERMIL EDITORES E IMPRESORES S.R.L.
Jr. Luisa Beausejour 2442 / 2444 Urb. Trinidad, Lima 01 - Perú
Central Telefónica: 336-6578 / 336-7144
ventas@termilperu.com
www.termilperu.com

ESCUELA DE POSGRADO MAESTRÍA EN **GERENCIA SOCIAL**



Las evidencias muestran que los sectores público y privado que trabajan en proyectos de apoyo al desarrollo no han logrado aún contribuir significativamente a reducir la pobreza y la exclusión en todas sus formas. Los factores que explican esta limitación son, principalmente, los modelos de gestión que dan soporte a las intervenciones.

En las actuales circunstancias, donde se reconoce que los problemas complejos no pueden ser resueltos únicamente por un solo sector administrativo en particular, se requiere incorporar estrategias de cooperación que convoquen a otros actores cuyo aporte contribuiría sustancialmente a la solución de los problemas sociales. Es así que la generación de espacios de gobernanza adquiere una importancia gravitante en la viabilidad de programas y proyectos de desarrollo, para que éstos alcancen resultados sostenibles y reduzcan las actuales relaciones de dependencia y tutelaje que caracterizan, en algunos casos, el vínculo con los grupos objetivo.

En el Perú y América Latina, el incremento de la inversión en políticas de desarrollo e inclusión social ha generado una demanda por profesionales encargados de gerenciar productivamente programas y proyectos.

La Pontificia Universidad Católica del Perú, siguiendo su trayectoria en los campos humanista, social y gerencial, brinda en la Escuela de Posgrado, desde el año 1999, estudios de posgrado para alcanzar el grado de Magister en Gerencia Social.