



LA GERENCIA SOCIAL EN LA PRÁCTICA

**ANÁLISIS DE LOS MODELOS DE GESTIÓN
DE PROGRAMAS Y PROYECTOS SOCIALES**

**Coordinadores: Percy Bobadilla
Carlos Centurión**



**100 años
PUCP**

**LA GERENCIA SOCIAL EN
LA PRÁCTICA.**

**Análisis de los modelos de gestión de
programas y proyectos sociales**

LA GERENCIA SOCIAL EN LA PRÁCTICA.

Análisis de los modelos de gestión de
programas y proyectos sociales

Coordinadores:

Percy Bobadilla Díaz
Carlos Centurión y Agüero

ESCUELA DE POSGRADO
MAESTRÍA EN GERENCIA SOCIAL



100 años
PUCP

Pontificia Universidad Católica del Perú - PUCP

Maestría en Gerencia Social,

Escuela de Posgrado

“La gerencia social en la práctica. Análisis de los modelos de gestión de programas y proyectos sociales”

Lima, Abril 2017

432 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/>

Cuidado de Edición: Natalia Yoza Mitsuishi

Arte de carátula: Yoselin Paulinich Martínez

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú Nro 2017-06958

Impreso en:

Termil Editores e Impresores S.R.L.

ÍNDICE

Prólogo	9
Presentación	11
• CAPÍTULO 1: La puesta en práctica de la gerencia social. Una mirada desde los modelos de gestión de los programas y proyectos sociales	13
<i>Autores: Percy Bobadilla y Carlos Centurión</i>	
• CAPÍTULO 2: Programas y proyectos sociales protectores	59
Primera parte: artículos de casos	
- Programa Juntos: Análisis desde el enfoque de la gerencia social <i>Autoras: Carol Vega, Jhoana Cárdenas, Mabel Vila, María Lazo, Marilú Paravecino y Mayra Miranda</i>	
- Programa Juntos: Estudio de caso de la región Loreto.....	81
<i>Autores: Leonor Espinoza, Arturo Fernández, Erick Lino Rosales y Yessica Quispe</i>	
- Programa Nacional contra la Violencia Familiar y Sexual: Trabajando juntos por un país sin violencia. ¿Utopía o realidad?	104
<i>Autoras: Rocío Calua, Elizabeth Huayhuarina, Noedith Rodríguez, Gloria Urquizo y Lidia Vidal</i>	
- Programa Nacional de Prevención de la Explotación Sexual en Niños y Adolescentes en el ámbito del turismo y el caso de Loreto. Análisis retrospectivo desde la gerencia social	128
<i>Autoras: Luz Remolino y Melissa Sulca</i>	
- Centro Emergencia Mujer de Villa María del Triunfo: Límites y posibilidades	153
<i>Autores: Andrés Díaz, Diego Chacón y Raúl Marín</i>	
- Proyecto fortalecimiento de la gestión comunitaria y local para la atención integral de la salud y la seguridad alimentaria (distri-	

to de Jangas, Huaraz): Una estrategia de articulación interinstitucional local188
Autores: Edy Palomino y Marco Gutiérrez

Segunda parte: comentarios a artículos211

- Comentario al artículo Programa Juntos: el análisis desde la gerencia social
Autor: Héctor Béjar (con la asistencia de Jeraly Oviedo)
- Comentario al artículo Programa Juntos: Estudio de caso de la región Loreto216
Autora: Faviola Mares
- Comentario al artículo Programa Nacional contra la Violencia Familiar y Sexual: Trabajando juntos por un país sin violencia. ¿Utopía o realidad?222
Autora: Amelia Fort
- Comentario al artículo Centro Emergencia Mujer de Villa María del Triunfo: Límites y posibilidades228
Autora: Giovanna Di Laura

• **CAPÍTULO 3: Programas y proyectos sociales promotores231**

Primera parte: artículos de casos

- Beca 18 y la legitimidad de una política de Estado
Autores: Hans Contreras-Pulache y Fredy Ruiz Condori
- Programa Jóvenes a la Obra: Inserción laboral y autoempleo. Una mirada desde la gerencia social262
Autores: Berenice Adrianzén y Eric Arenas, Patricia Sánchez
- Programa Punto Saludable en Instituciones Educativas: Un modelo de gerencia social283
Autores: Noelia Llacsahuanga, Nataly Barrientos, Cecilia Ganoza, Cecilia Lizarbe y Carlos Lozano

- Programa Emprendiendo: Formando ciudadanía social y económica.....318
Autoras: Lissbeth Ramos y María Clelia Zagal
- Segunda parte: comentarios336**
 - Comentario al artículo Programa Jóvenes a la Obra: Inserción laboral y autoempleo. Una mirada desde la gerencia social
Autora: Griselda Tello
 - Comentarios al artículo Programa Punto Saludable en Instituciones Educativas: Un modelo de gerencia social
Autor: Carlos Contreras.....345
Autora: Ender Allain Santistevan348
- **CAPÍTULO 4: Programas y proyectos sociales habilitadores353**
 - Análisis desde la gerencia social del Programa Nacional de Conservación de Bosques para la Mitigación del Cambio Climático
Autora: Conny Campos
 - Provías descentralizado: Acortando distancias, acercando gente
Autores: Juan Carlos Alarcón, Liseth Dipaz, Candi Nayhua, Katty Ramírez y Milagritos Ríos384
- **ANEXO: Matriz resumen de mapeo para análisis de casos de programas y proyectos sociales seleccionados.....411**

PRÓLOGO

¿Cuántas políticas y cuántos programas y proyectos sociales se implementan en el Perú y desde cuándo se llevan a cabo?, ¿cuál es su aporte al desarrollo?, ¿han logrado disminuir la pobreza? Estas y muchas otras preguntas se hacen en la academia y en los círculos de especialistas y políticos. Muchas son las respuestas, sin embargo, pocas de ellas se enfocan en un aspecto medular: la gestión de los mismos.

Gracias a la iniciativa de Percy Bobadilla Díaz, profesor de la Pontificia Universidad Católica del Perú y docente del curso Fundamentos de la Gerencia Social, curso básico de la Maestría en Gerencia Social de la PUCP, se presenta la primera publicación de una serie que se ha denominado Fundamentos de Gerencia Social, producto de la revisión crítica de las políticas sociales realizada por los estudiantes.

Los autores en esta obra son los propios estudiantes, quienes seleccionaron un programa o proyecto social y, aplicando los conceptos y herramientas aprendidos en la materia, analizaron y reflexionaron propositivamente sobre sus alcances. La guía cercana y estimulante de los docentes, ha sido fundamental para lograr los resultados que acá se presentan.

La política social, así vista, ofrece información y conocimientos que desentrañan las limitaciones muchas veces diagnosticadas sobre la gestión de las políticas específicas. De igual forma, da luces sobre los aportes reales y concretos de las mismas.

Un artículo introductorio de los docentes del curso, central al tema, explica la importancia de una gestión efectiva de las políticas sociales e introduce al modelo teórico y conceptual, útil para el análisis de la gestión desde el enfoque de la Gerencia Social.

De esta manera, la Maestría en Gerencia Social pretende aportar a la gerencia eficaz y humana, y proponer caminos que orienten la construcción de políticas sociales universales para el Perú y la Región.

Se espera que esta lectura proporcione el elemento necesario para abrir los espacios de encuentro y, por ende, de reflexión crítica y creativa que lleven hacia la innovación y el enfoque social y humano que toda gerencia, ya sea pública o privada, requiere.

Marcela Chueca Márquez
Directora de la Maestría en Gerencia Social

PRESENTACIÓN

Una tendencia persistente en América Latina, en el marco de la modernización de la administración pública (estructura administrativa del Estado) y de la gestión pública (forma de administrarla), es concebir que los resultados de las políticas de un sector público no son producto de las intervenciones exclusivas de esta instancia organizacional, sino de la concurrencia y articulación de otros actores sectoriales, gubernamentales y de entidades de la sociedad civil, que incluye el sector empresarial. En el campo social que nos ocupa, los modelos de gestión articulados de programas y proyectos sociales se convierten en un nuevo paradigma para el manejo, uso y orientación de los bienes públicos, es decir, de aquellos recursos tangibles (por ejemplo, el acceso al agua) e intangibles (por ejemplo, la seguridad ciudadana), que son de todos los ciudadanos, por lo que deben acceder a estos sin ninguna restricción jurídica ni social.

El desafío de esta publicación es analizar los factores que explican los resultados que consiguen dichos programas y proyectos sociales, y si estos tienen una relación directa con los modelos de gestión que ejecutan o con otros factores del entorno en el cual intervienen. La Maestría en Gerencia Social de la Escuela de Posgrado de la Pontificia Universidad Católica del Perú inicia, con la presente publicación, la Serie Fundamentos de Gerencia Social. Los trabajos de investigación que se presentan forman parte del esfuerzo realizado por los estudiantes del curso de Fundamentos de Gerencia Social, en los años 2013, 2014 y 2015. Estos trabajos fueron validados en seminarios públicos con participación de todos los involucrados en la gestión de los programas y proyectos sociales seleccionados.

Esta publicación, y con ello la serie, está dirigida principalmente a profesionales que trabajan en temas de desarrollo humano y políticas sociales, estudiantes de pregrado y posgrado en el campo de las ciencias sociales, funcionarios y profesionales que laboran en los programas y proyectos sociales públicos y privados, y en general toda aquella persona que tenga interés en conocer cómo se aplican las políticas públicas de equidad e inclusión social, así como los enfoques de valor

compartido y responsabilidad social promovidos en los últimos años. La publicación está presidida por un artículo central de carácter teórico que explica y analiza el alcance del concepto de co-gestión o articulación institucional en el funcionamiento de los programas y proyectos. Teniendo como referencia este marco conceptual, se presenta un balance de todos los casos estudiados.

Seguidamente se encuentran los estudios de casos de un conjunto de programas y proyectos seleccionados para esta publicación. Estos artículos se enfocan en los modelos de gestión. Cabe resaltar que alguno de estos programas o proyectos puede haber modificado sus formas de intervención en la realidad, pero esto no invalida el análisis realizado, debido a que nuestra prioridad es obtener lecciones sobre la gestión de programas y proyectos más allá de aspectos coyunturales o del tiempo transcurrido en su ejecución. Se busca que el lector entienda y reflexione sobre los alcances y límites de cómo funcionan los modelos de gestión y pueda extraer sus propias conclusiones para fortalecer su propia experiencia gerencial y profesional.

Lima, marzo de 2017

Mag. Percy Bobadilla Díaz

Mag. Carlos Centurión y Agüero

LA PUESTA EN PRÁCTICA DE LA GERENCIA SOCIAL. UNA MIRADA DESDE LOS MODELOS DE GESTIÓN DE LOS PROGRAMAS Y PROYECTOS SOCIALES

*Percy Bobadilla Díaz y
Carlos Centurión y Agüero*

Introducción

¿Hasta qué punto la gestión es la variable que explica si un programa o proyecto es efectivo? ¿En cuánto contribuye la gestión al éxito de un proyecto? ¿Existen otras variables que tienen igual o mayor fuerza explicativa para asegurar resultados? Por ejemplo, ¿no serán, más bien, las condiciones históricas, socioculturales, económicas o políticas del entorno las que finalmente contribuyen al cumplimiento de los objetivos? Tal vez sean la gestión y las condiciones del entorno las que se necesitan mutuamente para alcanzar resultados sostenibles.

Estas son las interrogantes principales que orientan la presente publicación, y esperamos que con esta se dé inicio al esfuerzo de continuar sistematizando y generando conocimientos pertinentes para todos aquellos que queremos formarnos en el campo de la gestión o gerencia social, gestión para el desarrollo o la nueva gestión pública. Estos últimos conceptos tienen en común un desafío: interpelar y superar las tradicionales formas de concebir la gestión pública y privada en el marco de los programas y proyectos sociales.

Sin embargo, no podemos dejar de tomar en cuenta la experiencia que estas formas tradicionales de gestión tienen. Por el contrario, lo que se busca es fortalecer y enriquecer los logros alcanzados hasta el

momento, y contextualizarlos en los actuales retos que exige el país y el mundo; especialmente nos referimos a aquellos retos ligados a la superación de la pobreza, la inequidad y la exclusión social en un entorno caracterizado por los fenómenos de la sociedad informacional y la globalización. La primera se halla enraizada en las tecnologías de la información y telecomunicaciones; y la segunda, en la conectividad e interdependencia espacio-tiempo que viven las personas y sus organizaciones, a través del intercambio de bienes y servicios, conocimientos, prácticas, entre otros (Ulrich, 1998; Calderón, 2003).

Estas han sido las premisas que los estudiantes del curso Fundamentos de Gerencia Social, de las promociones 2013, 2014 y 2015 de la Maestría de Gerencia Social, han tomado como punto de partida para responder las preguntas iniciales, a través del análisis y estudio de diversos programas que se ejecutan en el Perú, tanto del sector público, privado (empresas) o de la sociedad civil (cooperación internacional y ONGs).

Las mismas preguntas fueron atendidas también durante las tres versiones del seminario “La co-gestión: ¿factor sustancial para la efectividad y sostenibilidad de las propuestas de desarrollo?” En este se presentaron los resultados de veintidós estudios de casos elaborados en el marco del curso Fundamentos de Gerencia Social. Dichos estudios formaron parte del desarrollo de competencias para entender y mejorar el funcionamiento de los modelos de gestión, que convocan la participación de diversos actores y se convierten en el eje principal desde el cual se organiza y ejecuta una propuesta de intervención social.

La presente publicación busca contribuir a la reflexión sobre la influencia que tiene los modelos de gestión en la efectividad de los programas sociales públicos y privados. Además, se busca conocer si la concertación entre actores públicos y privados y la participación social de los grupos objetivos contribuyen a la viabilidad y sostenibilidad de las propuestas de lucha contra la pobreza y la exclusión. Finalmente, se intenta promover el intercambio de experiencias académicas vinculadas a la realidad, de manera que la presente publicación se convierta en un aporte de la Maestría en Gerencia Social a la comunidad interesada en estos temas.

En el marco de esas consideraciones, la Coordinación de la Maestría de Gerencia Social adoptó la decisión de impulsar esta publicación que incluye, además de la presentación de los casos bajo la forma de artículo de divulgación, los comentarios de docentes de esta casa de estudios y de funcionarios directivos que estuvieron o están aún vinculados con los programas y proyectos sociales que son materia de esta publicación.

Los programas y proyectos sociales considerados son los siguientes:

Año 2015

- Programa Juntos – nivel nacional
- Programa Nacional de Lucha Contra la Violencia Familiar y Social
- Programa Nacional de Prevención de la Explotación Sexual en Niños y Adolescentes
- Programa Bosques – nivel nacional
- Programa Beca 18 – nivel nacional
- Programa Jóvenes a la Obra – nivel nacional
- Programa Juntos – región de Loreto
- Programa Punto Saludable – distrito de Miraflores
- Programa Emprendiendo – Lima Metropolitana
- Proyecto fortalecimiento de la gestión comunitaria y local para la atención integral de la salud y la seguridad alimentaria - distrito de Jangas, Huaraz

Año 2016

- Programa Centro Emergencia Mujer
- Provías

Los casos seleccionados contienen varias vetas de análisis; sin embargo, los artículos de divulgación se han enfocado en asuntos relacionados con la gerencia social de estos programas y proyectos que, por lo general, son escasamente abordados. La composición multidisciplinaria

ria de los profesionales integrantes de los grupos responsables de casos, así como los valiosos comentarios de funcionarios directivos ligados a esos programas y proyectos, y la perspectiva académica aportada por los docentes de esta maestría, constituyen una fortaleza muy importante para lograr esta mirada más comprensiva.

Una anotación de mayor importancia es la convicción de que, cuando se lean estos artículos y sus comentarios, habrá transcurrido un tiempo real de mucha significación. Ello podría implicar cambios sustantivos en el estado de estos programas y proyectos, por lo que no se reflejarían en el contenido de los artículos. Se tienen expectativas de que los cambios tengan una tendencia a la mejora continua y superen nudos críticos y/o puedan probar y/o validar nuevas direcciones e instrumentos de gerencia social.

Los promotores de esta publicación queremos agradecer a la Mag. Marcela Chueca, coordinadora de la Maestría en Gerencia Social, por la confianza depositada en nosotros para llevar a cabo este libro, así como a la Mag. Amelia Fort, responsable en la gestión y organización de la presente publicación, que esperamos sea la primera de un conjunto de publicaciones futuras a las cuales denominaremos *Serie Fundamentos de Gerencia Social*.

Esta publicación no sería posible sin el esfuerzo realizado por los estudiantes de la maestría en Gerencia Social, quienes hicieron un trabajo importante para analizar estos casos como parte de su aprendizaje y desarrollo de competencias en gestión social. Asimismo, reconocemos la participación de los docentes y funcionarios o directivos de los programas, quienes dieron su aporte crítico sobre los programas y proyectos estudiados. A cada uno de ellos y ellas les expresamos un especial agradecimiento. Finalmente, no podemos dejar de mencionar y agradecer a Eleodoro Julca y Macarena La Hoz por el paciente seguimiento que hicieron a los participantes de esta publicación y el soporte administrativo brindado para cumplir con esta meta.

El enfoque de la gerencia social y su especificidad en los modelos de gestión de programas y proyectos sociales

Uno de los retos principales que tiene la gerencia social es lograr que los programas y proyectos sociales consigan resultados sostenibles que impacten en la mejora de la calidad de vida de los grupos vulnerables y excluidos. Para ello, es fundamental conocer y entender la manera en que se diseñan y gestionan dichos programas. La naturaleza organizativa del programa o proyecto, es decir, el modelo de gestión, contribuye de manera efectiva a la ejecución de las estrategias de intervención; también, permite incrementar la capacidad profesional y técnica de las personas para alcanzar sus metas. Queremos conocer, entonces, qué tipo de modelo de gestión se está promoviendo en los llamados programas sociales, y qué capacidad tienen estos modelos para resolver los problemas y necesidades de la población que justifican la inversión pública o privada en estos programas. Además, nos interesa saber hasta qué punto se puede decir que estos modelos siguen el enfoque de la gerencia social en su diseño y puesta en práctica.

La gerencia social aspira a convertirse en el enfoque y método para mejorar el manejo de organizaciones que trabajan en búsqueda del desarrollo humano. En ese sentido, podemos definirla como “la orientación y adaptación de bienes públicos y semipúblicos que se cogen de manera intersectorial o interinstitucional, y que buscan garantizar una cooperación racional que produzca beneficios selectivos y compartidos entre los actores miembros de la colectividad en la cual se ejecuta el programa o proyecto de desarrollo” (Bobadilla, 2004).

En ese sentido, su identidad se distingue de otros tipos de gestión tradicionales (por ejemplo, de la gestión pública y privada), porque intenta comprender cómo la acción colectiva organizada puede establecerse sobre la base de responsabilidades compartidas, es decir, no centradas en una de las partes. Se trata, por el contrario, de responsabilidades que se comparten y distribuyen de acuerdo a roles y reglas de juego establecidas por consenso y tomando en cuenta las capacidades de los actores involucrados en el programa o proyecto (Bobadilla, 2004).

En este enfoque, se enfatiza la necesidad de enfrentar problemas complejos desde perspectivas interinstitucionales o intersectoriales, partiendo del supuesto de que dichos problemas sociales difícilmente se resolverán con la intervención de un solo sector público o privado. Para que ello suceda, es imprescindible que cada actor involucrado en el programa defina su rol o competencia, identificando con claridad el resultado del cual es responsable para contribuir a la solución de determinada problemática.

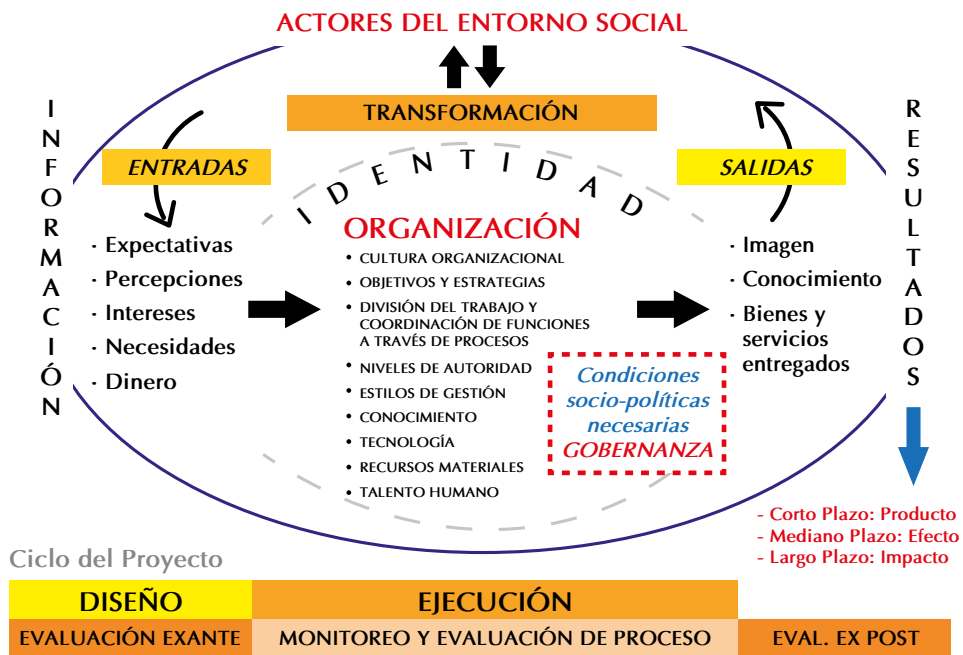
El funcionamiento de los programas apunta al desarrollo de una perspectiva de trabajo en red (Castells, 1997), en la que la cooperación fluye de acuerdo a arreglos institucionales que deben expresarse en los modelos de gestión. Estos modelos se entienden como la estructuración de una división de trabajo, definición de niveles de autoridad y responsabilidad, y la implementación de mecanismos de coordinación basados en procesos orientados a resultados.

Las herramientas de gestión que deben diseñarse para que dichos modelos funcionen, tales como la planificación, el presupuesto, los sistemas de monitoreo y evaluación, entre otros, deben ser concebidos bajo una estrategia que asegure la articulación de diversos campos de intervención —gubernamental, privada y la sociedad civil— y los actores que lo representan relacionándose y negociando sus intereses en el marco de los programas y proyectos en los cuales trabajan.

Aquí es donde encontramos una apuesta relevante para el diseño y funcionamiento de los modelos de gestión de los programas que desean trabajar bajo el enfoque de gerencia social, es decir, la necesidad de incorporar una mirada sistémica en el ciclo del proyecto (Kast y Rosenzweig, 1990). Los componentes clásicos de entrada, transformación y salida deben tener su propia especificidad desde dicho enfoque, así como las estrategias que promueve la gerencia social. Es desde ahí donde se buscan las respuestas racionales más efectivas para alcanzar soluciones sostenibles a los problemas de pobreza, inequidad y exclusión social, motivación principal que identifica la razón de ser y hacer de las personas que trabajan en el ámbito social.

A continuación, se presenta un gráfico que orientará la explicación y la forma de entender el diseño y formulación de los modelos de gestión en los programas y proyectos desde el enfoque de la gerencia social. Cabe resaltar que el modelo de gestión con enfoque de sistemas se enmarca en el ciclo del proyecto o programa que toda organización pública o privada pone en marcha para implementar sus propuestas: diseño, ejecución y evaluación¹.

Modelo conceptual del sistema de gestión de los programas y proyectos sociales



Enfoque Sistémico y su influencia en la Gestión

Entradas: justificación y diseño del programa o proyecto social

Un programa o proyecto de desarrollo justifica su aparición en respuesta a las necesidades sentidas de determinada población, en el marco de políticas públicas, de la cooperación internacional y de las empresas con responsabilidad social. Es decir, dichas necesidades y políticas son el motor que impulsa e inspira la forma en que debe ser

1 Para mayor información sobre el ciclo del proyecto, cf. Bobadilla (2015)

diseñado el modelo organizativo requerido para su ejecución. Es importante también tomar en cuenta que existen actores en el entorno que pueden apoyar o limitar la ejecución del programa. Estos agentes deben ser claramente identificados y conocer el alcance e influencia que tiene su posición (poder) e intereses frente a la propuesta que se busca ejecutar. A partir de ello, se deben identificar posibles alianzas y convocar a dichos actores clave para construir escenarios factibles de cooperación que ayuden a resolver los problemas sociales identificados en espacios de gobernanza (Varela-Álvarez, 2011).

La generación de estos espacios de cooperación o gobernanza se convierte en un campo de acción de mayor tensión para la puesta en marcha de un programa o proyecto, puesto que la viabilidad o factibilidad de dicha propuesta dependerá de la voluntad política de estos actores, lo cual incluye a los propios destinatarios, razón del proyecto. Si los actores de mayor poder se oponen a la propuesta, por más que se haya logrado un excelente diseño técnico, este no será viable. Además, si el proyecto políticamente no recibe apoyo de los actores claves, lo tecnocrático hará evidente sus limitaciones².

El esfuerzo técnico de recoger problemáticas y necesidades basadas en evidencias permite tener un diagnóstico riguroso a través de la identificación del problema central y las causas que lo originan, componentes básicos para la formulación o diseño de la propuesta de intervención (marco lógico). Para poder corroborar esta información sobre el diagnóstico, se utilizan herramientas como la evaluación ex ante, que incorpora los siguientes criterios:

- a. Pertinencia: relevancia en agenda política nacional e internacional
- b. Coherencia: metodológica y financiera
- c. Viabilidad o factibilidad: social, ambiental y económica
- d. Sostenibilidad: cambios incorporados en las prácticas de la población, en el mercado y/o políticas públicas

2 Ejemplo de ello son los famosos estudios de factibilidad económica (tasa interna de retorno, valor agregado neto, entre otros), muy difundidos en el diseño de proyectos de inversión pública, los cuales, a través de un arbitrario mecanismo matemático, intentan resolver problemas que son esencialmente políticos; y su salida, por lo tanto, está sometida a la negociación, comunicación y generación de confianza entre los actores involucrados.

- e. Impacto: cambios significativos esperados en la calidad de vida que generen valor público

Transformación: modelo de gestión para la ejecución del programa o proyecto.

La magnitud y complejidad del problema social identificado delimitará —desde una perspectiva racional y estratégica— el modelo organizativo que sustentará al programa o proyecto. Además, este modelo diseñado debe demostrar, en principio, su capacidad para solucionar sosteniblemente la problemática que justifica la inversión.

Un primer aspecto importante del modelo organizativo es la definición de la estructura que lo sostiene, la cual se grafica en el llamado organigrama institucional (Minzberg, 1984). En este se define quién hace qué, y qué nivel de autoridad y responsabilidad tienen las personas para realizar su trabajo. Es decir, se delimitan las áreas, direcciones o instancias que tendrán funciones determinadas en la solución directa de los problemas. Así también se definirán las áreas que darán soporte a estas para que puedan trabajar en mejores condiciones.

Un segundo aspecto clave en el modelo organizativo está referido a la coordinación que debe existir entre estas áreas basada en las funciones asignadas. En ese sentido, es fundamental diseñar procesos³ estratégicos, misionales y operativos. El primero se relaciona con políticas institucionales. En segundo lugar, los procesos misionales se encuentran orientados a entregar bienes y servicios, y conseguir resultados para solucionar los problemas o necesidades identificadas (*core business*). En tercer lugar, los procesos operativos se emplean en las distintas áreas o unidades de línea en la planificación, mejoramiento del servicio o bien entregado (áreas de tecno-estructura o asesoría), así como en los aspectos administrativos y financieros (áreas de apoyo).

Es indudable que este diseño organizacional resultará insuficiente sin el conocimiento, la tecnología y la infraestructura que lo hagan viable. Entre estos tres aspectos, la selección de los colaboradores o equi-

3 Los procesos buscan asegurar que las coordinaciones entre las diferentes áreas se realicen de acuerdo a mecanismos formales que orienten la entrega de un bien o servicio de calidad, por lo que se evita la superposición de actividades y funciones.

po responsable del programa será un hito crítico que deberá responder a la especificidad temática que demanda el problema a solucionar.

Es casi seguro que dicho problema requiere de una mirada multidisciplinaria, debido al grado de complejidad y dificultad que tenga este. Es decir, existen problemas y necesidades referidos directamente a tres factores:

- a. La vida de las personas y sus relaciones (nutrición, derechos, empoderamiento, desarrollo de capacidades, entre otros)
- b. El desarrollo del territorio en el cual viven las personas (ordenamiento de acuerdo a recursos y usos, prevención y mitigación de riesgos, entre otros)
- c. Las organizaciones e instituciones que construyen las personas para satisfacer sus necesidades (asociatividad y capital social para generación de ingresos, defensa de intereses y derechos, entre otros)

Resulta claro, entonces, que una sola disciplina o profesión no puede resolver problemas de esta magnitud y, por lo tanto, se requiere el aporte de otras ciencias, profesiones u oficios. Los temas tecnológicos y de información que requieran ser incorporados en el modelo de gestión corresponderán a los avances que se hayan conseguido en los ámbitos señalados (personas, territorios y organizaciones)⁴. Por último, el financiamiento y la infraestructura dependerán del manejo político de los líderes o directivos para que éstos sean conseguidos de tal manera que satisfaga las necesidades de la organización. No obstante, lamentablemente, los recursos siempre serán limitados y las dificultades para conseguirlos dependerán de las habilidades políticas de quienes dirigen el programa. Aquí también lo técnico resulta insuficiente.

Los líderes o directivos de un programa o proyecto tienen la responsabilidad de construir una cultura organizacional que favorezca la cohesión e incremente los mecanismos de cooperación basado en objetivos comunes y una visión compartida. Ahí radica un primer desafío fundamental para quien conduce o dirige un programa o proyecto. Las relaciones de poder que se generan cotidianamente para implementar

4 El papel de la ciencia, la investigación y generación de conocimiento constituyen aspectos clave.

las propuestas del programa expresarán diversas dificultades que son propias de la acción colectiva organizada: diferentes formas de pensar, actuar y sentir inherentes a los procesos de socialización y de experiencias personales y laborales por los cuales han pasado cada profesional o técnico contratado.

Por ello, quien dirige una organización tiene como tarea central la negociación y resolución de la diversidad de conflictos que aparecerán al momento de buscar las mejores formas de intervenir y ejecutar las propuestas del programa o proyecto. Muchos autores sostienen que esta tarea es central y se considera hasta un arte. Los mejores gerentes o directivos serán aquellos que son capaces de alinear a su equipo de colaboradores en una sola dirección, y mantienen latentes los diferentes puntos de vista y contradicciones que existan. Ello resulta saludable en una organización que buscará siempre la opción más adecuada y legítima frente a diferentes posibilidades de acción.

Los estilos de gestión que ponen en marcha los directivos son una forma de entender cómo se estructuran las relaciones al interior de una organización, tomando en cuenta los mecanismos formales que existen en la misma (estructura, procesos, procedimientos, entre otros)⁵. Es fundamental entender cómo, a partir de estos estilos de gestión, se pueden observar relaciones formales e informales para la toma de decisiones en todos los niveles de la estructura orgánica. La pregunta clave será ¿hasta qué punto se puede convivir en una organización cuya brecha entre lo que prescriben las normas y lo que hace la gente en la práctica repercute en la viabilidad de la organización?

El gerente social debe reconocer si esta brecha está generando crisis o patologías que debilitan al programa o proyecto y los resultados que esperan conseguir. Hay mecanismos informales que pueden ser tolerables y otros que son transgresores del orden institucional que propone el programa o proyecto. De hecho, los mecanismos tolerables son aquellos que las personas generan para resolver problemas que las normas o procedimiento no están logrando y, por lo tanto, se requie-

5 Existen tres estilos de gestión: oligárquico (centrado en poder de unos pocos que toman las decisiones más importantes), selectivo (cuyo poder recaer en un grupo en concreto en desmedro de otros) y representativo (cuyo poder es compartido entre las diversas áreas que representa la organización). Cf. Bobadilla, Dumler y Merschrod (1998)

re de un cambio que, en el futuro y dependiendo de los resultados, se podrían formalizar. Los mecanismos transgresores son aquellos que pueden tener repercusiones éticas en el cumplimiento de la misión institucional (corrupción, clientelismo, entre otras). Por lo señalado anteriormente, las relaciones de poder constituyen un aspecto fundamental en el manejo de una organización, en este caso, vinculados a programas o proyectos de desarrollo. La tarea crucial de los gerentes sociales es entender sus alcances y límites (Pfeffer, 1993).

La capacidad de un gerente se medirá por la forma en que supera obstáculos propios de los sistemas tradicionales de hacer las cosas y que se han ido construyendo históricamente, establecidos en normas y reglamentos. Muchas veces estas normas o procedimientos expresan paradigmas arcaicos y conservadores basados en la desconfianza y la ausencia de capital social. La historia muestra que los líderes genuinos son aquellos que han modernizado las normas, tanto las que emanan de la práctica social como las que se encuentran formalizadas en la ley.

Los liderazgos y capacidad de gestión se hacen evidentes justamente cuando se ha logrado una sinergia entre las exigencias del entorno y lo que el programa o proyecto busca conseguir. No obstante, esta sinergia solo es posible construirla superando dificultades y conflictos de poder entre grupos o actores que se oponen a la propuesta y aquellos que quieren ejecutar un cambio que favorezca determinados intereses. En este conflicto y tensión, un dilema siempre presente en las personas que asumen cargos de dirección, y que es propio de la racionalidad limitada con la cual se trabaja, es que no se puede saber hasta cierto punto quién tiene la razón: si es el que propone el cambio o es el que se resiste al mismo. Ello dependerá de la experiencia en otros proyectos (lecciones aprendidas), la información que sustentará la mejor opción (diagnósticos, estudios, evidencias) y de las preferencias de las personas que toman las decisiones (ideologías, opciones personales, creencias) (March y Simon, 1987).

La salida a este dilema siempre será riesgosa y supone un cálculo costo-beneficio para asumir dicho riesgo. En esto consiste el reto de quien dirige un proyecto: si está dispuesto a asumir los costos (sacrificio

y esfuerzo) que exige ejecutar esta propuesta o, por el contrario, asumirá una racionalidad evasiva u oportunista, esperando que las circunstancias le sean favorables o que otros lo resuelvan.

En ese sentido, la acción racional estratégica (Crozier y Friedberg, 1990; Bobadilla, 2012) se constituye en una apuesta clave para los profesionales que dirigen proyectos. En primer lugar, la acción significa la voluntad política de quien dirige para enfrentar los retos y desafíos que representa ejecutar la solución planteada en el proyecto. Es decir, se trata de asumir el liderazgo que exige la responsabilidad de ejecutar el programa y realizar las alianzas respectivas para garantizar que la decisión tomada se lleve a la práctica.

En segundo lugar, se encuentra el aspecto racional, que hace referencia al reconocimiento y evaluación de los medios necesarios y suficientes para alcanzar determinados fines (resultados u objetivos del programa o proyecto). Es decir, refiere a la claridad e información sobre los recursos financieros y el talento humano con el que se cuenta para realizar la propuesta.

En tercer lugar, se encuentra el diseño e implementación de estrategias, las cuales servirán para generar cursos de acción que organicen, orienten y otorguen un sentido de unidad a las propuestas para la consecución de los resultados esperados. Es clave, entonces, saber qué estrategias serán las más efectivas para direccionar las actividades que serán implementadas por diversos actores. Estas estrategias deben ser consensuadas, sistematizadas y evaluadas en el proceso para direccionar en mejores condiciones a los responsables de las actividades y fortalecer a la institución. Las estrategias sistematizadas y plasmadas en procesos evitan depender de la discrecionalidad de las personas; de esa manera, los programas y proyectos tendrán en las estrategias el mecanismo para retroalimentarse más allá del equipo que ejecute el programa o proyecto. El principio que orienta el diseño y ejecución de estrategias es que ninguna persona debe ser indispensable si ésta es clara y se encuentra institucionalizada en la organización.

Finalmente, para saber la viabilidad de los programas y proyectos sociales de bienes colectivos públicos y semi públicos, deberían

plantearse tres preguntas claves, que, a su vez, son los componentes del denominado triángulo estratégico del valor público (Moore, 1998). ¿El programa o proyecto va a crear valor público o social? ¿Existe o se puede impulsar un entorno habilitador? ¿Se puede generar la capacidad operativa para impulsarlo?

Salidas: resultados alcanzados del programa o proyecto

Las organizaciones de desarrollo, sean públicas o privadas, deben generar condiciones sociales y políticas para la entrega de bienes y servicios a la población objetivo de los programas y proyectos. Estas condiciones se refieren a la participación de los actores involucrados, a la generación de espacios de debate y construcción de consensos, a la negociación y manejo de conflictos propios de la acción colectiva organizada, entre otros. Se busca, entonces, que estas condiciones sociopolíticas formen las bases para la ejecución legítima y reconocida del programa o proyecto; de tal manera, la cooperación entre actores, si bien no estará exenta de dificultades de diversa magnitud, fortalecerá la propuesta de intervención haciéndola viable y sostenible.

Esta es la aspiración que todo programa debe construir: participación eficaz y oportuna, relaciones sociales que generen capital social, aceptación y apropiación de la propuesta más allá de la exigencia normativa o los incentivos temporales que promueva el programa o proyecto.

Desde la teoría política, la generación de dichas condiciones se conoce con el concepto de gobernanza:

Es una nueva forma de gobernar, superadora del tradicional esquema 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 (...) 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 de un territorio (Varela-Álvarez, 2011).

En la medida de que los programas y proyectos logren consensos sociopolíticos básicos entre los actores involucrados, permitirán que la gestión de las propuestas sean factibles y viables en las realidades

concretas en las cuales intervienen. Es decir los modelos de gestión podrán funcionar de manera más efectiva asegurando la consecución de resultados hacia el desarrollo sostenible en la mejora de la calidad de vida de las personas, sus territorios y organizaciones.

Los resultados que se esperan alcanzar deberán contribuir al desarrollo humano en los distintos aspectos que tengan relación con la vida de las personas. De hecho, estos cambios sociales (resultados) deben tomar en cuenta el territorio donde los diversos actores construyen sus modos de vida utilizando los medios o recursos que este espacio geográfico le otorga. En ese sentido, los cambios que los programas y proyectos generan deben fortalecer la institucionalidad de dicho territorio para que los actores se orienten de acuerdo a reglas de juego que los espacios de gobernanza proponen de tal manera que se contribuya a la gobernabilidad entre la población destinataria de los proyectos y los actores públicos y privados que participan de la propuesta.

Sin dicha institucionalidad, los actores propondrán sus propias reglas de juego e intentarán presionar de acuerdo a sus cuotas de poder e intereses particulares por encima de los colectivos, lo cual debilita los consensos y los mecanismo de cooperación que le dan viabilidad a cualquier propuesta que busque solucionar problemas y satisfacer necesidades. La gerencia social tiene como estrategia central generar las condiciones para que los actores participen activamente en la consecución de los resultados esperados, reduciendo el comportamiento oportunista (*free rider*) que se beneficia del trabajo de otros.

La expectativa, entonces, es que dichos resultados tengan un valor significativo para los actores involucrados en el programa o proyecto. En ese sentido, la necesidad que estos resultados generen valor público o compartido⁶ en el ámbito de influencia del programa es de vital importancia. Se entiende por valor público o compartido que los beneficios principales que el proyecto otorgue se materialicen en una serie de mejoras en las condiciones de vida de los sectores pobres o excluidos destinatarios del programa, pero, a su vez, los actores que promueven y participan en la ejecución como aliados estratégicos sean públicos

6 Para conocer el alcance de este concepto, cf. Porter y Kramer (2011)

o privados, deberían percibir también que su participación les genera réditos sociales, políticos, profesionales e inclusive económicos. En ese contexto, la aspiración principal de la gerencia social es conseguir resultados de impacto, es decir, cambios en las condiciones de vida de los grupos destinatarios a nivel de sus relaciones sociales, el ejercicio de derechos, el mejoramiento de sus desempeños, generación de ingresos que le otorguen autonomía, entre otros. Para ello, se requiere como condición lógica un conjunto de medios que coadyuven a estos impactos. Es fundamental para saber si nos aproximamos a dichos resultados ejecutar herramientas de gestión como la línea de base y los sistemas de monitoreo y evaluación de proceso. Los resultados, entonces, se pueden jerarquizar en una cadena de valor, en la que el impacto será la finalidad mayor del programa o proyecto, conseguidos a partir de un conjunto de efectos, los mismos que se logran como consecuencia de los bienes y servicios otorgados por dicho programa a la población.

Desde un enfoque sistémico, podemos concluir, entonces, que, para alcanzar el impacto en la población, —realidad transformada— se requiere, en primer lugar, identificar con claridad los problemas y necesidades de la población objetivo. En segundo lugar, se debe generar un modelo de gestión capaz de poner en marcha estrategias que respondan a la solución de dichos problemas. Finalmente, se debe implementar condiciones sociopolíticas en el territorio para que la entrega de los bienes y servicios sean adecuados y oportunos. La participación de los diversos actores involucrados, de acuerdo a roles y competencias, es un aspecto transversal en las etapas del ciclo del programa o proyecto (diseño, ejecución y evaluación⁷).

Asimismo, se debe considerar que los modelos organizativos están sujetos a evaluación en la medida que sus sistemas de acción son dinámicos y cambiantes debido a las presiones y conflictos en los entornos en donde operan, y especialmente porque dependerá de los resultados conseguidos por el proyecto. Por ello, es fundamental que los modelos de gestión deban implementarse en una lógica de gerencia adaptativa capaz de estar retroalimentándose permanentemente de lo que exige la realidad. Un modelo organizativo se estanca y pierde su efectividad cuando se disocia de la rea-

7 Para mayor información sobre el ciclo del proyecto, cf. Bobadilla (2015)

lidad y se vuelve un fin en sí mismo, e impone mecanismos de intervención que resultan obsoletos para garantizar el logro de los resultados esperados.

Características y tendencias principales de los estudios de caso

Utilizando las técnicas de mapeo y análisis de contenido individual y transversalmente⁸ para los 13 casos, se han identificado los siguientes hallazgos:

- La mayoría de los programas sociales han considerado explícitamente nuevos paradigmas basados en el Enfoque de Desarrollo Humano (Sen y PNUD):
 - Programas con enfoques de interculturalidad: PNLCVFS y Proyecto fortalecimiento de la gestión comunitaria y local para la atención integral de la salud y la seguridad alimentaria (distrito de Jangas, Huaraz – Ancash)
 - Programas con enfoque de género: Programa Juntos (nivel nacional), PNLCVFS, Programa Prevención de la explotación sexual en niños y adolescentes, Proyecto fortalecimiento de la gestión comunitaria y local para la atención integral de la salud y la seguridad alimentaria (distrito de Jangas, Huaraz – Ancash), Programa Juntos Iquitos y CEM VMT
 - Programas con enfoque de derechos: PNLCVFS, Programa Prevención de la explotación sexual en niños y adolescentes, CEM VMT, Proyecto fortalecimiento de la gestión comunitaria y local para la atención integral de la salud y la seguridad alimentaria (distrito de Jangas, Huaraz – Ancash), Programa Punto Saludable (Miraflores) y Programa Emprendiendo (Lima Metropolitana).
 - Programa de enfoque de lucha contra la pobreza e inclusión social: Programa Juntos (nivel nacional), Programa Nacional de Lucha Contra la Violencia Familiar y Social, Programa Prevención de la Explotación Sexual en Niños y Adolescentes, CEM VMT, Programa Bosques, Programa Beca 18, Programa Jóvenes a la Obra y Programa Juntos – Iquitos.

8 Ver resumen en cuadro anexo

- Programas con enfoque de intersectorialidad público–privado: Proyecto Provías
- El Programa Bosques y el Programa Provías son los únicos que gestionan bienes públicos netos. Los demás programas y proyectos gestionan bienes semi públicos.
- Los siguientes programas presentan diseños y prácticas bastante diferenciados de cogestión, entendida más como articulación inter–institucional con predominio de programas con nula o incipiente articulación:
 - Programas con limitadas previsiones y praxis de articulación interinstitucional. Los beneficiarios los perciben como mecanismo de transferencia de dinero u otros recursos o servicios a cambio de realizar acciones. Este es el caso del Programa Juntos Nacional y el Programa Juntos Loreto y Jóvenes a la Obra.
 - Programas con previsiones en su diseño e inicial praxis de articulación multisectorial: Programa Nacional de Lucha Contra la violencia Familiar y Social, Programa Prevención de la explotación sexual en niños y adolescentes y CEM VMT.
 - Programas con previsiones en su diseño y mediana praxis de articulación multisectorial e interinstitucional (gobiernos regionales y locales; comunidades nativas/campesinas, comunidad educativa): Programa Bosques, Programa Punto Saludable Miraflores, proyecto Topará y Provías
 - Programas con previsiones en su diseño y significativa praxis de articulación multisectorial e interinstitucional para efectos propiamente de gestión: Proyecto fortalecimiento de la gestión comunitaria y local para la atención integral de la salud y la seguridad alimentaria (distrito de Jangas, Huaraz – Ancash)
- La tendencia en la mayoría de los programas, particularmente públicos y de alcance nacional, es no ser participativos. Algunas variaciones se presentan en varios programas:

- Programas sin enfoque y limitados mecanismos de participación comunitaria: Rol de beneficiarios – usuarios: Programa Juntos Nacional, Programa Juntos Iquitos, Programa Jóvenes a la Obra
 - Programa con ciertos mecanismos de participación que la población no presta interés: Programa Nacional de Lucha Contra la violencia Familiar y Social y Programa Prevención de la explotación sexual en niños y adolescentes, CEM VMT y Programa Beca 18
 - Programas con instancias locales de participación efectiva: Programa Bosques, Programa Punto Saludable – Miraflores y Proyecto fortalecimiento de la gestión comunitaria y local para la atención integral de la salud y la seguridad alimentaria (distrito de Jangas, Huaraz – Ancash) y Provías
 - Programas con mecanismo de participación funcional obligada por estrategia y metodología: Programa Emprendiendo Lima.
- Todos los programas tienen identificadas líneas estratégicas de acción. Las más recurrentes son las siguientes:
 - Sensibilización y desarrollo de capacidades en la población
 - Fortalecimiento de las redes institucionales y comunitarias
 - Implementación de una ruta de atención y prevención
 - Participación e incidencia política de diversos actores como organizaciones no gubernamentales, cooperación internacional, organismos estatales Formación de capacidades técnicas a actores
 - Promoción y/o compensación para el acceso a innovaciones tecnológicas.
 - Concertación de esfuerzos intersectoriales (MTPE, empresa privada, cooperación internacional y sociedad civil
 - Desarrollo de alianzas interinstitucionales entre la empresa privada, sociedad civil y Estado
 - Desarrollo de capacidades de emprendimiento grupales

- Las líneas estratégicas menos recurrentes son las siguientes:
 - Convenios de incentivos para la conservación de bienes públicos (Bosques)
 - Implementación de códigos de conducta
 - Desarrollo territorial
- Articulación programática e intersectorial: Algunos programas sociales como Beca 18 tienen ejes estratégicos muy específicos, tales como exámenes descentralizados y gratuitos, selección de beneficiarios según prioridad regional de carreras postulantes, selección de instituciones de calidad, asignación de cuotas de becas regionales, enfoque de calidad en los procesos, ciclo de nivelación y tutoría.
- El estilo de gestión de la mayoría de los programas sociales es vertical. Muy pocos son de estilos más abiertos:
 - Programas en los que la toma de decisiones se centraliza en el director y/o Alta Dirección de sedes centrales: Programa Juntos - Nivel nacional, Programa Nacional de Lucha Contra la Violencia Familiar y Social, Programa Prevención de la Explotación Sexual en Niños y Adolescentes, Programa Juntos – Iquitos, Programa Beca 18, Programa Jóvenes a la Obra y CEM VMT.
 - Programas en los que la toma de decisiones se hace previa consulta a cuerpos directivos y técnicos: Programa Bosques, Programa Punto Saludable – Miraflores, y PROVÍAS
 - Programas en los que hay participación de actores sociales e institucionales en las decisiones, con posibilidades de fuerte intervención dirimente de instancia financiera: Programa Emprendiendo Lima.
- Programas en los que la toma de decisiones las asume conjuntamente un comité de gestión representativo de los beneficiarios y actores institucionales intervinientes. Proyecto fortalecimiento de la gestión comunitaria y local para la atención integral de la salud y la seguridad alimentaria (distrito de Jangas, Huaraz – Ancash). El liderazgo en los programas revistados también tiene diversidades significativas:

- Programas altamente centralizados y con escaso empoderamiento al interior de su estructura organizacional mayor: Programa Juntos (Nivel Nacional), Programa Bosques, Programa Beca 18, Programa Jóvenes a la Obra y Programa Juntos – Iquitos y Provías
 - Programas con roles compartidos: Programa Nacional de Lucha Contra la violencia Familiar y Social, Programa Prevención de la Explotación Sexual en Niños y Adolescentes, CEM VMT
 - Programas con liderazgo delegado a integrantes de comité de gestión: Proyecto fortalecimiento de la gestión comunitaria y local para la atención integral de la salud y la seguridad alimentaria (distrito de Jangas, Huaraz – Ancash), Programa Punto Saludable –Miraflores y Programa Emprendiendo Lima.
- Casi todos los programas nacionales tienen serias limitaciones en la gestión de los sistemas de planificación en los diferentes niveles espaciales y temporales:
 - Programas con un sistema de planificación específico: Programa Emprendiendo Lima y Proyecto fortalecimiento de la gestión comunitaria y local para la atención integral de la salud y la seguridad alimentaria (distrito de Jangas, Huaraz – Ancash)
 - Programas que dependen de un sistema de planificación y presupuesto centralizado en la sede de Lima: Programa Juntos- Nivel nacional, Programa Nacional de Lucha Contra la violencia Familiar y Social, Programa Prevención de la Explotación Sexual en Niños y Adolescentes, Programa Bosques, Programa Beca 18, Programa Jóvenes a la Obra y Programa Juntos – Iquitos, PROVÍAS y CEM VMT
 - Programas con eficiencias básicas en la gestión de sus planes estratégicos y de mediano plazo: Programa Emprendiendo Lima, Proyecto fortalecimiento de la gestión comunitaria y local para la atención integral de la salud y la seguridad alimentaria (distrito de Jangas, Huaraz – Ancash)
 - Programas con deficiencias en la gestión de sus planes estratégicos, de mediano y corto plazo: Programa Juntos - Nivel nacional,

Programa Nacional de Lucha Contra la violencia Familiar y Social, Programa Prevención de la Explotación Sexual en Niños y Adolescentes, Programa Bosques, Programa Beca 18, Programa Jóvenes a la Obra, Programa Juntos – Iquitos, Provías, CEM VMT

- Programa con algún mecanismo clave de participación en sus procesos de planificación: Emprendiendo Lima Metropolitana, Proyecto fortalecimiento de la gestión comunitaria y local para la atención integral de la salud y la seguridad alimentaria (distrito de Jangas, Huaraz – Ancash), Programa Bosques y Proyecto Topará.
- El instrumento de marco lógico es un recurso de diagnóstico bastante generalizado:
 - Programas que cuentan con un marco lógicos desde sus inicios: Programa Juntos (nivel nacional), Programa Nacional de Lucha Contra la violencia Familiar y Social, Programa Prevención de la explotación sexual en niños y adolescentes, Programa Bosques, Programa Beca 18, Programa Jóvenes a la Obra, Programa Juntos – Iquitos, Programa Punto Saludable – Miraflores y Proyecto fortalecimiento de la gestión comunitaria y local para la atención integral de la salud y la seguridad alimentaria (distrito de Jangas, Huaraz – Ancash), CEM VMT, Proyecto Topará
 - Programas con marcos lógicos actualizados: Emprendiendo Lima Metropolitana y Proyecto fortalecimiento de la gestión comunitaria y local para la atención integral de la salud y la seguridad alimentaria (distrito de Jangas, Huaraz – Ancash)
- El sistema de monitoreo y evaluación de los programas sociales, en su mayoría, presenta serias limitaciones que afectan significativamente la gestión de los programas:
 - Programas sin sistema de monitoreo y evaluación: Programa Bosques y Jóvenes a la Obra
 - Programas con un sistema de monitoreo y evaluación con deficiencias diversas: Programa Juntos (Nivel Nacional), Programa Nacional de Lucha Contra la violencia Familiar y Social, Pro-

grama Prevención de la explotación sexual en niños y adolescentes, Programa Juntos – Iquitos, CEM VMT y Provías

- Programas con un subsistema de monitoreo con mayor funcionalidad: Programa Punto Saludable – Municipalidad Miraflores, Programa Emprendiendo Lima Metropolitana, Proyecto fortalecimiento de la gestión comunitaria y local para la atención integral de la salud y la seguridad alimentaria (distrito de Jangas, Huaraz – Ancash)
 - Programas sin actividades de evaluación de resultado y de impacto: todos los programas.
- Respecto al financiamiento se advierten las siguientes modalidades:
 - El financiamiento de los programas del sector público es predominantemente por fuente tesoro público: Programa Juntos (nivel nacional), Programa Nacional de Lucha Contra la violencia Familiar y Social, Programa Prevención de la Explotación Sexual en Niños y Adolescentes, Programa Bosques, Programa Beca 18, Programa Jóvenes a la Obra, Programa Juntos – Iquitos, Provías y CEM VMT
 - Programas sociales públicos con financiamiento del presupuesto por resultados: Programa Bosques y Programa Beca 18, Programa Nacional de Lucha Contra la Violencia Familiar y Social y CEM VMT
 - Programas sociales con financiamiento público – privado: Programa Emprendiendo Lima (MML y AFP Integra) y Programa Punto Saludable – Municipalidad Miraflores (Municipio, Gastón Acurio, RPP) y Proyecto fortalecimiento de la gestión comunitaria y local para la atención integral de la salud y la seguridad alimentaria (distrito de Jangas, Huaraz – Ancash) (Municipio, BID, empresas mineras), Proyecto Topará (Municipio y Minera Milpo)
 - En cuanto a la influencia del entorno en los programas sociales, se presentan las siguientes situaciones:

- Programas sociales públicos con alto apoyo político: Programa Juntos Nacional; Programa Juntos Iquitos, Beca 18 y Programa Jóvenes a la Obra, Provías
- Programas con un entorno poco habilitador por falta de articulación y respuesta de sectores públicos para cubrir condicionalidades o procesos conjuntos: Programa Juntos Nacional; Programa Juntos Iquitos. Programa Nacional de Lucha Contra la violencia Familiar y Social y Programa Prevención de la explotación sexual en niños y adolescentes y CEM VMT
- Programas cuya efectividad y continuidad dependen sustantivamente de la permanencia de autoridades y funcionarios comprometidos: Programa Bosques, Programa Punto Saludable – Municipalidad Miraflores, Programa Emprendiendo Lima, Proyecto fortalecimiento de la gestión comunitaria y local para la atención integral de la salud y la seguridad alimentaria (distrito de Jangas, Huaraz – Ancash), Provías y CEM VMT. En lo relativo al logro de objetivos, cada programa presenta situaciones diferentes:

Programa social	Logros de objetivos: características
Programa Juntos (nivel nacional)	<ul style="list-style-type: none"> - Se aprecian resultados alentadores en cuanto a ciertos indicadores de productos. - Según Perova y Vakis (2009), los usuarios del Programa Juntos consumen más alimentos de mayor contenido proteico, a diferencia de los no usuarios. - Según un estudio de GRADE, los hijos de los usuarios del programa mejoran sus patrones de crecimiento. Además, se sugiere la posibilidad de evitar desnutrición crónica.
Programa Nacional de Lucha Contra la violencia Familiar y Social	<ul style="list-style-type: none"> - No se cuenta con una evaluación de impacto; sin embargo, se creó un Plan Anual de Monitoreo y Evaluación (2014), cuyos resultados denotan cumplimiento de metas. - No existen evidencias sobre cumplimiento de objetivos de los actores involucrados.
Programa Prevención de la explotación sexual en niños y adolescentes	Existen limitaciones para evaluar los resultados del programa

Programa Bosques	<ul style="list-style-type: none"> - No hay claridad de metas y objetivos. - Hay ausencia de instrumentos para medir los avances y resultados
Programa Beca 18	Se cumple el objetivo de brindar acceso a la educación superior a jóvenes en situación de vulnerabilidad y pobreza.
Programa Jóvenes a la Obra	Las metas son planteadas en función a jóvenes capacitados, pero no a partir de la influencia de las capacitaciones.
Programa Juntos (Loreto)	<ul style="list-style-type: none"> - Se cumplieron metas de tipo “producto” (i.e aumentar número de afiliados). - El Programa promueve capital humano y ha ayudado a reducir la pobreza, aunque no se sabe en qué porcentaje.
Programa Punto Saludable – Miraflores	<ul style="list-style-type: none"> - Al año 2013 se han superado las metas institucionales respecto a capacitación a docentes, padres de familia y estudiantes, así como el nivel de aceptación y de consumo de alimentos saludables. - Según la encuesta aplicada por el grupo, el 89,7% de los encuestados mencionan haber cambiado de hábito en su vida diaria
Programa Emprendiendo Lima Metropolitana	Se ha reportado una mejora en el ahorro y educación financiera, mas no en empoderamiento y ejercicio de ciudadanía.
Proyecto fortalecimiento de la gestión comunitaria y local para la atención integral de la salud y la seguridad alimentaria (distrito de Jangas, Huaraz – Ancash)	El proyecto se encuentra todavía en período de implementación; sin embargo, los resultados obtenidos se alinean al objetivo del programa.
CEM VMT	<ul style="list-style-type: none"> - La población cuenta con servicios de prevención de violencia familiar - Personas afectadas por hechos de violencia familiar con servicios de atención de la violencia familiar
Provías	<ul style="list-style-type: none"> - En diciembre de 2013, se ha promovió la creación de 188 GL- IVP - En diciembre de 2012, 163 IVPs aparecieron en el ROF de los municipios provinciales. - 57% (99 IVPs) reciben transferencias condicionadas de recursos del MEF para algunos caminos vecinales rehabilitados y tienen cofinanciamiento por parte de los gobiernos locales.

Retos y perspectivas sobre los estudios de caso presentados

Un intento de tipificación de los programas y proyectos estudiados

Aplicando una tipología bastante aceptada y difundida en la literatura de las políticas sociales y los programas sociales (Aramburú y Rodríguez, 2011; Correa, 2015), los casos estudiados se pueden tipificar en programas protectores, promotores y habilitadores. A continuación, en base a definiciones seleccionadas de estos autores, se caracterizan sintéticamente los tipos de programas sociales:

Caracterización general de tipos de programas sociales	Programas protectores	Programas promotores	Programas habilitadores
Objetivo	Reducir vulnerabilidades y proteger capacidades	Reforzar capacidades y habilidades	Generar el acceso a oportunidades económicas
Población meta	Pobres extremos, grupos vulnerables, Niños, adolescentes, madres gestantes, ancianos. Discapacitados	PEA (Campesinos, artesanos, Jóvenes) MYPES	Población económicamente activa (agricultores, Mypes, etc.)
Relación con ciclo económico	Anti cíclicos: 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.	Pro cíclicos: los programas deben expandirse en periodos de crecimiento económico, aprovechando las condiciones favorables para la inclusión económica, la generación de ingresos autónomos de las personas y la empleabilidad.	Pro cíclicos: los programas deben expandirse en los periodos de crecimiento económico, pues pueden favorecer la inclusión económica, la generación de ingresos de las personas y el incremento de su productividad.
Impacto en ingresos	Transferencias, subvención y reducción de costos.	Mayor productividad y menores costos.	Empleo y oportunidades de ingreso
Criterios de selección	Fijados por programa	Por hetero selección y auto selección	Autoselección

Fuente: elaboración propia en base a definiciones seleccionadas de estos autores

Tomando como base las entidades titulares de la gestión, se ubica a cada uno de los programas sociales que han sido materia de los artículos, conforme a la tipología descrita:

Tipo de programa según entidad titular	Programas protectores	Programas promotores	Programas habilitadores
Gobierno central	Programa de Apoyo Directo a los más Pobres – Juntos Nacional, MIDIS	Programa Beca 18 MINEDU	Programa Bosques MINAG
	Programa de Apoyo Directo a los más Pobres - Juntos Loreto, MIDIS		Provías MTC
	Programa Nacional contra la Violencia Familiar y Sexual - MMPD		
	Programa Prevención de la Explotación Sexual en Niños y Adolescentes - MMPD	Programa Jóvenes a la Obra – MINTRA	
	Centro Emergencia Mujer Villa María del Triunfo - MMPD		
Gobierno local	---	Programa Punto Saludable – Municipalidad Miraflores	Proyecto Topará Municipio/ Minera MILPO/ ONG
	---	Programa Emprendiendo Municipalidad Metropolitana Lima	
Empresa privada minera	Proyecto fortalecimiento de la gestión comunitaria y local para la atención integral de la salud y la seguridad alimentaria (distrito de Jangas, Huaraz – Ancash)	---	

Fuente: elaboración propia

Comportamiento de los programas sociales públicos y privados

A partir de los hallazgos encontrados en los trece casos de programas sociales, a continuación se analizan algunos aspectos importantes

desde una mirada de gerencia de estos. Además, se ha incorporado información y apreciaciones de correspondientes a un universo mayor de casos, haciendo la distinción de programas sociales públicos y programas sociales privados:

a. Respecto al comportamiento de los programas sociales públicos

En nuestra casuística, se han revisado programas sociales del nivel de gobierno central, que son la mayoría del conjunto (Programa de Apoyo Directo a los más Pobres – Juntos Nacional, Programa Beca 18, Programa Bosques, Programa de Apoyo Directo a los más Pobres - Juntos – Loreto, Programa Nacional contra la Violencia Familiar y Sexual", Programa Prevención de la Explotación Sexual en Niños y Adolescentes, Programa Jóvenes a la Obra, PROVÍAS y CEM VMT). Por otro lado, los programas sociales del nivel de los gobiernos locales son los siguientes: Programa Punto Saludable –Municipalidad Miraflores, Programa Emprendiendo Municipalidad Metropolitana Lima.

Según la tipología en uso, la mayoría son programas protectores (7), la mayoría del Gobierno Nacional: MIDIS (2) y MIMDP (3), MTC (1) y empresa minera (1). Los Programas promotores, siguen en cantidad en la casuística (4) de los cuales pertenecen al sector público (4, MINEDU Y MINTRA) y los gobiernos locales (2). Los Programas habilitadores son los menos (3).

En un plano más nacional y en una retrospectiva temporal mayor, Aramburú y Rodríguez, (2011) destacan que el 59% del gasto social al año 2009 se destinaba a los programas protectores, mientras que solo 17% se dedicaba a los programas habilitadores y 24% se dedicaba a los programas promotores. Dichos autores cuestionan la asignación del gasto social en relación con el comportamiento del ciclo económico durante el período 2005-2011, argumentando que, durante las etapas de crecimiento, se debió incrementar la inversión en programas habilitadores y promotores para brindar sostenibilidad a la salida de la pobreza. Cabe señalar que el Marco Social Multianual 2009-2011 (PCM, 2008a) estableció la relación entre los programas sociales y el ciclo económico. Además, se identificó aquellos programas que deben aparecer en períodos anticíclicos con el objetivo de reducir la vulne-

rabilidad y proteger las capacidades (protectores), así como también aquellos programas de orientación procíclica orientados a reforzar capacidades (habilitadores) o ampliar el acceso a oportunidades económicas (promotores).

La evolución y el comportamiento de los programas sociales públicos, en los últimos años, son explicados por Correa (2015). Según la autora, los mayores esfuerzos de reforma del MIDIS se concentraron en renovar el diseño de los programas sociales. Por ejemplo, el programa Pensión 65 ha complementado la entrega de la transferencia monetaria con atención en salud, mientras que el Programa Juntos ha avanzado en el diseño de un esquema de transferencias diferenciado. Qali Warma fue concebido como un servicio público de alimentación escolar, mientras que Cuna Más complementó su componente de cuidado diurno con el fortalecimiento de capacidades de los hogares.

El MIDIS tiene a su cargo dos importantes fondos sociales orientados a asegurar la acción del Estado para el logro de las metas establecidas al 2016. El Fondo para la Inclusión Económica en Zonas Rurales (FONIE) cuenta con 1330 millones de nuevos soles para financiar proyectos de agua y saneamiento, electrificación, telecomunicaciones y caminos vecinales, con el fin de reducir las brechas de acceso y calidad. Estos recursos están dirigidos a los distritos más pobres del país, incluyendo también zonas de frontera, VRAEM, Alto Huallaga y zonas amazónicas con presencia indígena. De otro lado, el Fondo de Estímulo al Desempeño y Logro de Resultados Sociales (FED) es un mecanismo de incentivo orientado que busca mejorar la gestión de los servicios priorizados en los programas presupuestales vinculados al desarrollo infantil temprano.

El rol de coordinación del MIDIS, a partir del Sistema Nacional de Desarrollo e Inclusión Social (SINADIS), está siendo débilmente reactivado. El propósito de este sistema es determinante: articular acciones con otros sectores y monitorear el cumplimiento de las políticas públicas destinadas a reducir la pobreza, las desigualdades, las vulnerabilidades y los riesgos sociales (MIDIS: 2012).

b. Respeto al comportamiento de los programas sociales privados

El caso analizado corresponde a una empresa minera mediana con una particular articulación para su gestión que incluye actores como el Banco Interamericano de Desarrollo y la municipalidad distrital de Jancas. Para un panorama de una escala mucho mayor, se apela a una síntesis de Cárdenas (2011):

En el año 2011, el sector privado ha ejecutado más de 2800 proyectos de alivio y superación de la pobreza. La mayor parte de estos proyectos fueron financiados y ejecutados por empresas extractivas de recursos naturales. Las empresas pertenecientes al Programa Minero de Solidaridad con el Pueblo (PMSP) o al Programa de Contribución para el Desarrollo Social del Proyecto Camisea (PCDSC) gestionaron 2027 proyectos por un monto total que supera los S/.1500 millones. Por otro lado, la Cooperación Internacional ha financiado 641 proyectos por un monto comprometido por más de S/.1283 millones. Finalmente, las principales empresas no extractivas han financiado la ejecución de 176 proyectos de lucha contra la pobreza.

El eje de desarrollo de capacidades humanas, específicamente en las áreas de educación básica y salud básica, concentra la mayor parte de proyectos privados de alivio/superación de la pobreza. El eje de desarrollo de capacidades humanas y respeto a los derechos fundamentales concentra 1527 proyectos. De otro lado, el eje de promoción de oportunidad y capacidades económicas reúne 1179 proyectos. Finalmente, el eje de Establecimiento de una red de protección social abarca 138 proyectos. Las áreas de intervención con mayor cantidad de proyectos son las siguientes: educación básica (755 proyectos), mejoramiento del ingreso o promoción productiva (449 proyectos), salud básica (336 proyectos) y capacitación técnica (296 proyectos).

El ámbito geográfico de los proyectos de las empresas PMSP/PCDSC se circunscribe a sus ámbitos de influencia directa (Ancash, Arequipa, Cajamarca, Cusco). De otro lado, los proyectos de cooperación internacional se concentraron principalmente en Lima, Ayacucho, Cajamarca y Huancavelica, y las principales empresas no extractivas los ejecutan mayoritariamente en Lima, Cajamarca y Callao.

En cuanto a los modelos de gestión, en estos programas se implementaron esquemas de gestión participativos, con una expectativa específica respecto a la obtención de la licencia social. Limita severamente este esquema, la ausencia de una sociedad civil organizada activa "... que busque incidir en el uso de los recursos provenientes de la industrias extractivas y fiscalizarlo, combinada con la ausencia de políticas que planifiquen y supervisen dichos gastos, explican los pobres resultados obtenidos en materia de desarrollo local en los ámbito de influencia" (Grupo Propuesta Ciudadana, 2014:25).

Importantes elementos del entorno son identificados en el estudio del Grupo Propuesta Ciudadana: estado ausente en su rol de planificación, regulación y supervisión; carencia de una comunicación hacia las comunidades sobre el origen de los fondos y sus formas de priorizar los proyectos. Se debe relevar las intencionalidades de contar con un sistema de monitoreo y evaluación, sin embargo, en el PMSP solo un 27% elaboraron su línea de base, la mayoría varios años después de haberse iniciados los proyectos; solo el 46% de los proyectos entregó sus estudios de medio término y únicamente 2 empresas han publicado sus estudios de evaluación de impacto. Todo ello pone en cuestión la eficiencia de las empresas mineras en la gestión del gasto social (Grupo Propuesta Ciudadana, 2014:17).

Coordinación e intersectorialidad en la gestión de las políticas y programas sociales

En casi todos los informes, no se han identificado la operación de algún mecanismo o instancia de coordinación o articulación intersectorial y/o inter institucional, a pesar de que en la descripción de las fortaleza y oportunidades o en la descripción de los actores internos y del entorno se consignaba la presencia de entidades públicas, de la sociedad civil y de las OSB que podrían ser movilizados para estos efectos, a pesar de que, en sus marcos de referencia conceptual, se enfatiza en su importancia. Algunas explicaciones aproximativas para ello son las siguientes:

- El diseño de gestión centralizada y vertical de la mayoría de los programas sociales públicos del Gobierno nacional se encuentra esca-

samente descentralizado, así como los celos sectoriales y de Gobierno en los niveles nacionales y subnacionales. El problema se torna más relevante en los programas protectores con una estrategia de corresponsabilidades, que debe ser atendida por otros sectores y niveles de gobierno. Los mecanismos que existen son muy frágiles política y técnicamente, particularmente en los niveles subnacionales.

- En el sector privado, las características que los procesos de diseño e implementación de sus proyectos de alivio y superación de la pobreza, conforme el estudio de Cárdenas (2011) son las siguientes:
 - Las empresas focalizan a las poblaciones que residen en las zonas de influencia directa; además, se suelen relacionar con esta a través de intermediarios (operadores u ONG contratadas). En cambio, las ONGD y ENIEX suelen intervenir en las zonas con el mayor número de población afectada por algún problema a tratar o vulnerabilidad, realizan un mapeo de zonas de mayor riesgo y mantienen nexo o comunicación directos con la población.
 - Las empresas procuran asociarse con algún operador desde el diseño, a través del cual se canalizan las demandas de la población para la definición y diseño de la intervención. Las ONGD y ENIEX, por su parte, priorizan en abordar la pobreza desde un enfoque territorial e integral y dan mucha importancia al desarrollo de procesos participativos con la población. Las empresas ejecutan sus proyectos principalmente a través de operadores (ONG). En el caso de que tercericen la ejecución, la empresa mantiene la función de elaborar y hacer seguimiento al plan operativo, diseñar de manera participativa el marco lógico, entre otras funciones. La mayoría de las ONGD y ENIEX ejecutan directamente las intervenciones, por lo cual cuentan con una oficina próxima a cada zona y mantienen presencia en la comunidad. Consideran clave coordinar estrechamente entre actores públicos (gobiernos regionales, municipios, sectores, sociedad civil, organizaciones sociales de base, etc.) desde antes de que se inicie el proyecto.

- En cuanto a la sostenibilidad de los proyectos, hay predisposición para lograr acuerdos y sinergias con entidades del Estado y organizaciones sociales de base. Algunas entidades sostienen que el fortalecer las capacidades y habilidades de la población y de las organizaciones de la comunidad facilita los posteriores procesos de sostenibilidad.
- Reconociendo las diferencias de escala, es posible afirmar que, en el sector empresarial revisado, los proyectos tienen mejor diseño y desempeño en los modelos de gestión social y política que el propio Estado.

Se justifica, por ello, insistir en el alto valor público de la coordinación en la gestión de políticas sociales, desde una mirada de la gerencia social. Repetto (2009) sostiene lo siguiente:

La coordinación es reconocida como un mecanismo de gestión pública que permite reducir contradicciones o redundancias y a la vez desarrollar políticas integrales. Por tanto, y tomando como primera referencia lo que sucede en la gestión estatal de las políticas públicas, la coordinación permitiría alcanzar los siguientes objetivos: a) evitar o minimizar la duplicación y superposición de políticas; b) reducir las inconsistencias de las políticas; c) asegurar prioridades de políticas y apuntar a la cohesión y coherencia entre ellas; d) atenuar el conflicto político y burocrático; y e) promover una perspectiva holística que supere la mirada sectorialista y estrecha de las políticas. (Repetto, 2009)

La coordinación constituye un medio privilegiado para lograr sumar esfuerzos orientados al logro de objetivos estratégicos. El logro de la coordinación pro-integralidad implica una articulación propicia entre integración, coherencia y gestión.

Para alcanzar dicha articulación, la coordinación debe apuntar también a la creación de sinergias (asociación y colaboración) de distintos tipos para el logro de objetivos específicos. Repetto (2009) distingue cuatro tipos de sinergias: i) cognitivas; ii) de procesos y actividades; iii) de recursos; iv) de autoridad; y v) de carácter cultural.

La cogestión público privada

Este concepto es clave y fundamental dentro de una gerencia social estratégica y adaptativa; sin embargo, ninguno de los casos estudiados,

ni explícita ni implícitamente, la consideran en su discurso y menos en su praxis. Lo máximo avanzado es al planteo y al ejercicio limitado de la coordinación inter institucional, tal como se ha descrito anteriormente.

En el país, una expresión de la co-gestión pública privada más conocida es la modalidad de Asociaciones Público Privadas (APP), que se están implementando en otros campos distintos a los programas sociales, en un clima de fuertes recelos y mala prensa. Desde sus detractores, se la difunde como un pretexto o vía para la privatización de algunos servicios públicos esenciales y estratégicos. En tanto la reforma y modernización de la administración pública, no se posicionen apropiada y sostenidamente en el Estado, los esfuerzos aislados existentes se irán diluyendo, debido a la ausencia, como principio y práctica, de la gerencia estratégica moderna pública y social: la construcción de valor público.

Para Mokate y Saavedra (2004), la generación de valor público⁹ es la esencia de la gerencia social, la cual proporciona un norte para dar respuesta a los requerimientos de los grupos de interés, con la entrega de buenos bienes y productos y le importa tanto los resultados como los procesos que se utilicen para obtenerlo. Al ser el valor público una decisión colectiva respecto a lo que la comunidad considera valioso para su conjunto, la gerencia social, comprometida con el uso más eficiente de los recursos públicos e intervenciones más efectivas que mejoren la calidad de vida de los grupos de interés, debe ser participativa.

La verdadera responsabilidad de la gerencia social es la creación de valor público para los diferentes grupos de interés. No basta con el cumplimiento de mandatos ni con demostrar efectividad y eficiencia en la administración de recursos públicos: lo realmente importante es establecer la pertinencia de lo que se hace y los beneficios que se entregan a la sociedad; de ahí nace el nuevo enfoque de la creación de valor público en la gerencia social, que debe cumplir con las siguientes características:

9 El valor público se refiere al valor creado por el Estado a través de leyes, regulaciones y otras acciones o prestaciones. Los mecanismos de creación de valor y de beneficios públicos pueden darse a través de diferentes productos o servicios (infraestructuras básicas, parques, recogida de residuos, servicios sociales, educativos,...). La creación de valor público también surge a través de impactos o resultados de las políticas públicas (reducción de accidentes de carretera, reducción de tasas de mortalidad por tabaco,...) o simplemente por la generación de confianza (con leyes y regulaciones estables, con información veraz —en crisis sanitarias o emergencias—, en políticas de seguridad ciudadana ...), que se acrecienta si hay una percepción de eficacia y eficiencia, de transparencia, integridad y ética en las distintas actuaciones públicas (Mokate y Saavedra, 2004).

- Las acciones que se emprendan deben generar valor para los grupos de interés.
- Se debe hacer una exploración continua de las necesidades y expectativas de los diversos grupos de interés.
- Debe existir una responsabilidad transversal, en el sentido de ocuparse del cumplimiento de los procesos de esta naturaleza de la organización, verificando los resultados en todas las etapas.
- Debe ser adaptativa, de modo que se ajuste a los cambios en el entorno y las expectativas de los grupos de interés.
- Debe promover la participación y la concertación de los objetivos y las prioridades de los diversos actores y visionar los problemas y sus posibles soluciones.

Cientelismo político y programas sociales

En casi la totalidad de los estudios de casos y, en consecuencia, en los artículos de divulgación, el abordaje de este tema¹⁰ ha sido bastante esquivo. En el caso particular de los programas sociales del sector público, son recurrentes las acusaciones de clientelismo político al gobierno de turno que postula a una reelección de autoridades nacionales, regionales y locales. Sin embargo, como lo conceptualiza GRADES, el clientelismo político « (...) va desde el uso de “coimas” para la aceleración de procesos burocráticos o administrativos hasta el lanzamiento de programas o selección de beneficiarios con la finalidad de obtener “votos” o aprobación política» (Alcázar, 2006).

Una revisión más direccionada permitiría identificar, por lo menos en cada uno de los casos, las condiciones que favorecen el uso clientelas y por lo tanto su nivel de riesgo. Las condiciones, siguiendo el enfoque de GRADES (Alcázar, 2006) son las siguientes: concentración de poder y discrecionalidad (problemas en el diseño de programas, ambigüedad de mecanismos de asignación de recursos, falta de mecanismos de re-

¹⁰ Así, el uso clientelar de los recursos es una forma de corrupción que consiste en el uso manipulación del poder político para favorecer intereses privados o políticos en desmedro del interés público. Esto no implica necesariamente la existencia de robo o apropiación de recursos, sino más bien se trata de uso de los recursos del Estado con fines políticos (Alcázar, 2006:2)

clamo) y falta de transparencia (pobre acceso a la información pública, poca capacitación y participación ciudadana a nivel central o local).

Direcciones e instrumentos de gerencia social y programas sociales

La mayoría de los programas y proyectos analizados en la presente publicación tienen serios vacíos en relación a su gerenciamiento social. Una evidencia cercana es que las dimensiones y variables propuestas por Bobadilla para los informes que sustentan estos artículos no se han cubierto en un grado importante, simplemente por no haber sido parte del diseño de los programas y proyectos.

La alta gravitación en la calidad de los procesos y de los resultados de los programas sociales ha sido destacada por la gerencia social estratégica y adaptativa. Sulbrandt (2002) la denomina *gerencias*; Kliksberg (1997) emplea el término *direcciones avanzadas*; Arriagada (2006) y Licha (1999) usan el vocablo *instrumentos*.

- Análisis del entorno: dirección para el análisis sistemático del medio ambiente
- Metodología para la participación: dirección para desarrollar modelos participativos; gerencia de los involucrados, gerencia de la participación funcionaria, participación para desarrollar capital social
- Seguimiento y evaluación: dirección para el control social
- Diseño y coordinación de redes inter organizacionales: dirección para diseño de redes y meta redes, gerencia de redes sociales
- Diseño y gestión de la descentralización: dirección para potenciar la descentralización y gerencia de la descentralización
- Manejo de conflictos: gestión comunitaria de conflictos

Un aporte en ese mismo sentido es el modelo de análisis de la gestión de programas y proyectos sociales desarrollado en la cátedra de Fundamentos de Gerencia Social de la Maestría del mismo nombre de la PUCP. Este modelo, en su versión actualizada se presenta esquemáticamente:

I. Características básicas del programa o proyecto sociales:

Se explican los antecedentes, la problemática a resolver, los objetivos, el ámbito de intervención, la población directa, las estrategias y los actores involucrados. Se realiza el análisis de árbol de problema y el marco lógico.

II. Análisis del modelo de gestión de programas o proyectos sociales:

Comprende tres aspectos, que se sintetizarán a continuación: revisión de enfoques y teorías de desarrollo, gestión a nivel interno y gestión a nivel externo o del entorno.

a. Revisión de enfoques y teorías de desarrollo

Revisión de su expresión en el diseño y operacionalización del programa o proyecto social:

- Desarrollo humano (Sen y PNUD)
- Derechos humanos
- Cohesión social
- Capital humano, social, físico, financiero, etc. Capital sinérgico
- Empoderamiento y participación
- Género
- Interculturalidad
- Gestión territorial
- Desarrollo temprano de la infancia
- Ciclo de vida
- Responsabilidad social
- Valor compartido
- Construcción de valor público
- Gestión por resultados
- Respeto por el medio ambiente

- Buen gobierno
- Descentralización

b. Gestión a nivel interno:

- Estructura organizacional: división del trabajo y coordinación de funciones. Se espera un análisis de la estructura orgánica y la coherencia con los objetivos institucionales, las estrategias rectoras, los servicios que ofertan y los recursos humanos que cuentan.
- Existencia de procesos orientados a resultados para organizar la intervención. Se trata de identificar procesos formales que existan en la organización orientados a resultados que pueden ser de producto, efecto o impacto. Es importante analizar si las áreas formales que se evidencian en el organigrama están claramente identificadas en esos procesos. Se debe analizar si los procesos son orientadores del trabajo que realiza la organización o solo son declarativos. En caso no existiesen procesos de manera formal, se debe reconstruirlos en base a las evidencias e información que se disponga.
- Análisis del uso y distribución de recursos tangibles e intangibles del sistema organizacional (subsistema administrativo, subsistema de objetivos y valores, subsistema técnico y subsistema psicosocial) del programa o proyecto.
- Sistema de poder, autoridad y liderazgo: Consiste en el análisis de cómo funcionan los mecanismos para la toma de decisiones de acuerdo a niveles de autoridad formal e informal, vinculada a aspectos referidos a liderazgos existentes en la organización.

c. Gestión del nivel externo o del entorno:

- Análisis contextual de su población destinataria, competidores y otros proyectos u organizaciones con los cuales se tiene algún tipo de relación directa que podría influir en su ejecución. Se deberá identificar y analizar los actores con los cuales se relacionan siguiendo el modelo Sistema de Acción organizado (enfoque de sistemas).

- Análisis de los servicios y bienes que ofrece a partir del grado de satisfacción de la población destinataria. Se identifican cuáles son los resultados conseguidos (esperados y no esperados) a nivel de producto, efecto e impacto utilizando evidencias, datos estadísticos, etc. En caso no se consigan resultados deberán explicar o justificar el por qué.
- Análisis de las dimensiones políticas y procesos de participación que permitan generar espacios de gobernanza. Se analiza bajo los enfoques de capital social, empoderamiento y participación los roles, funciones y responsabilidades de los diversos actores con los que se relacionan. Dicho análisis debe evidenciar si la participación es real.

Resultados en relación a la gerencia social del programa o proyecto social

- Factores relacionados a la gestión que limitan o hacen viable un programa o proyecto co-gestionado. Son los hallazgos. Temas sensibles de las dos dimensiones del modelo de análisis como una debilidad, cuello de botella, una fortaleza, etc.
- Nivel de efectividad que tiene el modelo de gestión del programa o proyecto co-gestionado para lograr cambios en beneficio de las poblaciones destinatarias. Es clave analizar el modelo de gestión y los resultados alcanzados.
- Factores del entorno (crecimiento económico, descentralización, intervención política u otro) que influyen en la concertación de esfuerzos intersectoriales y en la consecución de los resultados del programa o proyecto. Son factores fuera del control de la organización influyen en el desempeño del programa o proyecto.

Conclusiones y algunas aproximaciones

Las preguntas estratégicas o hipótesis que se ha buscado atender, en los distintos estudios de casos del curso de Fundamentos de Gerencia Social, en la Maestría de Gerencia Social PUCP, han sido las siguientes:

- ¿En qué medida los programas y proyectos sociales seleccionados se han constituido y/o desarrollado como sistemas de co-gestión público – privada?
- ¿Cuál o cuáles es o son los factores o componentes del nivel interno y/o del entorno que ejercen una influencia determinante en los resultados (positivos o negativos) del programa o proyecto?

Algunos hallazgos importantes en el conjunto de los estudios materia de los artículos de divulgación son los siguientes:

- Los programas y proyectos sociales a cargo del sector público se evidencian como uno de los elementos del entorno más influyente en los logros de gestión, el respaldo político del Gobierno y la vigencia de políticas sociales de lucha contra la pobreza o de inclusión social.
- En los programas y proyectos sociales a cargo de las empresas mineras y otros sectores privados, el factor del entorno más decisivo en sus resultados ha sido el involucramiento y la adhesión pragmática de los actores institucionales y sociales del entorno con miras a una aceptación y licencia social para sus propósitos empresariales en un marco de responsabilidad social.
- El mayor factor limitativo en la gestión de los programas y proyectos sociales públicos ha sido su estructura vertical y no descentralizada.
- En la mayoría de los programas y proyectos sociales del sector privado, un mecanismo muy influyente en la efectividad de los mismos es la gestión interinstitucional con diversos grados de desarrollo que han favorecido en su sostenibilidad. No hay declaración ni percepción de construcción de valor público y valor social.
- En la mayoría de los programas y proyectos sociales públicos y privados, en contradicción a lo declarado en sus diseños, no se han implementado importantes estrategias e instrumentos de gerencia social y gerencia pública, tales como estudios de línea de base, mecanismos de monitoreo, evaluación de medio término, final y de impacto, transparencia y rendición de cuentas.

- En general, hay una conciencia creciente de la complejidad de los problemas sociales y de la envergadura de las respuestas, así como de la necesidad y pertinencia de una actuación colaborativa, interinstitucional, intersectorial, etc. para tener mejores condiciones de éxito.
- Desde una perspectiva más regional, la Comunidad Andina reconoce como lección aprendida que la extensión, calidad y sostenibilidad en el desarrollo humano es resultado principalmente de la capacidad de articular y complementar los esfuerzos públicos, sociales y privados en un espacio físico y social determinado. La propuesta sobre el ciclo de la Gestión Articulada del Desarrollo Humano propone

(...) superar la tradicional concepción de intervenir de manera dispersa, cuando no superpuesta, o desde la segmentación sectorial o entre niveles de gobierno, para asumir un enfoque sistémico que se ejerce en los territorios locales y desde los roles estratégicos de los actores sociales y el rol promotor y facilitador de las entidades públicas y privadas y el encuentro intercultural en los territorios con identidad. Espacios y actores con quienes se requiere desarrollar respeto, confianza, trabajo compartido y nuevos conocimientos y aprendizajes, como parte del proceso integral de la gestión (Barrenechea, 2011).

La propuesta cubre las siguientes fases: enfoques y concepción; diagnóstico y línea de base; planificación estratégica, alineamiento programático y planes de trabajo; gestión articulada de procesos; monitoreo y evaluación; y, finalmente, gestión del conocimiento. De otro lado, en relación a la demanda de nuevos alcances de los programas y proyectos sociales, se comparte las afirmaciones de Trivelli y Clausen (2015):

Resulta crucial la articulación entre políticas sociales focalizadas con políticas y programas de desarrollo de corte más habilitador, en particular con programas orientados a lograr procesos de generación de ingresos sostenidos en las familias más pobres o con iniciativas que permitan dotar a las familias beneficiarias de nuevas herramientas que faciliten su exitosa inclusión económica. (Trivelli y Clausen, 2005).

Como estrategia metodológica, afirman los mismos autores, es urgente definir la ruta crítica que permita transitar desde una propuesta probada como efectiva en pequeña escala, como, por ejemplo, un pi-

loto —por el sector público o privado— hacia un programa o política pública, insertada en el aparato público, con recursos suficientes y con una cadena de valor basado en resultados previstos.

Las primeras pistas para avanzar en esa perspectiva las muestran la evaluación del Programa Mi Chacra Productiva —conocido también como Haku Wiñay en la sierra y como Noa Jayatai en la selva, el mismo que se ha desarrollado concurrentemente en ámbitos de implementación del Programa Juntos:

Se busca aprovechar las sinergias de ambos programas para que, luego de reducir la vulnerabilidad de los hogares más pobres mediante un ingreso mínimo garantizado, se construyan capacidades que eleven el nivel de bienestar de esta población. Para ello, se combinan intervenciones que buscan mejorar las condiciones de vida en la vivienda a partir de la implementación de prácticas saludables; fortalecer y consolidar el sistema de producción familiar agropecuario sobre la base de la transferencia de tecnologías y conocimientos; desarrollar capacidades financieras esenciales que ayuden a los hogares a manejar riesgos; y promover negocios, basados en la asociatividad, que mejoren las vinculaciones de los productores con los mercados (Escobar y Ponce, 2016).

El reto actual en esa perspectiva es desarrollar programas que trasciendan una política predominantemente asistencialista y acompañen a los hogares rurales más pobres en el proceso de construir capacidades y una base de activos suficiente como para establecer, por sí mismos, estrategias de generación de ingresos más sostenibles.

La evaluación mencionada revela que el programa “ha tenido impactos iniciales positivos en la generación de ingresos, la seguridad alimentaria, la producción agrícola y pecuaria, las condiciones de vida en la vivienda —a partir de la difusión de prácticas saludables—, las capacidades financieras y, en algunos hogares, la expansión de negocios” (Escobar y Ponce, 2016:11).

Es importante reseñar que la evaluación considera como otro reto tomar como sujetos activos de los nuevos programas a los jóvenes cuyas familias se han beneficiado del Programa Juntos, aprovechando las mejoras en el capital humano generadas a partir de las condicionalidades exigidas por el Programa Juntos en salud y educación. Estos progra-

mas deben desarrollar estrategias de acompañamiento de estos jóvenes en su transición al mercado laboral (Escobar y Ponce, 2016:190).

En el marco de lo señalado anteriormente, el tránsito de programas y proyectos proteccionistas hacia otros de naturaleza promotora y habilitadora implicarán un mayor acompañamiento a los participantes de los programas sociales, es decir, asumir nuevas estrategias de intervención social en base a modelos grupales y comunitarios que asignen una importancia protagónica al trabajo con las familias y las comunidades para el desarrollo y/o ampliación de sus capacidades y oportunidades, así como a su empoderamiento vía acumulación de activos en su capital humano y capital social individual y comunitario. Confiamos en haber logrado algunas respuestas aproximativas. En las próximas ediciones, seguiremos explorando hallazgos y nuevas pistas, siempre desde la mirada de la gerencia social, respecto a los viejos y nuevos problemas y retos de los programas y proyectos sociales, así como de las políticas públicas y sociales de las cuáles son instrumentos.

Bibliografía:

- Alcázar, Lorena (2006). *Ideas y herramientas prácticas para el control político y fiscalización del gasto en programas sociales*. Lima: GRADES.
- Aramburú, C y M. Rodríguez (2011). *Políticas sociales y pobreza. Aportes para el gobierno peruano 2011-2016*. Lima: CIES y PUCP.
- Arriagada, Irma (2006). *Breve guía para la aplicación del enfoque de capital social en los programas de pobreza*. Lima: CEPAL.
- Barrenechea, Carlos (2011). Nuevos enfoques y estrategias de gestión articulada. *Revista de la integración. Políticas de Desarrollo Social en la Comunidad Andina*, 8, 136-158.
- Bobadilla, Percy (1995). Poder y gestión institucional en las ONGDs. *Debates en Sociología*, 19, 257-284.
- Bobadilla, Percy (2004) La gerencia social en el siglo XXI: una aproximación teórica. *Debates en Sociología*, 29, 111-139.
- Bobadilla, Percy (2012). La importancia de la Planificación como herramienta para la concertación estratégica. *Responsabilidad Social Empresarial*. Lima: Antamina /INTEPUCP.
- Calderón, Fernando (2003). ¿Es sostenible la globalización en América Latina? *Debates con Manuel Castells*. Volumen I. Santiago de Chile: PNUD Bolivia y Fondo de Cultura Económica.
- Cárdenas, María. *Mapeo de proyectos privados de alivio a la pobreza*. Lima: IEP.
- Castells, Manuel (1997). *La era de la información*. Volumen I: La sociedad red. Madrid: Alianza Editorial.
- Escobar, Javier y Carmen Ponce (2016). *Combinando protección social con generación de oportunidades económicas: Una evaluación del Programa Hakuy Wiñay*. Lima: GRADE.
- Grupo Propuesta Ciudadana (2014). *El gasto social en las empresas mineras. Entre el uso de los fondos públicos y la responsabilidad social empresarial*.

- Kast, Freemont y James Rosenzweig (1990). El enfoque moderno: conceptos y sistemas de contingencias. En Bobadilla, Percy (compilador). *Desarrollo organizacional en las ONGs*, Lima: PACT – USAID.
- Kliksberg, Bernardo (1997). Hacia una gerencia social eficiente. Algunas cuestiones claves. *Revista de Administración Pública Uruguaya*, 19.
- March, James G. y Herbert Simon (1987[1958]). *Teoría de la organización*. Barcelona: Ariel.
- Marshall, Thomas (1998[1950]). *Ciudadanía y clase social*. Madrid: Alianza Editorial.
- Mintzberg, Henry (1984) *La estructuración de las organizaciones*. Barcelona: Ariel. En Moore, Mark (1998). *Gestión Estratégica y creación de valor en el sector público*. Barcelona: Paidós, 101-162.
- Mokate, Karen y Saavedra, José (2004). *Gerencia social: Un enfoque Integral para la gestión de políticas y programas sociales*. Washington D.C.: Instituto Interamericano para el Desarrollo Social.
- Perova, Elizaveta y Renos Vakis (2009). *Impacto potencial del Programa Juntos en Perú, 2005-2009*. <http://www.juntos.gob.pe/images/noticias/2011/01/El-Impacto-Potencial-de-JUNTOS-Banco-Mundial.pdf>
- Pfeffer Jeffrey (1993[1992]). *El poder en las organizaciones. Política e influencia en una empresa*. Madrid: McGraw-Hill, 101-162.
- Porter, Michael y Mark Kramer (2011). Creating Shared Value: How to reinvent capitalism and unleash a wave of innovation and growth. *Harvard Business Review*, enero - febrero, 1-18.
- Repetto, Julian (2009). Coordinación de políticas: abordaje conceptual y revisión de experiencias latinoamericanas. *XIV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Salvador de Bahía, 27 - 30 de octubre de 2009.
- Sulbrandt, José (2001). *Introducción a la gerencia social*. Notas de clase. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Interamericano de Desarrollo (INDES).

- Sulbrandt, José (2002). *Diseño y gerencia de políticas y programas sociales*. Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES)/ Banco Interamericano de Desarrollo.
- Trivelli, C. y J. Clausen (2015). *De buenas políticas sociales a políticas articuladas para superar la pobreza: ¿Qué necesitamos para iniciar este tránsito?* Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Ulrich, Beck (1998) *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuesta a la globalización*. Buenos Aires: Paidós.
- Varela-Álvarez, Enrique (2011). *La gobernanza en la obra de Joan Prats*. Madrid: Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP).

PROGRAMAS Y PROYECTOS SOCIALES PROTECTORES

Primera parte: artículos de casos

Programa Juntos: análisis desde el enfoque de la gerencia social

*Carol Vega Tupia¹¹, Jhoana Cárdenas Quispe¹², Mabel Vila Arce¹³,
María Lazo Cruz¹⁴, Marilú Paravecino Santiago¹⁵
y Mayra Miranda Yaranga¹⁶*

Resumen

A través del enfoque de la gerencia social, ofrecemos un balance de las formas de gerenciar el Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres – Juntos y los resultados alcanzados, así como el nivel de efectividad que tiene el modelo de gestión y su impacto en los hogares beneficiarios. Si bien es el programa con mayor inversión

11 Es licenciada en Educación por la Universidad Nacional Federico Villarreal. Cuenta con estudios de maestría en Gerencia Social de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Tiene estudios de posgrado en Primera Infancia, Gestión Educativa y Gobernabilidad, Gerencia Política y Gestión Pública por PUCP, The George Washington University y CAF - Banco de Desarrollo de América Latina. Tiene experiencia en el sector público y privado en ámbitos de gestión, formación docente y docencia en educación básica y posgrado.

12 Es licenciada en Enfermería de la Universidad Peruana Cayetano Heredia. Cuenta con estudios de maestría en Gerencia Social de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Ha participado del curso internacional en planificación y gestión en políticas públicas integral para la primera infancia con perspectiva de derecho del Instituto Interamericano del Niño, la Niña y Adolescentes – Organización de los Estados Americanos. Tiene experiencia en el sector público en el área de monitoreo de programas sociales con enfoque en la primera infancia.

13 Es licenciada en Nutrición por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Cuenta con estudios concluidos de maestría en Gerencia Social de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Tiene experiencia en el sector público y privado y ha formado parte de estudios nacionales en alimentación y nutrición. Ha brindado asistencia técnica en la implementación, ejecución y monitoreo de proyectos sociales con enfoque en la primera infancia.

14 Es ingeniera ambiental y de recursos naturales. Cuenta con estudios de maestría en Gerencia Social de la Pontificia Universidad Católica del Perú y especialización en proyectos de inversión pública. Actualmente es jefa de la oficina de Servicios Generales del Hospital de Emergencias José Casimiro Ulloa (Minsa) y miembro del equipo de gestión para implementar estrategias de presupuestos por resultados (PPR). Tiene experiencia en gestión pública.

15 Es economista de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (UNMSM), estudiante de la maestría de Gestión Social en la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP) y de la maestría de Economía Agrícola de la Universidad Agraria La Molina (UNALM). Tiene amplia experiencia en gestión socio-ambiental en los sectores minería, energía y transportes, en los ámbitos público y privado.

16 Es licenciada en Comunicación Social por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Cuenta con estudios de maestría en Gerencia Social de la Pontificia Universidad Católica del Perú; también cuenta con estudios de posgrado en Comunicación Institucional y Marketing de Servicios. Tiene experiencia en el sector público y privado en ámbitos de comunicación en salud.

monetaria que estimula la demanda y uso de servicios de salud y educación, además de contribuir a dinamizar las economías locales, prevalece un estilo de gestión oligárquico, con una estructura vertical y centralizada, con ausencia de una real cogestión y de un proceso efectivo de graduación de beneficiarios. Por tanto, dicho programa se acercaría a un clientelismo político que limita sus posibilidades de contribuir a romper la transmisión intergeneracional de la pobreza en el Perú.

Introducción

En los últimos años, el Perú ha alcanzado un crecimiento económico sostenido, que se refleja en una mejora de los principales indicadores económicos; sin embargo, este crecimiento se ha expresado insuficientemente en el bienestar social, puesto que no ha tenido correlación con la intensidad de la disminución de la pobreza, ni con una adecuada política redistributiva de las riquezas a los sectores más necesitados de la población. Ante ello la aparición de programas sociales como mecanismos de compensación y desarrollo social intenta no solo cumplir con ese rol redistribuidor de riquezas, sino con el papel de impulsores y promotores del desarrollo para esos sectores. En ese contexto, el Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres - Juntos constituye uno de los más representativos programas sociales. Además, se trata del programa en el que se destina la mayor inversión monetaria.

Actualmente, existe una diversidad y auge en la creación de programas sociales bajo la actual política nacional de inclusión social. Por ello, resulta sumamente relevante realizar estudios relacionados a las formas de gerenciarlos, sobre todo teniendo en cuenta que existen muy pocos estudios orientados a este propósito, pues el éxito de un programa dependerá en gran parte de cómo es capaz de llevar a la práctica lo planteado en su diseño y lograr obtener los resultados esperados. Todo ello guarda una estrecha y directa relación con su modelo de gestión. Se debe recordar que Juntos forma parte de los programas sociales que se enmarcan dentro de la actual Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social - Incluir para Crecer, la cual busca servir de guía vinculante para que todos los sectores y niveles de gobierno orienten sus intervenciones en materia de desarrollo e inclusión social de manera

articulada y coordinada. De esta manera, se impulsa la reducción de las brechas entre las poblaciones con mayores y menores necesidades a través de políticas y programas sociales articulados. Así se favorece el acceso a los servicios sociales, desarrollo de capacidades y oportunidades, de modo que impacte en el alivio de la pobreza.

El presente estudio de caso constituye un esfuerzo por aproximarse a conocer el modelo de gestión del programa, así como los principales resultados en relación a la gerencia social. En el Programa Juntos, se evidenció un estilo de gestión oligárquico y centralizado, así como deficiencias operativas, el escaso involucramiento de los actores sociales y la ausencia de mecanismos de gestión para articular a la población beneficiaria con proyectos productivos o propuestas de desarrollo local. Todo ello convierte a los beneficiarios en entes pasivos, por lo que se limita su rol de agentes de su propio cambio. El presente artículo contiene un capítulo introductorio sobre la información general del programa, el análisis de los componentes internos y externos del programa, el análisis de sus principales resultados, así como la identificación de los principales cuellos de botella. Finalmente, se presentan las conclusiones y recomendaciones con una reflexión desde la mirada de la gerencia social.

Información general

El 7 de abril de 2005 se creó el Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más pobres - Juntos, como parte del núcleo de la Estrategia Nacional Crecer. En un inicio, el programa estaba dirigido por la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) y, luego, fue transferido al Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS), organización en la que el programa se encuentra actualmente. La planificación de este programa se basa en el análisis y propuestas de mejora de experiencias de otros programas de transferencia del ámbito latinoamericano como el Programa Oportunidades (México), Bolsa Familia (Brasil), Familias en Acción (Colombia), "Puente Chile Solidario" (Chile), "Superémonos" (Costa Rica), entre otros, Asimismo, el Programa Juntos se enmarca en los lineamientos de política de ámbito nacional e internacional, como las diversas políticas de Estado, el Acuerdo Nacional, el Plan Nacional

de Superación de la Pobreza (2004) y la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas, la cual se encuentra orientada al desarrollo de capacidades humanas y económicas, ya la promoción de oportunidades para los sectores más necesitados de la población.

El Programa Juntos busca contribuir a la reducción de la pobreza. A pesar del crecimiento económico sostenido que vive el país, no se evidencia una equidad sustancial en los indicadores sociales de desarrollo; por ello, este programa está focalizado en hogares en condición de vulnerabilidad, exclusión, pobreza y pobreza extrema de zonas principalmente rurales con hijos menores de 19 años y/o madres gestantes con independencia del tamaño total de la familia (incluidos viudos, viudas y apoderados), quienes, a través de un programa de transferencias monetarias condicionadas, reciben subsidios de dinero en efectivo de S/.200 nuevos soles bimestralmente, los cuales son entregados principalmente a las madres de familia por tener un grado de responsabilidad mayor con los hijos. Previamente, las madres se comprometen, a través de la firma de un acuerdo con el Estado, al cumplimiento de compromisos de participación en programas públicos de salud, nutrición, educación y desarrollo de la ciudadanía, con un enfoque de restitución de derechos básicos, los cuales son evaluados trimestralmente por el programa. De esta manera, se desarrollan tres componentes básicos que son los pilares para el desarrollo y buen funcionamiento del mismo: la prestación de servicios (salud, nutrición y educación), verificación de cumplimientos de corresponsabilidades y transferencia monetaria a hogares.

La selección de familias beneficiarias se realiza en función de diversos criterios técnicos, lo cual constituye una de las tareas más complejas, debido a la falta de registros actualizados y la dispersión de familias. Sin embargo, se ha establecido tres etapas de selección. El primer criterio es la focalización geográfica (evaluación de nivel de pobreza). El segundo criterio es la búsqueda (estadísticas del Instituto Nacional de Estadística e Informática – INEI, el Sistema de Focalización de Hogares – SISFOH, basado en niños y gestantes, principalmente, entre otros). El tercer criterio de selección es, quizás, el más importante: la validación comunal, en la que los principales líderes sociales, autoridades de sa-

lud y educación de la comunidad se reúnen con los representantes del programa para verificar y validar si, en las dos primeras etapas, se realizó una adecuada selección de las familias necesitadas para, finalmente, aprobar las listas de beneficiarios.

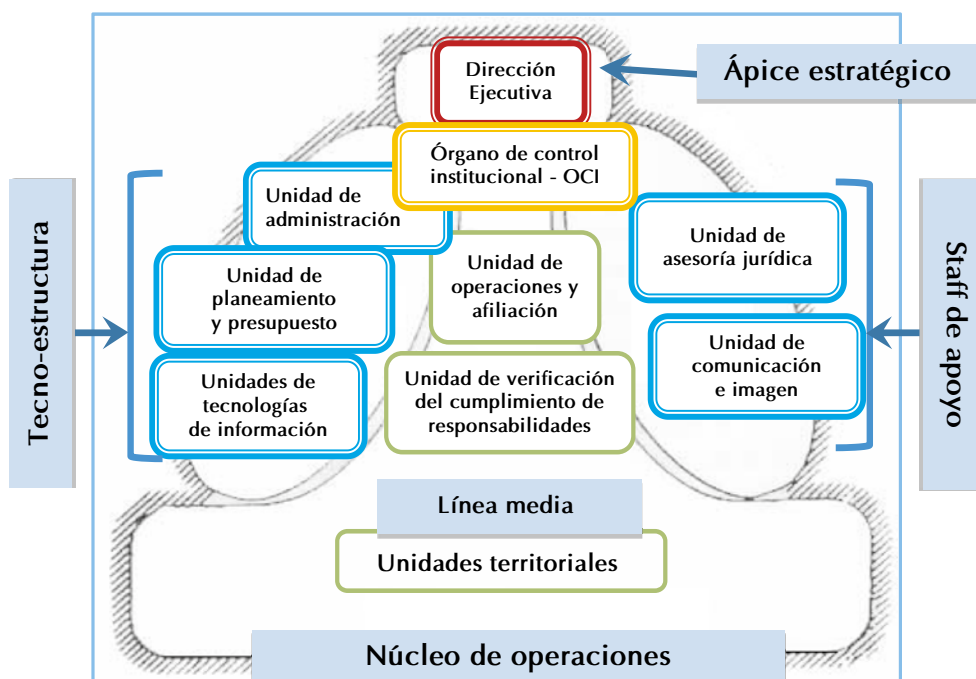
Asimismo, es importante la participación multisectorial en el programa, el cual congrega a diversos actores representativos de las instituciones públicas y de la sociedad, quienes conforman el Consejo Directivo del programa. Entre los actores involucrados que representan al Gobierno Nacional, se encuentran la Presidencia de Ministros (PCM), el Ministerio de Economía y finanzas (MEF), el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS), el Ministerio de Salud (MINSA), el Ministerio de Educación (MINEDU) y Gobiernos Regionales. Por parte de la sociedad civil, participan en el programa la Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas (CONFIEP), la Confederación General de Trabajadores Peruanos (CGTP), la Asociación Nacional de Centros (ANC), la Conferencia Nacional Sobre Desarrollo Social (CONADES) y organizaciones no gubernamentales, como Caritas del Perú, entre otras. El programa, en su primera etapa, atendió a 70 distritos rurales. Luego, se amplió progresivamente la cobertura, la cual, en el año 2013, ascendió a un total de 1083 distritos en 14 regiones a nivel nacional, ubicados en zonas rurales.

Análisis del modelo de gestión

Análisis a nivel de su estructura organizacional

El siguiente gráfico esquematiza las cinco partes fundamentales de la estructura organizacional interna del programa Juntos, siguiendo el modelo propuesto por Henry Mintzberg (Rosenzweig, 1988).

Partes básicas de la organización interna del Programa Juntos



En el nivel estratégico, representado por la Dirección Ejecutiva (DE) (ápice estratégico), la tecnoestructura y el staff de apoyo, los principales hallazgos encontrados son los siguientes:

- Estilo de gestión oligárquico del programa: todo el poder de Juntos se concentra en la Dirección Ejecutiva, que toma las decisiones. Si bien existen mecanismos de delegación de responsabilidades formalmente establecidos a otras áreas, no se observa en la práctica una delegación de autoridad o poder.
- Estructura vertical y centralizada: la magnitud del programa propicia que la información fluya verticalmente desde el ápice estratégico hacia la línea media, y estas, a su vez, la transmiten al núcleo de operaciones. Asimismo, se evidenció que la mayor parte de las relaciones del ápice estratégico con la línea media es de tipo informal, dada la complejidad de los mecanismos formales para una rápida toma de decisiones.

A nivel de la línea media, se evidenció¹⁷ problemas de comunicación y juego de poderes, debido a que la Unidad de Verificación de Cumplimiento de Corresponsabilidades (UVCC) es la que transfiere información sobre el cumplimiento de corresponsabilidades de las familias beneficiarias a la Unidad de Operaciones de Afiliación y Liquidación (UOAL) para que esta realice el desembolso bimensual. El retraso en la entrega de la información oportuna no permite una actualización constante del estado de las familias, lo cual beneficia a familias que incumplieron sus compromisos.

A nivel del núcleo de operaciones se evidenció lo siguiente:

- Mecanismos lentos y deficientes de comunicación efectiva: se observó demora en la atención oportuna a las necesidades y demandas de las unidades territoriales hacia la línea media, lo cual origina dificultades de operativización eficiente.
- Sobrecarga laboral hacia el personal operativo: los gestores locales¹⁸ son los únicos encargados de ejecutar todos los procesos operativos en los centros poblados a su cargo, que incluyen realizar las convocatorias a las asambleas comunales, afiliar a las familias, verificar el cumplimiento de corresponsabilidades, actualizar la data de familias afiliadas, realizar el apoyo familiar a los hogares que no cumplieron las corresponsabilidades, elaborar informes, emitir reportes a su sede regional; además, los gestores locales deben representar a nivel local al programa.

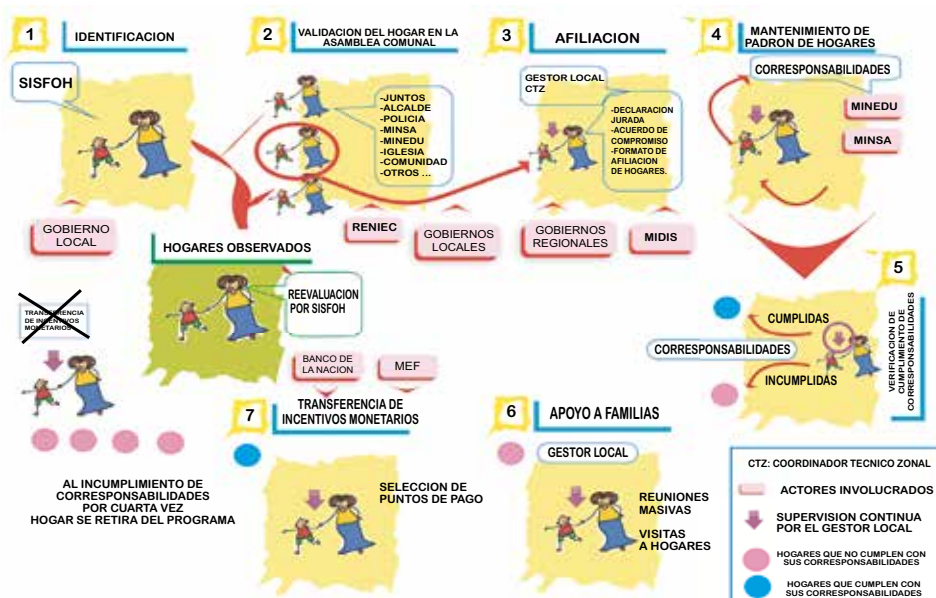
Análisis de los procesos operativos

El siguiente gráfico representa el flujo de procesos operativos para ser beneficiario del programa, el mismo que se encuentra compuesto por tres procesos: el proceso de afiliación (números 1, 2 y 3), proceso de cumplimiento de corresponsabilidades (números 4, 5 y 6) y el proceso de transferencia de incentivos monetarios (número 7).

¹⁷ Entrevistas realizadas a directivos de la sede central del Programa Nacional Juntos

¹⁸ Aproximadamente, para inicios del año 2013, se contaba con 1800 gestores locales para todo el programa y se intervenía a 36968 centros poblados, lo que equivale a 20 centros poblados a cargo de cada gestor local, a los que tenía que visitar por lo menos una vez en el período de 60 días.

Flujo de procesos operativos del Programa Juntos



Fuente: Elaboración propia

En el proceso de afiliación, se encontraron los siguientes hallazgos:

- En el subproceso de identificación, se evidenció que el SISFOH tiene registrado al 75% de la población peruana y presenta fallencias en la actualización de datos.
- En el subproceso de validación del hogar en la asamblea comunal, se encontró que, al ser una etapa participativa con el involucramiento de los actores locales claves y la comuna, dicho subproceso está sujeto a la emisión de criterios subjetivos, puesto que los participantes podrían estar previamente de acuerdo en la formulación de sus decisiones tanto a favor como en contra.
- En el subproceso de verificación de cumplimiento de responsabilidades, se encontró una deficiencia en la coordinación entre sectores en sus niveles operativos (representantes de las instituciones educativas y centros de salud) y los gestores loca-

les en cuanto al cruce de información. Esto sucede, en parte, debido a la inexistente delimitación de funciones puntuales por partes de estos sectores. En el subproceso de mantenimiento del padrón de hogares, el seguimiento a las familias beneficiarias es ineficiente, dado que se espera el tercer bimestre de incumplimiento de corresponsabilidades de la familia para que el gestor local realice la visita domiciliaria e identifique las razones de incumplimiento para dar solución a ellas. En el subproceso de transferencia de incentivos monetarios, se logró satisfactoriamente la bancarización de las transferencias económicas. Se logró que el titular de cada familia beneficiaria cuente con su propia cuenta de ahorros.

Resultados según indicadores del programa

Resultados del programa a nivel de producto

En relación a los resultados de los principales indicadores del programa, se aprecian resultados alentadores en cuanto a ciertos indicadores de producto, como son el incremento progresivo en el número de hogares afiliados al programa, que pasó de 22 550 hogares afiliados en el año 2005 a 703 125 hogares afiliados a nivel nacional, distribuidos en 14 regiones, 1083 distritos y 36 968 centros poblados en el segundo bimestre del año 2013, fecha en la que se desarrolló el presente estudio. Además, se logró un incremento en el porcentaje de menores de 36 meses beneficiarios del programa con controles de crecimiento y desarrollo (CRED) completos de acuerdo a su edad. En el año 2007, la cifra era de 21,7% y, en el año 2012, la cifra aumentó a un 61,9%, lo cual pareciera indicar que el programa contribuye a incrementar el uso de los servicios de salud en este grupo poblacional. En relación al incremento en la asistencia a clases en los beneficiarios de seis a más años, el programa no muestra mayores resultados. El estudio de Perova y Vakis (2009) sobre el impacto potencial del Programa Juntos reporta que habría un incremento en las tasas de matrícula de los escolares de 6 y 7 años beneficiarios del Programa Juntos en relación al grupo control. Dichos incrementos se deberían a una mayor permanencia en el programa.

Resultados del programa a nivel de efecto

En los principales indicadores a nivel de efecto del programa, el Programa Juntos no muestra resultados concluyentes ni específicos a los indicadores planteados en su marco lógico; sin embargo, se evidencian algunos resultados positivos que guardan cierta relación (Perova y Vakis, 2009). Los autores concluyen que los hogares beneficiarios de Juntos mostraron mayor incremento en el gasto de algunos grupos de alimentos como cereales, frutas y tubérculos. Además, Perova y Vakis (2009) mencionan que, en aquellos hogares con permanencia mayor a un año, el consumo de leche, queso y huevos es 4 veces mayor frente al grupo control.

Mención especial merece el análisis de la evolución del presupuesto y transferencia monetaria del programa en el periodo 2005 – 2012. Se debe recordar que el Estado amplió el presupuesto en programas sociales con el objetivo de ayudar al crecimiento económico y apoyar a la reducción de la pobreza del país. Según las evaluaciones presupuestales institucionales de Juntos, los presupuestos han incrementado año a año, básicamente por la implementación del programa, el acondicionamiento de la mejora de los servicios de los diferentes sectores para el cumplimiento de las corresponsabilidades de los hogares beneficiados, y el incremento de número de hogares abonados. El primer presupuesto de apertura fue destinado el 28 de junio de 2005 por un monto de S/. 120 millones, los cuales se destinaron principalmente a gastos de implementación de la unidad ejecutora (administrativos y operativos), bajo la tutela del PNUD. El 51,4% (S/.59 millones) del presupuesto ejecutado se destinó al subsidio directo de los hogares (22 550 hogares abonados).

Para el fortalecimiento de la oferta de servicios y asegurar las condicionalidades, se realizaron transferencias denominadas subvenciones sociales a los sectores del MINSA, MINEDU, MIMDES (PRONAA) y gobiernos regionales de Apurímac, Ayacucho, Huancavelica y Huánuco. El presupuesto ejecutado este año alcanzó a un 96,4% del presupuesto destinado. El presupuesto de apertura del 2006 alcanzó la suma de S/.300 millones, de los cuales solo se ejecutó S/.173 millones aproximadamente. Para el año 2007 el presupuesto ejecutado casi se triplicó en relación al presupuesto ejecutado del 2006, que ascendió a S/.498

millones aproximadamente, de los cuales el 64% fue destinado a la transferencia directa a hogares abonados y el 21,8% se otorgó a las instituciones del MINSA, MINEDU y RENIEC.

El presupuesto ejecutado para el año 2008 fue de S/.535 millones aproximadamente, de los cuales el 90,4% fue destinado a la transferencia directa a 420 491 hogares abonados. Para el año 2009, hubo una disminución de los hogares abonados en relación al año anterior, debido a problemas de identificación, afiliación y firma de convenios con los hogares beneficiarios; se ejecutó un presupuesto total de S/.572 millones aproximadamente. En el año 2010, se incorporaron al programa un total de ocho distritos nuevos pertenecientes a la zona del VRAE, donde se identificaron a 18 235 hogares elegibles, por lo cual se incrementó el número de hogares, que aumentó a un total de 471 511.

Para el año 2011, el presupuesto inicial fue similar al año anterior, pero se incrementó en un 8,2% en el presupuesto ejecutado, que llegó a S/.640 millones. En el año 2013, el presupuesto se reestructura identificando unos nuevos indicadores basados en el Programa Articulado Nutricional (PAN) y el Programa Logros de Aprendizaje inicial y primaria (PELA). Dentro del programa estratégico PAN, se atendieron a 104 763 hogares con niños menores de 36 meses y madres gestantes; para este propósito se transfirió S/.124 millones aproximadamente. Como transferencia monetaria directa, el programa PELA involucró una transferencia monetaria de S/.442 millones aproximadamente, lo cual sumó una transferencia de S/.566 millones aproximadamente, que constituyó el 88,4% del presupuesto ejecutado del año. En el año 2012, se incorporaron al programa 145 871 hogares, por lo cual se incrementa el número de abonados, que sumaron un total de 619 723 hogares atendidos por el programa ese año. El presupuesto asignado inicial fue de S/.822 millones, de los cuales se ejecutó el 85%.

Resultados del programa a nivel de impacto

Finalmente, respecto a los resultados a nivel de los indicadores de impacto del programa, como la severidad de la pobreza y pobreza extrema, y la prevalencia de desnutrición crónica infantil, el Programa Juntos muestra resultados interesantes. Perova y Vakis (2009) concluyen

que el programa contribuiría a disminuir las brechas de pobreza extrema en un 2%; es decir, habría un impacto positivo real en la disminución de la tasa de pobreza extrema. Respecto a la disminución de la prevalencia de desnutrición crónica infantil, existen varios resultados; sin embargo, no todos resultan estadísticamente significativos ni concluyentes.

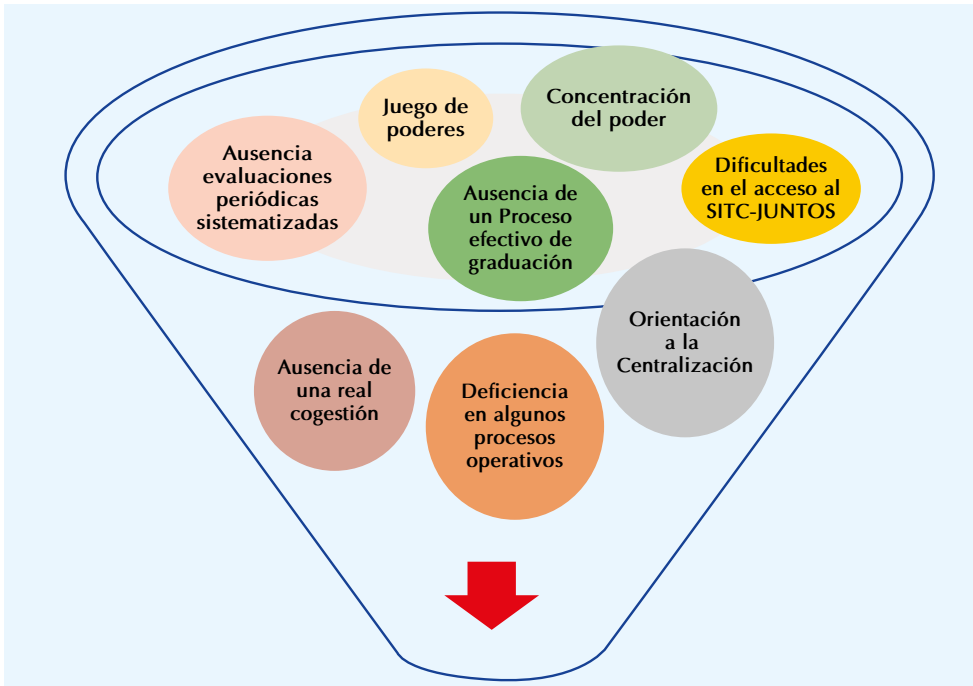
En el estudio de Sánchez y Jaramillo (2012), los autores sostienen que la reducción en el nivel de desnutrición crónica severa de los hogares del Programa Juntos fue mayor a la reducción observada en el grupo control – 7,9 % versus +0,6 %, respectivamente); dicha diferencia fue estadísticamente significativa. También se han reportado resultados interesantes en relación a la variable talla/edad (puntaje *Z score*).¹⁹

Sánchez y Jaramillo (2012) reportaron que la talla para la edad promedio de los niños afiliados al Programa Juntos se incrementó (mejoró) en 0,145 desviaciones estándar, mientras que, en los no afiliados, se mantuvo prácticamente constante en el tiempo (0,014 desviaciones estándar). La diferencia en el progreso de ambos grupos fue estadísticamente significativa; es decir, el Programa Juntos, según dicho estudio, tendría impacto significativo en mejorar las curvas de crecimiento de los niños y niñas beneficiarios menores de 5 años, lo cual no significa que incida directamente en curar de la desnutrición crónica a los niños, pero sí se trata de una mejora de sus patrones de crecimiento, que los acerca a la curva de crecimiento adecuado. Probablemente, con el aporte de otros factores (educación alimentaria, acceso y uso de servicios básicos de agua y saneamiento, calidad alimentaria, etc.), se podría recuperar y evitar más casos de desnutrición crónica. Recordemos que el programa incide directamente en el acceso y uso de los servicios de salud y educación, pero no tiene una injerencia de obligatoriedad en aspectos como educación alimentaria nutricional, acceso y uso de servicios básicos de calidad de agua y saneamiento, así como no interviene en la calidad educativa y calidad en servicios de salud.

19 Se debe recordar que un mayor puntaje *Z score* es un indicador de mejor historial de salud y nutrición.

Principales cuellos de botella

Por otro lado, el presente estudio ha permitido identificar algunas dificultades y limitaciones (“cuellos de botella”) en relación a la gestión del programa.



Fuente: Elaboración propia

- **Ausencia de una real cogestión:** Se evidenció la ausencia de un verdadero sistema de cooperación racional, en la que se compartan realmente las responsabilidades en la operatividad del Programa Juntos con el resto de actores participantes y se establezcan claramente los roles y reglas de juego para cada actor involucrado. Los sustentos para dicha afirmación se basan en tres puntos específicos:
 - a. Existe una desactualización de convenios de cooperación interinstitucionales con los principales actores externos del programa, es decir, MINEDU, MINSA, RENIEC y el Seguro Integral de Salud (SIS). En el caso del primero, el

convenio fue firmado en mayo del 2006 y venció el 31 de diciembre del 2011. Con el MINSA, el convenio fue firmado el año 2006 y, aunque la cláusula séptima menciona que dicho convenio rige hasta el total del cumplimiento de las prestaciones de cada una de las partes, solo se especifica que MINSA se responsabiliza por facilitar la prestación de los servicios de salud y la entrega de la ejecución del cumplimiento de corresponsabilidades de los beneficiarios cuando el programa lo solicite; es decir, no se especifican las acciones concretas que cumpliría MINSA.

- b. Debe señalarse la ausencia de la representación gráfica de los actores externos en el organigrama de Juntos. Dicha representación se debe incluir para formalizar su participación.
 - c. No hay participación activa de la población beneficiaria del programa (empoderamiento) en todos los procesos operativos, pues únicamente intervienen activamente en la etapa de la Asamblea de Validación Comunal.
- **Concentración del poder:** Se encontró que la toma de decisiones se focaliza en la Dirección Ejecutiva y sus unidades de apoyo.
 - **Orientación a la centralización:** La evaluación reflejó que, en la unidad central (ubicada en Lima), se toman las decisiones sin mayores consultas a las unidades territoriales según fuera el caso.
 - **Ausencia de un proceso efectivo de graduación:** Si bien el Programa Juntos plantea la graduación de sus hogares beneficiarios, en la actualidad no se ejecuta como parte de los procesos operativos del programa, únicamente se menciona que esta etapa se encuentra en proceso de implementación; por lo tanto, el proceso de graduación no figura en los documentos de gestión del programa.
 - **Ausencia de evaluaciones periódicas sistematizadas:** A pesar de haberse realizado evaluaciones y estudios a partir del año 2008, el Programa Juntos no cuenta con una línea de base,

lo cual imposibilita una adecuada evaluación del mismo, que contribuiría a implementar medidas correctivas y mejoras en la ejecución del programa.

- **Deficiencias en algunos subprocesos operativos:** Los procesos en los que se evidenciaron mayores debilidades fueron los siguientes:
 - a. Verificación del cumplimiento de corresponsabilidades y mantenimiento, ya que resultó ser un proceso lento, dada la gran carga de centros poblados a cargo del gestor local (aproximadamente 21 centros poblados), problemas con la accesibilidad para llegar a muchos centros poblados y el escaso apoyo del resto de actores en este proceso. Es decir, en la práctica, el gestor local es el único que realiza esta titánica tarea y es quien asume toda la responsabilidad técnica de realizarla y reportar los hallazgos encontrados al respecto.
 - b. Mantenimiento del Padrón de Hogares Adscritos, ya que es un proceso lento y con varias dificultades en su ejecución, debido principalmente a que el gestor local es quien debe ingresar oportunamente el legajo de documentos de cada hogar adscrito al programa a un software llamado Sistema de Transferencias Condicionadas (SITC-JUNTOS). el Padrón Activo de Hogares Beneficiarios debe ser actualizado constantemente por el gestor local, lo cual significa que el gestor local debe constantemente visitar cada uno de sus centros poblados (CCPP) a cargo. Ello no se cumple siempre, pues en 61 días (dos meses) el gestor local debe visitar sus 21 CCPP a cargo por lo menos una vez en un bimestre, y el tiempo de traslado de un CCPP a otro puede demandar horas o días para el caso de los lugares más alejados. Se trata de una serie de actividades, todas bajo la responsabilidad de una sola persona.
 - c. El proceso de apoyo familiar no tiene el seguimiento suficiente, pues queda a cargo del gestor local. No existe la participación de ningún otro actor local para el acompañamiento debido de estas familias. Aliados claves podrían

ser el personal de salud de la comunidad, docente y/o director de la IE de la comunidad, autoridades comunales, líderes de organizaciones sociales de base, asistente social de la municipalidad local, etc. En el MOF, se delega absoluta responsabilidad de este proceso al gestor local, no se hace mención alguna a algún actor externo.

- **Dificultades en el acceso al SITC - Juntos:** Este software se encuentra únicamente en el centro de cada distrito beneficiario. En algunos casos es bastante lenta la operatividad del mismo, debido a la utilización de internet para su funcionamiento. Tras la realización de las entrevistas, los mismos gestores locales reconocieron como una limitante la falta de un SITC - Juntos en sus principales centros poblados, lo cual facilitaría enormemente su labor, pues implicaría invertir menos tiempo en trasladarse al centro de la ciudad y, por lo tanto, permanecer más tiempo en campo.
- **Juego de poderes:** Entre las unidades técnicas y las gerencias inmediatas, suele darse un juego de poderes que dificulta la rapidez de las gestiones técnicas o la comunicación eficiente, pues, si bien no se ha visto superposición de actividades, la coordinación entre todas las gerencias inmediatas y entre las unidades técnicas es constante. sobre todo cuando se trata de hacer el análisis y mejoramiento en algún proceso operativo del programa, esa coordinación constante no necesariamente es sinónimo de comunicación eficiente, haciendo lentas en algunas oportunidades las transacciones y trámites formales.

Por otro lado, el presente estudio detectó algunos hallazgos interesantes que crean condiciones favorables para un probable uso clientelar del Programa Juntos. Resulta imposible poder afirmar plenamente que, en la práctica, se haya evidenciado una relación de clientelismo político en el programa; sin embargo, se evidenciaron algunos aspectos que podrían facilitar la generación de clientelismo político y ameritarían mayor abordaje, tales como la insuficiencia de mecanismos de control que permitieran determinar de una manera segura y eficaz el cumplimiento de responsabilidades, la falta de mecanismos de reclamo, pues muchas veces la po-

blación beneficiaria desconocía los mecanismos de reclamos a su alcance. También se debe mencionar la filtración de beneficiarios. Un caso emblemático es la denuncia del año 2013, en la que la ex gobernadora del distrito de Yacus figuraba como beneficiaria del programa. En general, a pesar de que el diseño de Juntos resulta bastante completo, el programa fue puesto en práctica con bastante premura, probablemente por motivaciones políticas. Se debe recordar que, cuando se había discutido la viabilidad técnica de Juntos, se decidió su rápida implementación, que coincidía con un año electoral (2005).

Conclusiones

- Juntos es el primer programa social de transferencia monetaria condicionada aplicado en nuestro país, con mayor inversión monetaria y mejor focalización en relación al resto de programas sociales. Así lo indica el Plan Operativo Institucional 2013 del MIDIS, que destina un presupuesto de S/. 1 048,9 millones.
- El Programa Juntos tiene una deficiente implementación en los procesos de seguimiento y monitoreo al interior de la organización del programa, dado que no se observan indicadores cualitativos y gran parte de los procesos operativos dependen del gestor local, quien tiene con una sobrecarga de actividades que no le permiten cubrir todas en el tiempo pertinente y calidad adecuada.
- Se comprobó la ausencia de un proceso efectivo de graduación de los hogares beneficiarios, en parte por no contar con una real evaluación periódica sistematizada ni con una línea de base.
- No hay evidencias de que los hogares que hayan sido retirados del programa por no cumplir con los requisitos (cumplimiento de la mayoría de edad de los hijos) se inserten exitosamente en la sociedad.
- Los sectores principales vinculados con el Programa Juntos, es decir, MINSA y MINEDU, no han logrado mejorar la calidad de atención de sus servicios en salud-nutrición y educación que brindan a los hogares beneficiarios.
- Se aprecian resultados alentadores en cuanto a ciertos indicadores de productos. En primer lugar, ha incrementado el nú-

mero de hogares afiliados desde la apertura del programa, que aumentó a casi 32 veces más el número de hogares en el año 2013. A nivel nacional (de 70 distritos a 1083 distritos), el incremento de atención de menores de 36 meses en el control de crecimiento y desarrollo (CRED), elevó su porcentaje en más del 40% de niños registrados en el programa.

- Se observan deficiencias en algunos subprocesos operativos, básicamente por la sobrecarga laboral del gestor local, lo cual genera un lento proceso de verificación del cumplimiento de corresponsabilidades y mantenimiento, un padrón de hogares desactualizado y la ausencia de un completo proceso de apoyo familiar. Ello se debería al número elevado de centros poblados a su cargo, la difícil accesibilidad a muchos de los centros poblados y el escaso apoyo del resto de actores dentro del proceso. A esto se le suma un sistema tecnológico local con deficiencias, el cual no les permite a los gestores locales acceder fácilmente al SITC.
- Se detectó condiciones favorables para un probable uso clientelar, tales como la falta de mecanismos de control, que permiten determinar de una manera segura y eficaz el cumplimiento de corresponsabilidades.

Recomendaciones

- Articular a Juntos con programas y/o proyectos productivos, de modo que se establezca alianzas con empresas privadas y organizaciones no gubernamentales. Esto permitiría la generación de ingresos propios de los hogares y evitaría su dependencia económica del Estado, lo cual impulsaría el proceso de graduación
- Reglamentar y fortalecer el componente educativo-nutricional, así como la asistencia técnica periódica a los hogares para facilitar su asistencia a los servicios de salud y educación
- Establecer un verdadero sistema de cooperación racional, en el que se compartan realmente las responsabilidades en la operatividad de Juntos con el resto de actores participantes (po-

blación beneficiaria, MINSA, MINEDU, gobiernos regionales y locales, etc.) y se establezcan claramente los roles y reglas de juego para cada actor

- Establecer un único y eficaz mecanismo de seguimiento y control de cumplimiento de condicionalidades
- Establecer y difundir claramente a los hogares beneficiarios los procedimientos y mecanismos de reclamo
- Realizar y sistematizar periódicamente evaluaciones sobre el avance de los indicadores de efecto e impacto del programa, con la finalidad de reorientar las estrategias de intervención según los resultados
- Dotar de aplicativos electrónicos (software) al personal operativo de Juntos para facilitar los procesos de comunicación y entrega de información oportuna. Así como de otras herramientas que faciliten su labor

Reflexiones finales desde la gerencia social

El Programa Juntos es el primero de transferencias monetarias condicionadas que fue creado con la finalidad de romper la transferencia intergeneracional de la pobreza. El programa establece, con las familias beneficiarias, el cumplimiento de corresponsabilidades en la demanda y uso oportuno de los servicios de salud- nutrición y educación con el objetivo de promover el desarrollo de capacidades en las generaciones futuras. No obstante, Juntos nace por voluntad política, pues fue ejecutado en el gobierno de Alejandro Toledo en el marco de un proceso electoral, de modo que cumplía necesidades políticas de ese entonces.

El Programa Juntos, si bien fue establecido en ese marco, requiere la reestructuración del programa, desde el enfoque del capital humano y los procesos internos. Por ello, el beneficiario es quien debe asumir un rol activo. Es necesario que este conozca la importancia y los beneficios del cumplimiento de sus compromisos, en salud-nutrición y educación, los que posibilitarán, en el futuro, el desarrollo de sus capacidades y habilidades. Por ello, se priorizó dentro de las corresponsabilidades que la salud y educación fueran bienes imprescindibles para

el individuo y la sociedad en su conjunto, de modo que se mejore la calidad de las relaciones interpersonales y de la convivencia civil, con efectos importantes en la calidad de vida.

Puede considerarse económicamente que entregar 200 soles bimensuales a los hogares beneficiarios de Juntos es una pérdida o un gasto para el Estado; sin embargo, se debe evaluar que el individuo que mejora sus capacidades en salud y educación representa una inversión social. Este es el caso de los beneficiarios de Juntos. De esta manera, se busca empoderar aquellos grupos vulnerables que son objeto de exclusión y discriminación social.

Es importante tener en cuenta que un programa con un buen diseño, seguimiento y evaluación, basado en políticas sociales y económicas bien estructuradas, y con la cogestión y compromiso activo de los sectores e instituciones aliadas, puede ser gratamente beneficioso para nuestra población que vive en condiciones de pobreza y pobreza extrema, pues facilita la restauración de la confianza social y crea sentido de pertenencia.

Es fundamental que el programa se articule a proyectos locales productivos y/o sociales en las zonas donde interviene, lo cual propiciaría la construcción de redes sociales, con poblaciones empoderadas, con capacidad organizativa y partícipes de su propio proceso de desarrollo social, pues así se construye capital social comunitario. Solo así se logrará transitar de la etapa de alivio de la pobreza al desarrollo de capacidades. Ciertamente, es importante recordar que la verdadera lógica del programa no debería consistir en aumentar indefinidamente el número de beneficiarios, sino en lograr que las familias beneficiarias logren graduarse exitosamente y puedan sostener un nivel de vida digna que les ofrezca oportunidades de desarrollo y les permita su inserción plena en la sociedad, lo cual rompería el círculo pernicioso de transmisión intergeneracional de la pobreza.

Un aspecto muy importante de los actuales programas sociales, particularmente del Programa Juntos, es evaluar los riesgos de clientelismo político, especialmente en coyunturas electorales. En las elecciones regionales y municipales del año 2014, hubo algunas denuncias de esta naturaleza muy poco investigadas.

Bibliografía

- Díaz, Ramón, Huber Ludwig, Óscar Madalengoitia, Rafael Saldaña y Carolina Trivelli (2009). *Análisis de la Implementación del Programa Juntos en Apurímac, Huancavelica y Huánuco*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos - IEP, CIES – CARE. <http://www.care.org.pe/boletinvirtual/pdfs/adjunto%20IEP.pdf>. Fecha de consulta: 4 de mayo de 2013.
- Kast, Freemont y James Rosenzweig (1998). *Administración en las organizaciones: enfoque de sistemas y de contingencias*. Ciudad de México: Mc. Graw Hill.
- Ludwig, Huber, Patricia Zárate, Anahí Durand, Óscar Madalengoitia y Jorge Morel (2009). *Programa Juntos: Certezas y malentendidos en torno a las transferencias condicionadas, estudio de caso de seis distritos rurales del Perú*. http://www.juntos.gob.pe/images/noticias/2011/01/Programa_Juntos_Certezas1.pdf
- Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (2006). *Plan Operativo Institucional y Plan de Estrategia e Implementación 2006 - Juntos*. http://www.juntos.gob.pe/images/noticias/2011/01/plan_operativo_2006.pdf
- Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (2009). *Consultorías realizadas para el Programa de Apoyo Directo a los Más Pobres Juntos, julio - octubre de 2009*. http://www.juntos.gob.pe/?page_id=3630. Fecha de consulta: 5 de mayo de 2013.
- Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (2011). *Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres – Juntos*. http://www.juntos.gob.pe/?page_id=3630. Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (2012). *Manual de organización y funciones del Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres - Juntos*. http://www.juntos.gob.pe/images/transparencia/RM_176_2012MIDIS.pdf. Fecha de consulta: 5 de mayo de 2013.
- Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (2013a). *Lineamientos básicos de la política de desarrollo e inclusión social*. <http://www.midis.gob.pe>. Consulta: 10 de mayo de 2013.

- Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (2013b). *Plan Operativo Institucional 2012 - Reformulado. Programa Nacional de Apoyo a los Más Pobres – Juntos*. [http://www.peru.gob.pe/docs/PLANES/13117/PLAN_13117_Plan_OperativoInstitucional_2013_\(Reformulado\)_2013.pdf](http://www.peru.gob.pe/docs/PLANES/13117/PLAN_13117_Plan_OperativoInstitucional_2013_(Reformulado)_2013.pdf)
- Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (2015). *Plan Estratégico del Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres 2011 – 2015*. <http://www.juntos.gob.pe/images/noticias/2011/07/RES-38-DE-2011.pdf>
- Perova, Elizaveta y Renos Vakis (2009). *Impacto potencial del Programa Juntos en Perú, 2005-2009*. <http://www.juntos.gob.pe/images/noticias/2011/01/El-Impacto-Potencial-de-JUNTOS-Banco-Mundial.pdf>
- Sánchez, Alan y Miguel Jaramillo (2012). *Impacto del Programa Juntos sobre la nutrición temprana*. <http://www.bcrp.gob.pe/docs/Publicaciones/Documentos-de-Trabajo/2012/documento-de-trabajo-01-2012.pdf>. Fecha de consulta: 5 de mayo de 2013.

Programa Juntos: Estudio de caso de la región Loreto

*Leonor Espinoza Jara*²⁰, *Arturo Fernández Farro*²¹,
*Erik Lino Rosales*²² y *Yessica Quispe Tume*²³

Resumen

La pobreza en el Perú es un fenómeno que posee muchas dimensiones y, para contrarrestarla, el Gobierno ha ejecutado diferentes políticas económicas, sociales y laborales que garantizan el acceso a servicios y recursos básicos, de modo que mejoren la calidad de vida a las familias con menos recursos del país. Dentro de estas políticas, los programas sociales han alcanzado gran importancia, los cuales logran la atención directa de personas o familias en extrema pobreza. En ese sentido, el presente estudio se avoca al estudio y evaluación del Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres - Juntos, que promueve el acceso a los servicios de salud y educación de los niños, jóvenes y adolescentes de las zonas más vulnerables del país.

Introducción

La presente investigación es el resultado de un estudio realizado sobre el Programa Juntos en la Unidad Territorial ubicada en Loreto. De acuerdo con Correa y Roopnaraine (2013), el Programa Juntos promueve inversiones en capital humano, al incentivar el uso de los servicios de salud y educación, con lo cual intenta generar cambios de comportamiento sostenible que contribuyan a romper la transmisión intergeneracional de la pobreza. Por tal motivo, es necesario efectuar mejoras en dichos servicios, pues, al ser de calidad deficiente, culturalmente inapropiados o de difícil acceso, se limita su uso en el corto plazo y ge-

20 Es licenciada en Enfermería por la Universidad Nacional Hermilio Valdizán. Cuenta con estudios finalizados en la maestría en Gerencia Social de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Tiene experiencia en programas y proyectos en salud.

21 Es licenciado en Economía por la Universidad de Lima, licenciado en Derecho por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Trabajó como asesor de la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República Congreso de la República (2012-2013). También ha laborado como especialista en sistemas de pensiones.

22 Es licenciado en Antropología y magíster en Planificación y Proyectos de Inversión por la Universidad Nacional del Centro del Perú. Es egresado de la maestría en Gerencia Social de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Cuenta con experiencia a nivel de consultor en programas y proyectos de inversión pública.

23 Es licenciada en Educación por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Cuenta con estudios finalizados en la maestría en Gerencia Social de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Tiene experiencia en programas y proyectos de cooperación técnica internacional.

nera un cambio de comportamiento en el largo plazo, lo cual afectará al cumplimiento de los objetivos e indicadores del programa.

En el año 2005, se creó el Programa Juntos como una alternativa para disminuir la pobreza y sus consecuencias en las necesidades básicas insatisfechas. Antes de su creación, se estimaba que casi la mitad de peruanos (48,7%) se encontraba en situación de pobreza y otro porcentaje (17,4%) sobrevivía en una situación de pobreza extrema; es decir, este último grupo se encontraría sin posibilidades de cubrir sus necesidades básicas de nutrición, vivienda, salud y educación. Ante este escenario, el Estado buscó algunas alternativas en materia de políticas sociales que contribuyeran a revertir la situación en los sectores más necesitados de nuestra nación, con el propósito de superar la pobreza y contribuir con el desarrollo en la región.

El Programa Juntos, en la Unidad Territorial Loreto, ha contribuido con éxito en la reducción de la desnutrición, la pobreza y la pobreza extrema. Sin embargo, aún no ha sido posible determinar cuánto ha aportado exactamente. A nivel interno, considerando el modelo de gestión, sobre todo en la parte del nivel operativo, se aprecia que el programa ha crecido geométricamente en el número de beneficiarios, mas no así en la transferencia de recursos para su atención, lo cual limita el accionar del programa, tanto en la afiliación, el monitoreo y evaluación de corresponsabilidades, y, sobre todo, en las transferencias monetarias condicionadas. Esto último se debería a que la población beneficiaria se encuentra dispersa y alejada, por lo que gestionar las transferencias implica altos costos, al no contarse con entidades de pago, como el Banco de la Nación, en aquellos lugares.

Por otro lado, a nivel externo, existen factores que limitan el accionar y la consecución de los objetivos. A pesar de la influencia que ha tenido el programa en la población en cuanto a un mayor uso de los servicios para la obtención del DNI, de salud y de educación, la respuesta del Estado no ha estado al mismo nivel, debido a que dichos sectores no cuentan con suficiente infraestructura ni equipamiento y, sobre todo, capital humano para atención. Otro aspecto que se debe considerar es el limitado crecimiento económico de la región Loreto y

la alta tasa de desempleo en la zona, lo cual no permite que las familias gocen de ingresos adecuados para cubrir la canasta básica familiar; asimismo, el bono de transferencia es mínimo para ello.

Información general

El programa Juntos es un programa social adscrito al Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS), que contribuye al desarrollo humano y a contrarrestar la transmisión intergeneracional de la pobreza. Asimismo, tiene como objetivo generar capital humano en los hogares pobres del Perú mediante incentivos económicos que promuevan y apoyen el acceso a servicios de calidad en salud-nutrición y educación bajo un enfoque de restitución de derechos, con la participación organizada y la vigilancia de los actores sociales de la comunidad (MIDIS 2014). El programa otorga un incentivo económico de S/.200 que se entrega periódicamente cada dos meses a los hogares que cumplen con las corresponsabilidades en materia de salud y educación.

Los actores involucrados son los siguientes:

- Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS)
- Ministerio de Educación (MINEDU)
- Ministerio de Salud (MINSA)
- Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP)
- Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)
- Registro Nacional de Identificación y Estad Civil (RENIEC)
- Banco de la Nación (BN)
- Gobiernos Locales
- Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI)
- Miembros objetivos
- Comunidad
- Entidades no gubernamentales

Los usuarios del programa Juntos son, prioritariamente, los hogares pobres de zonas rurales, que están integrados por gestantes niños, ado-

lescentes y jóvenes hasta los 19 años de edad. Para afiliarse al programa, un hogar necesita lo siguiente (MIDIS 2014):

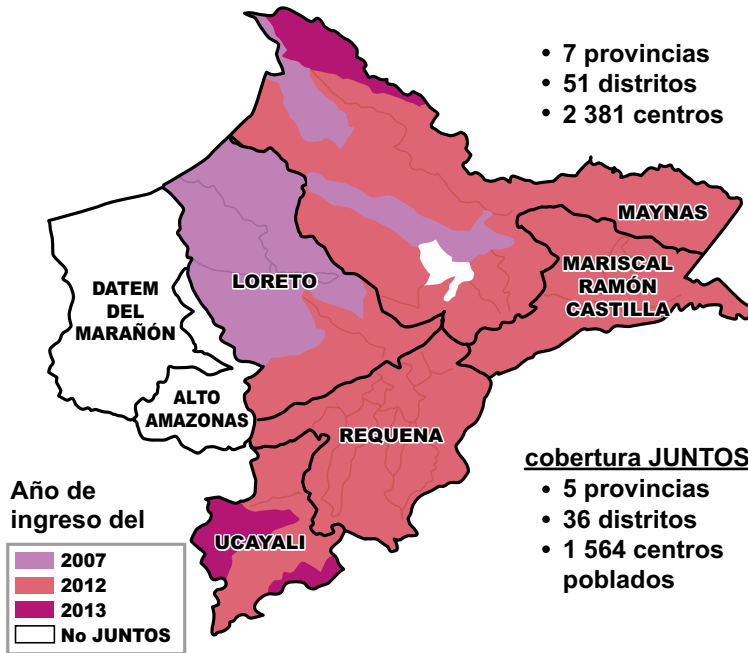
- Estar ubicado en un distrito con nivel de pobreza igual o mayor al 40%
- Ser un hogar calificado como pobre por el Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH)
- Ser un hogar validado por la Asamblea Comunal de Validación
- Que el (la) titular del hogar cuente con DNI vigente
- Que la gestante indique el establecimiento de salud donde realiza o realizará sus controles prenatales
- Indicar el establecimiento de salud o institución educativa en las que cumplirán sus corresponsabilidades los miembros objetivos de acuerdo al ciclo de vida
- Que el (la) titular suscriba y coloque su huella digital y/o firma en el Acuerdo de Compromiso

Los afiliados deben cumplir de manera conjunta las siguientes responsabilidades (MIDIS 2014):

- Asistencia de las gestantes a sus controles prenatales
- Asistencia de los menores entre 0 y 3 años a sus controles de crecimiento y desarrollo (CRED)
- Asistencia a la escuela de niños/niñas, adolescentes y jóvenes en edad escolar

El Programa Juntos en Loreto inició sus acciones en la Unidad Territorial Loreto - Iquitos en el año 2007 en 5 distritos, con 1525 afiliados, de los cuales 1520 recibieron incentivos monetarios (hogares abonados). Al cierre del año 2014, en Iquitos, el programa llegó a 36 distritos con 45 009 hogares afiliados y 38 782 hogares abonados.

Subdivisión geográfica



Procesos en la región Loreto

La región Loreto, en su calidad de Unidad Territorial, se encuentra más ligada al proceso operativo, por lo que el análisis se realizará en dicho contexto. Asimismo, a nivel de la región Loreto, no se encuentra funcionando aún el subproceso de apoyo familiar, por lo que todavía no se realiza un trabajo con los hogares que incumplen sus corresponsabilidades. Sin embargo, de acuerdo a la información recogida para el presente año, se ha planteado el funcionamiento de dicho subproceso. En referencia a los otros subprocesos en la región Loreto, mencionamos los siguientes:

Subproceso de afiliación:

En este subproceso, existen dificultades en la validación de los hogares en campo, principalmente, debido a la precariedad (migración) que tienen los hogares en la región; es decir, las familias, principalmente nativas, se encuentran en constante movimiento. Dicha migración dificulta la validación de hogares, por lo que el padrón de los mismos no se encuentra debidamente actualizado y, por ende, no permite cumplir adecuadamente con la meta de hogares afiliados.

Igualmente, se dificulta aún más la labor sobre la afiliación temprana del recién nacido, debido a que, por la cultura de las comunidades nativas, las mujeres no alumbran en las postas médicas, sino en sus propios hogares y registran a sus hijos de manera tardía. Otro aspecto que dificulta la afiliación temprana es que las mujeres alumbran a sus hijos en Brasil y Colombia, debido a los incentivos monetarios de dichos lugares.

Subproceso del cumplimiento de corresponsabilidades:

En este subproceso se aprecian dificultades en lo referente a la verificación del cumplimiento de las corresponsabilidades, debido a que los sectores con los cuales se articula, como son salud y educación, realizan una gestión poco eficiente. El análisis de las corresponsabilidades se realiza a través del control de crecimiento (salud) y las nóminas de matrícula (educación). Lamentablemente, estos registros son presentados con retraso y con serias deficiencias en su contenido.

Subproceso de liquidación y transferencia

En este subproceso, la dificultad se debe principalmente a las transferencias de dinero a los usuarios, sobre todo por la alta dispersión que existe en las comunidades de Loreto; además, surgen dificultades por la dimensión de la región y su difícil geografía, así como la presencia de zonas inundables. A todo ello se suma la escasa presencia de entidades monetarias, como el Banco de la Nación, por lo que se debe llevar el dinero en forma directa, lo cual genera un mayor costo para el programa. Por otro lado, tampoco es posible que el usuario recoja directamente el incentivo, debido a los elevados montos por concepto de transporte que implica.

Análisis del modelo de gestión del programa

Análisis de las condiciones internas:

El programa ha tenido un sistema de gestión organizacional eficaz, eficiente y efectivo. La organización interna está integrada por varios subsistemas (Rosenzweig, 1988):

- Subsistema de objetivos y valores
- Subsistema técnico
- Subsistema psicosocial
- Subsistema estructural
- Subsistema administrativo

En el programa encontramos un primer sub sistema de objetivos y valores, que implica una función para la sociedad y, por ello, debe responder a los requerimientos de la misma. En tal sentido, podemos mencionar la solidaridad y el apoyo entre los gestores del programa. Sobre todo destacamos su labor al trasladarse a zonas alejadas, lo cual se realiza usualmente en grupos o en parejas.

Por otro lado, el nivel del subsistema técnico está determinado por los requerimientos de trabajo de la organización y varía dependiendo de las actividades particulares. En el caso de Loreto, los gestores son principalmente de nivel técnico y son apoyados por las asistentes sociales, quienes los guían en el desarrollo de sus funciones.

Asimismo, el subsistema psicosocial es de vital importancia, considerando la idiosincrasia de las zonas que abarca y su particular cosmovisión. Esta dificultad es sobrellevada con la participación de gestores de distinta procedencia cultural y étnica, lo cual permite un mejor acercamiento a las comunidades, atendiendo adecuadamente su pluriculturalidad.

Por su parte el subsistema estructural considera que las tareas de la organización están divididas y coordinadas. Además, la estructura de la organización establece esquemas de autoridad, jerarquía y comunicación vertical. En ese sentido, las decisiones mantienen una estructura centralista (Lima) y dejan poco margen de acción a los funcionarios de la región Loreto.

Finalmente, el sub sistema administrativo considera la relación de la organización con su entorno y, a partir de ello, fija sus objetivos, desarrolla los planes estratégicos y operativos, diseña su estructura y

establece sus propios procesos de control. No obstante, se están generando nuevas estrategias para las transferencias económicas a los beneficiarios.

Análisis de las condiciones externas

Cuando se decide ejecutar el programa, lo primero que encuentra el ejecutor es que se trata de una región extensa, la más grande del Perú, con una geografía difícil y con comunidades y etnias dispersas, cultural y lingüísticamente distintas unas de otras. Dichas condiciones dificultan el proceso de cobertura y la ejecución de cualquier programa social; sin embargo, existen otros factores de índole económico, social y político que influyen en su ejecución oportuna y eficiente. A continuación, se explican brevemente cada uno de estos factores:

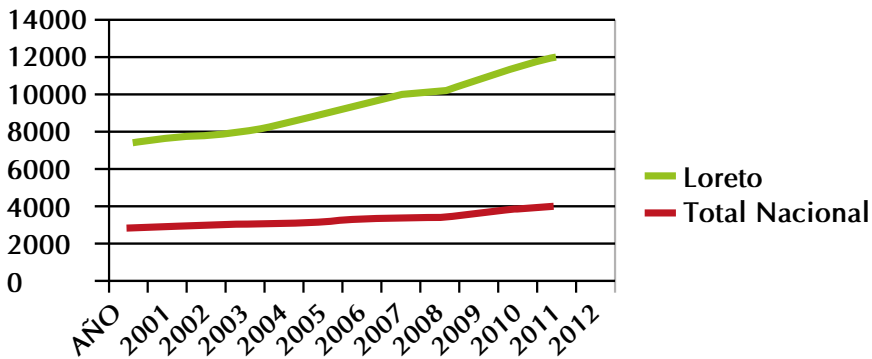
Factores económicos

Son considerados trascendentales, porque permiten influir o alcanzar los objetivos planteados, así como los indicadores propuestos, aunque también es posible afectarlos de manera negativa. Entre los principales factores económicos, se encuentra el crecimiento económico, el cual genera un efecto positivo en el nivel de ingresos de la población económicamente activa, ya que permite mejorar su calidad de vida y, en el caso de las familias, acceder a mejores servicios de salud y educación.

La economía en el Perú experimentó un crecimiento sostenido desde hace una década; sin embargo, los indicadores sociales no reflejaron esta tendencia en las zonas rurales y de la selva. El promedio de crecimiento anual en esos últimos cinco años llegó a ser de 5% y alcanzó, en el año 2007, el récord de 9%. Al año siguiente esta cifra aumentó en casi 10% (9,84%) (Shifter, 2008). Sin embargo, en el año 2009, se generó una caída significativa, que fue producto de la crisis mundial. Posteriormente, las tasas de crecimiento han seguido una tendencia decreciente. En este escenario, el ingreso a nivel agregado del país disminuye, y ello repercute directamente en los programas sociales. En tal sentido, ante cualquier ajuste en la política fiscal, los más perjudicados siempre serán los beneficiarios de las políticas sociales.

Como se observa en el gráfico, el crecimiento económico per cápita de la región Loreto aumentó entre los años 2000 y 2011. Sin embargo, si lo comparamos al promedio nacional, está muy por debajo. Además, la pendiente de crecimiento a nivel nacional es mayor a la de la región Loreto. Esto significa que el crecimiento económico nacional no se trasladó a la región. Por lo tanto, los beneficios no llegan a la población, lo cual aumenta los problemas socioeconómicos como la pobreza a nivel de ingresos y de necesidades insatisfechas.

Crecimiento económico per cápita: región Loreto / nacional



Fuente: INEI

Otro aspecto socioeconómico significativo es el desempleo en Loreto. Según el INEI, desde el año 2012, la tasa de desempleo ha ido en aumento en esta región, lo que ha perjudicado la estabilidad de los ingresos de las familias. Si no hay empleo, no se puede generar ingresos que garanticen la calidad de vida. Los beneficiarios solo contarán con la transferencia del programa, que resulta insuficiente para cubrir la canasta básica familiar. Otro factor que contribuye a los niveles de desempleo es la baja tasa de inversión pública y privada en la región.

Factores sociales

Según cifras del INEI, en el año 2012, Loreto registró aproximadamente 1 006 953 habitantes, de los cuales el 50,8% vive en condición de pobreza. La región cuenta con 29 etnias distintas entre las que des-

tacan los awajún, boras, candoshi, cocama, cocamilla, urarinas, entre otros. Según el Plan Operativo 2014 de la Unidad Territorial del programa Juntos - Loreto, en el ámbito educativo, existen grandes limitaciones, tanto en cobertura como en calidad. Según datos del Ministerio de Educación, en el año 2012, la tasa de matrícula neta en educación inicial alcanzó el 59%; en primaria, el 86%; y en secundaria, el 55%. En relación al acceso a servicios de salud, Loreto ocupa el octavo lugar en el país en casos de anemia; registra el tercer lugar en porcentaje de niños con bajo peso al nacer; y ocupa el segundo lugar en tasa de mortalidad neonatal. En Loreto existen altos índices de desnutrición, anemia, así como de enfermedades diarreicas (EDAs) e infecciones respiratorias agudas (IRAs). Todos estos son factores que afectan el logro de los objetivos del programa y dificultan la mejora de los indicadores de impacto, como la disminución de la desnutrición.

En el acceso a los servicios de salud, se presentan barreras de tipo sociocultural como el idioma, el miedo a lo desconocido, la incomodidad y vergüenza, sobre todo de las mujeres, de ser examinadas, así como la inexistencia de la medicina tradicional en los establecimientos de salud. Estas situaciones generan quejas referidas a malos tratos, discriminación, atención superficial, entre otras, lo cual afecta de manera negativa al cumplimiento de las corresponsabilidades definidas en el programa e impide el logro de las metas y los objetivos trazados.

Otro aspecto importante a considerar son los conflictos sociales. Según el reporte mensual de conflictos sociales número 122, en Loreto existen 11 conflictos, de los cuales 8 son activos y 3 latentes. En relación a los conflictos activos, 5 de ellos son de tipo socio-ambiental, 2 con el gobierno local y 1 con el gobierno nacional. Esta situación no solo genera tensión y conflicto entre los actores con intereses económicos y los pueblos indígenas, sino, también, al interior de las propias comunidades. Estas nuevas relaciones territoriales han generado enfrentamientos, protestas, reclamos y otras medidas de fuerza de los pueblos amazónicos en contra del Estado, lo que ha ocasionado la paralización de actividades en la zona. Asimismo, estos conflictos afectan al programa, sobre todo en lo que corresponde a las transferencias monetarias. Este incumplimiento

causa insatisfacción en los beneficiarios, quienes, a su vez, no cumplen con sus corresponsabilidades, por lo que se genera así un círculo vicioso.

Factor político

El Programa Juntos, desde el inicio, goza de gran apoyo por parte del gobierno central, ya que, junto a otros programas sociales como Cuna Más, Foncodes, Pensión 65 y Qali Warma, estos se encuentran bajo la supervisión directa del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS). No obstante, en un estudio publicado por IDICE Perú sobre la coyuntura política nacional en enero de 2014, se reporta que solo el 18,4% percibe que los programas sociales del actual gobierno ayudan a reducir la pobreza, en contraposición del 79,2% que percibe lo contrario.

Respecto a los actores que intervienen en la ejecución, el programa tiene como objetivo asegurar una articulación oportuna, eficiente y de calidad entre los componentes de oferta de servicios de salud y de educación, así como su propia demanda. Igualmente, entre los actores, existen instituciones públicas y privadas que actúan como soporte para alcanzar los objetivos y metas propuestas en el Plan Operativo Anual. Sin embargo, en la práctica aún se encuentran algunas dificultades y estas redes todavía son débiles en sus interrelaciones, ya que cada institución se avoca al cumplimiento de sus metas institucionales y es escasa la coordinación entre ellas para resolver los problemas que se presentan en la implementación del Programa. Entre los actores involucrados se encuentran el Ministerio de Salud, el Ministerio de Educación, RENIEC, el Banco de la Nación, los Gobiernos Locales, la Marina de Guerra del Perú, PLUSPETROL, la sociedad civil y las naciones indígenas.

En esa línea, el MIDIS, en el evento de avances y desafíos: taller de análisis estratégico, realizado en Lima el 24 de abril de 2014, con el conocimiento de los avances y dificultades que presenta el Programa Juntos a nivel nacional, ha planteado algunos desafíos para implementarlos en el corto y mediano plazo. Algunos de ellos son los siguientes:

Trabajar en la creación de una estrategia comunicacional con enfoque intercultural que responda a la realidad de la zona en donde inter-

viene el programa y difunda las actividades usando los medios locales en 17 lenguas identificadas en el ámbito de acción del programa

Establecer alianzas estratégicas a nivel local para articular esfuerzos programáticos y recursos presupuestales orientados a alcanzar las metas nacionales de superación de la desnutrición crónica infantil, que constituye una variable fundamental de la superación de la pobreza

Mejorar la cobertura y calidad de los servicios de educación y salud, lo que requiere identificar las brechas de cobertura y calidad en la prestaciones de los servicios y buscando la participación articulada con instituciones y espacios de concertación regionales y nacionales

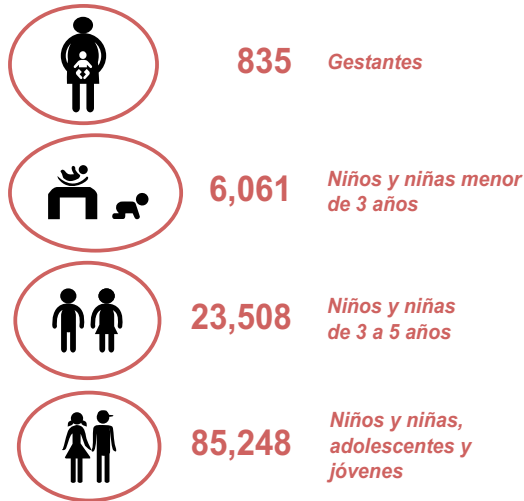
Análisis de resultados

El año 2014 fue fructífero para el programa Juntos, ya que logró cumplir las metas trazadas institucionalmente. Se afilió a 833 836 hogares y se abonó a 755 556 hogares; para ello, se ha invertido un total de S/.865 millones a nivel nacional. Este esfuerzo, articulado a otros programas sociales, ha permitido disminuir la pobreza y mejorar la calidad de vida de los peruanos. Estos notables avances de intervención del programa en Loreto permitirán afianzar espacios de acercamiento y comunicación, para el trabajo coordinado con las nuevas autoridades regionales y municipales durante el presente año (MIDIS, 2015).

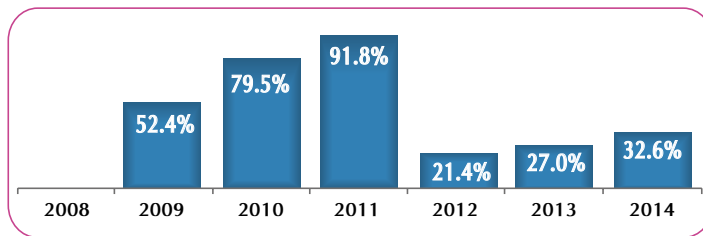
Resultados por subprocesos:

Subproceso de afiliación

Al cierre del año 2014, el programa logró 45 009 hogares afiliados. Al cierre del padrón de hogares del año 2014, el 86,2% de los hogares afiliados recibieron los incentivos monetarios: 38 782 hogares abonados. Gestantes, niños, adolescentes y jóvenes hasta los 19 años de edad en la U.T. Loreto - Iquitos hacen uso de los servicios de salud y educación: 115 652 miembros objetivos (MIDIS, 2015). Al cierre del año 2014, el 32,6% (37 662) de los niños, adolescentes y jóvenes de hogares afiliados se encuentran afiliados al SIS.



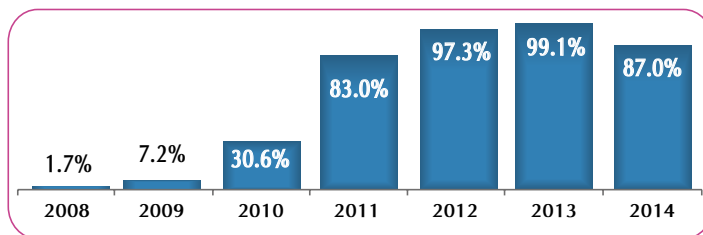
Niños, adolescentes y jóvenes afiliados al Seguro Integral de Salud (SIS) durante el periodo 2008 – 2014



Fuente: Unidad de verificación del cumplimiento de corresponsabilidades – Juntos

Al cierre del año 2014, el 87,0% (100 642) de los niños, adolescentes y jóvenes de hogares afiliados cuentan con DNI.

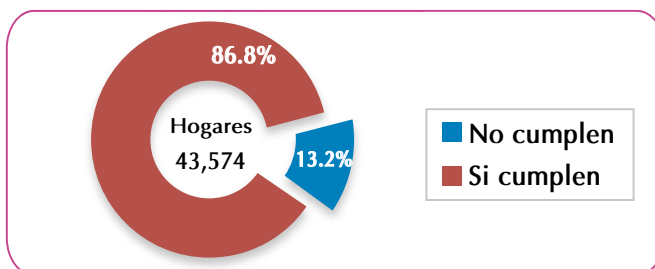
Niños, adolescentes y jóvenes que cuentan con Documento Nacional de Identidad (DNI). Periodo 2008 – 2014



Fuente: Unidad de tecnologías de la información – Juntos

Subproceso de cumplimiento de corresponsabilidades

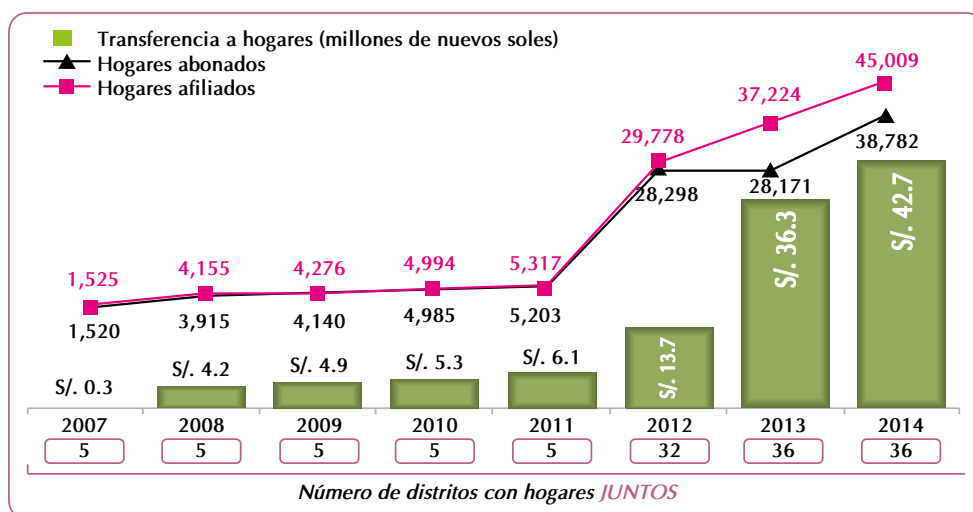
Al cierre del año 2014, la verificación de que las gestantes hayan asistido a sus controles prenatales, que los niños/as hayan asistido a sus Controles de Crecimiento y Desarrollo (CRED) y que los niños, adolescentes y jóvenes hayan asistido de manera permanente a la escuela proyectó el siguiente resultado:



Fuente: Unidad de verificación del cumplimiento de corresponsabilidades - Juntos

Subproceso de liquidación y transferencia

A partir del año 2012, se intensificó la intervención en la U.T. Iquitos, pasando de 29 778 afiliados en el año 2 012 a 37 224 en el año 2 013. Al cierre del año 2014, se cuenta con 45009 hogares afiliados con S/.42,7 millones de soles en transferencias.



Fuente: Unidad de tecnologías de la información - Juntos

Discusión de la efectividad del modelo desde la gerencia social

Mirada a las condiciones internas

El modelo de gestión presenta debilidades dentro de su diseño, lo cual no ha permitido que se pueda cumplir con todos los objetivos establecidos en el diseño del programa. La principal debilidad encontrada es que el Programa Juntos ha crecido geoméricamente en la afiliación de beneficiarios, pero no se ha dotado de suficientes recursos para su atención, por lo cual la atención del servicio se ha sobrepasado en los diversos procesos, sobre todo en las transferencias monetarias. Además, no permite una reacción adecuada frente a los casos imprevistos dentro de la ejecución del programa.

El Programa Juntos en Loreto ha incorporado cada vez más a un mayor número de miembros beneficiarios. Cuando se inició el programa en agosto de 2007 se atendió a 5194 hogares y, a fines de 2013, se contabilizaron 37 224 hogares, lo cual significó un crecimiento de 7 veces lo definido como meta de atención inicial. Este hecho es un factor limitante, debido a que, en la ejecución del programa, se ha tenido que adecuar la organización del mismo, así como los procesos y acciones para su implementación y, con ello, tratar de alcanzar los objetivos en nutrición, salud, educación e identidad. Ello no ha guardado relación con una dotación mayor de recursos humanos, equipamiento, entre otros, para efectuar un mejor seguimiento de las corresponsabilidades, punto clave en el Programa Juntos, lo cual permitiría trabajar más de cerca con las madres de familia, de modo que se genere una participación activa en el programa.

El aumento geométrico de los beneficiarios en el Programa Juntos de la Unidad Territorial Loreto y la limitada dotación de recursos también influye y limita el proceso de afiliación. Ello se aprecia, sobre todo, en los criterios de identificación de hogares elegibles según el Padrón del Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH), debido a que los afiliadores, además de las limitaciones de personal y recursos, tienden a contar con escasa información sobre las nociones locales de pobreza. Por lo tanto, tienden a considerar a algunas familias como elegibles y otras no, aun compartiendo el mismo nivel de pobreza y vulnerabili-




dad. Este aspecto se relaciona con debilidades en lo concerniente al mapa de procesos del modelo de gestión.


En situación de pobreza extrema, las transferencias monetarias constituyen una parte importante de los ingresos corrientes de las familias beneficiarias, razón por la cual es posible que las transferencias contribuyan a reducir las restricciones de liquidez que sufrirían estos hogares. Por tal motivo, es necesario fortalecer los procesos y estrategias del modelo de gestión para obtener un mayor impacto en los cambios de comportamiento de los miembros objetivos del Programa. En este contexto, las transferencias monetarias del Programa Juntos cumplen dos funciones. Por un lado, el programa cumple una función de protección, al reducir la vulnerabilidad de los hogares a través de la acumulación de capital humano. Por otro lado, el programa constituye un potencial productivo, ya que podría generar posibles inversiones y concretar actividades generadoras de ingresos a través de la acumulación de capital productivo y venta de la producción (animales menores, alimentos y productos regionales).

Para esta etapa, en el proceso de transferencias monetarias, el Programa Juntos se encuentra ante poblaciones altamente dispersas y de difícil accesibilidad, debido a la insuficiencia de medios de transporte para el desplazamiento al interior de los distritos dentro del ámbito de cobertura, aspectos que no han sido tomados en cuenta en su completa magnitud en el modelo de gestión, sobre todo en lo referido a manejo de recursos.


El Programa Juntos realiza un despliegue enorme en logística y presupuesto para realizar las transferencias monetarias y, principalmente, para llegar a los lugares más recónditos, en beneficio de la población usuaria, que muchas veces no es considerada en su totalidad en los presupuestos iniciales o modificados anuales. Pese a todo este despliegue, existe un bajo porcentaje de efectividad por la falta de implementación del servicio de pago para el proceso de transferencia de incentivo monetario en distritos que no cuentan con la presencia del Banco de la Nación. Son 11 los distritos que no cuentan con puntos de pago. Este aspecto involucra el diseño del proceso de transferencia, en la parte

operativa del modelo de gestión, debido a que solo se han contemplado entidades monetarias como el Banco de la Nación. Por lo tanto, el proceso de transferencias se ha visto rebasado y no se ha logrado cubrir el total de la población objetivo. Además, los costos para llevar la ayuda se hacen más elevados, tanto para el programa como para las familias, si tuvieran que acudir a una entidad monetaria como el Banco de la Nación. Por tal motivo, se ha incumplido este principal objetivo del programa. De los 26 926 hogares programados para transferencias en 2013 solo se ha hecho efectivo el pago a 22 621 hogares, lo que significa el 84% de lo programado.

TRANSFERENCIA DE INCENTIVO MONETARIO					
PROVINCIA	DISTRITOS CON PUNTOS DE PAGO	CANTIDAD DE PUNTOS DE PAGO	MODO/BANCO DE LA NACIÓN		
					
LORETO	5	12	11	1	0
MAYNAS	9	19	7	4	29
MARISCAL RAMON CASTILLA	3	4	0	4	0
REQUENA	5	13	9	4	0
UCAYALI	2	8	3	5	0
TOTAL	24	56	30	18	29



Distritos sin puntos de pago:
 Yavarí, Pebas, Inahuaya, Padre Márquez, Pampa Hermosa, Vargas Guerra, Maquía; Soplín, Tapiche, Alto Tapiche, Alto Nanay y Emilio San Martín.



Fuente: Informe JUT. U.T. Loreto – Iquitos

En referencia a los temas pendientes de investigación, el Programa Juntos en la Unidad Territorial Loreto, como lo muestran las cifras, ha contribuido en la disminución del nivel de desnutrición y de la pobreza, indicadores de impacto necesarios para evaluar el programa. En desnutrición, las cifras de INEI-ENDES muestran que, en el año 2007, la desnutrición en la región Loreto era de 32,3% en niños menores de 5 años, mientras que, para el año 2012, la tasa de desnutrición dismi-

nuyó a 29,6%, lo cual significó una reducción de 2,7% en los 6 años de presencia del programa en la Unidad Territorial Loreto. Corresponde realizar una investigación más profunda que permita determinar cuánto de dicha reducción se debe al Programa Juntos y si el beneficio de haber reducido a 2,7% la desnutrición es equiparable al costo que tiene el programa en la Unidad Territorial Loreto, lo cual es importante para lograr analizar la rentabilidad social del programa.

Caso similar ocurre con la disminución de la pobreza. Aunque el programa no está directamente orientado a ello, se muestra dentro de sus logros haber contribuido en esta reducción. Para el caso de la región Loreto, según cifras de INEI-ENAH0, la pobreza se encontraba en rangos entre 68 y 79% en el año 2005, mientras que, para el año 2012, el rango de la pobreza disminuyó entre 34,9% y 44,9%. A nivel de pobreza extrema, se reportó una disminución de rangos entre 15,8% y 24,1% en 2005, a rangos entre 10% y 15,7% para el año 2012. Al igual que con el indicador de impacto de desnutrición, se debe determinar cuánto de esta reducción se debe al Programa Juntos, y si el beneficio de haber reducido los puntos porcentuales, tanto en pobreza como en pobreza extrema, es equiparable al costo que tiene el programa en la Unidad Territorial Loreto.

Mirada a la influencia del entorno

En este apartado se manifiesta que la intervención del Programa Juntos ha derivado en el incremento de la demanda de servicios, tanto en la obtención de documentos de identidad, salud y educación. El programa resalta por ser la única intervención que ha promovido sistemáticamente el uso de dichos servicios públicos en las comunidades en las que interviene y, aunque no controla su abastecimiento, ha ayudado indirectamente a generar una mayor conciencia sobre la calidad de la atención que deben recibir las comunidades: servicios para ciudadanos, no para pobres. Sin embargo, los problemas graves de calidad de los servicios, tanto en salud como en educación, se mantienen, lo cual influye de manera negativa en conseguir los objetivos planteados por el programa.

En nuestro país, los procesos de modernización y descentralización del Estado han generado que los gobiernos regionales se hagan cargo

de los sectores de educación y salud, pero ello no ha guardado relación con una mayor asignación de presupuestos que permitan construir mejores infraestructuras, disponer de personal calificado e invertir en la adquisición de equipamiento indispensable para brindar una atención integral de calidad en los servicios de salud y educación, en los que no solo se vea el aspecto asistencial y recuperativo, sino que también se invierta en los aspectos preventivo-promocionales. Además, la mejora en infraestructura de agua potable, saneamiento, eliminación de los residuos sólidos y condiciones de la vivienda ha sido limitada. Toda esta situación influye de manera negativa en el logro de los objetivos planteados por el programa para la región de Loreto, pues aún persisten condiciones de vida inadecuadas; además, los problemas sociales son muy amplios de resolver (desempleo, generación de ingresos, desnutrición, etc.) y, por ende, su nivel de intervención es mucho más compleja.

Aparte del limitado accionar del Estado, otro factor externo importante y que influye negativamente en conseguir los objetivos del programa es el factor socio-económico, manifestado a través del desempleo, pues, si no se cuenta con un empleo digno, no se puede combatir la pobreza. En la región Loreto, el desempleo ha aumentado en los últimos años, lo que ha afectado a las familias que son el objetivo del Programa Juntos, debido a que solo se mantendría a partir de las transferencias monetarias, que no cubren de manera satisfactoria la canasta básica familiar, pues las familias reciben 200 soles cada dos meses y, según el INEI, la canasta básica familiar por persona al mes es de 292 soles; por lo tanto, la transferencia no alcanza a cubrir ni la canasta básica de una sola persona, menos la de una familia. A pesar del apoyo del Programa Juntos, aún existe una brecha por cubrir y las familias aún se mantienen en situación de pobreza. En estos casos, el Estado, como actor principal, debe buscar estrategias para la generación de empleos, ya que es pilar para superar la pobreza.

Asimismo, a pesar de los esfuerzos que se han realizado en la implementación del programa en Loreto, aún existen indicadores que limitan la reducción la desnutrición crónica y la pobreza. Para abordar esta problemática de manera integral, no solo se debe mejorar el consumo de alimentos en los niños, sino también considerar aspectos de

educación alimentaria, manipulación y preparación de los alimentos, uso de las cocinas mejoradas para evitar enfermedades respiratorias y pulmonares, debido a que muchas veces se cocina en el espacio donde duerme la familia. Se necesita la instalación de letrinas adecuadas, control de crecimiento y desarrollo del niño, contar con prestaciones de salud adecuadas y oportunas, vacunaciones, acceso a medicamentos, vivienda adecuada, agua y saneamiento, atención de la madre gestante. Por otro lado, se debe garantizar la matrícula escolar de niños, así como su asistencia, logro escolar y alfabetización de las madres, entre otros aspectos.

Conclusiones

- El Programa Juntos contribuye a generar una mayor conciencia sobre los derechos y ejercer ciudadanía.
- Las transferencias monetarias cumplen funciones de protección y producción, ya que contribuyen de manera importante a reducir la restricción de liquidez de las familias beneficiarias.
- Existen limitaciones en el proceso de categorización de las familias para su incorporación al programa.
- El cumplimiento de corresponsabilidades ha generado una mayor demanda en los servicios de salud, educación e identidad, pero existen limitaciones en la calidad de los mismos.
- Prevalecen las dificultades en la gestión de información para la verificación de corresponsabilidades.
- Los medios de transporte son limitados para cumplir con el abono de la transferencia monetaria.
- El desempleo es un factor determinante para el incremento de la pobreza en la región de Loreto, lo cual limita el objetivo del programa de contribuir a la reducción de la pobreza.
- El proceso de modernización y descentralización no ha sido suficiente para resolver los problemas de infraestructura.
- Es insuficiente la voluntad de algunos actores para lograr una adecuada articulación multisectorial.

Recomendaciones

- A nivel del modelo de gestión, se propone mejorar los procesos operativos, incidiendo en el subproceso de transferencias monetarias.
- Se recomienda reforzar la articulación con los diversos actores locales, gobierno local, ministerios, sector privado, ONGs.
- Se debería ampliar los puntos de pago, sobre todo en las zonas fronterizas más alejadas y de difícil acceso, por la condición geográfica.
- Se debe evitar que el programa sea utilizado para fines políticos y se confunda con clientelismo social.

Reflexiones finales desde la gerencia social

El Programa Juntos funciona desde hace diez años aproximadamente; por lo tanto, se debe evaluar de manera técnica e imparcial los resultados conseguidos hasta la fecha, sobre todo los objetivos de resultado y de impacto. De acuerdo al análisis interno realizado al modelo de gestión y el análisis externo realizado al entorno y su influencia en el programa, se considera las siguientes reflexiones finales para el caso de Loreto:

El Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres - Juntos tiene por misión “contribuir al desarrollo humano y al desarrollo de capacidades, orientando su accionar a romper la transferencia intergeneracional de la pobreza, mediante incentivos económicos que promuevan y apoyen el acceso a servicios de calidad en educación, salud, nutrición e identidad bajo un enfoque de restitución de derechos básicos, con la participación organizada y la vigilancia de los actores sociales de la comunidad” (MIDIS, 2014). Por lo tanto, de acuerdo a su misión, es un programa de inclusión que tiene como visión restituir los derechos de básicos de los hogares para que realicen pleno ejercicio de su ciudadanía.

Este giro se da en razón de que los beneficiarios no ven al programa como un programa que busca su inclusión; por el contrario, lo ven como un programa que les transfiere dinero a cambio de realizar acciones. Por lo tanto, si llegara el momento en que no se les brinde más transferencias monetarias, la población beneficiaria dejaría de cumplir con las responsabilidades que tenían. En tal sentido, es posible afirmar que no se está logrando ciudadanía en la población beneficiaria.

Por otro lado, el Programa Juntos ha logrado importantes resultados en la Unidad Territorial Loreto, al aumentar el acceso a la educación y disminuir la tasa de desnutrición, pero queda a reflexión conocer si el costo de todos estos años, en la Unidad Territorial Loreto se equipara al beneficio logrado. Es importante tener claro este análisis de rentabilidad social si queremos hablar de sostenibilidad del programa.

El Programa Juntos en Loreto no es cogestionado. La gestión está a cargo de la propia Unidad Territorial Loreto, a través de un jefe de Unidad Territorial, el cual depende directamente del programa nacional, que a su vez lo hace del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS). A nivel de la gerencia social, el hecho de que el programa no sea cogestionado genera limitaciones en su accionar, pues contar con una cogestión permite tener un aliado estratégico de apoyo y que la carga sea menor para un solo sector.

Frente a este aspecto, el Programa Juntos en la Unidad Territorial Loreto fomenta la participación de los actores sociales a través de vigilancia, pero de cogestión. Asimismo, se articula con otros sectores como educación, salud, gobiernos locales, Banco de la Nación, RENIEC, entre otros, pero solo con la finalidad de apoyarse y articularse.

Por lo tanto, debido a que no existe una cogestión real en el programa, ocurre una articulación con otros sectores. Sin embargo, debido a que existen limitaciones en los convenios y pactos desde el alto nivel, a nivel de Unidad Territorial, la articulación es deficiente, por lo que el programa realiza acciones individualmente y no es acompañado en el mismo nivel de avance por los sectores con los que articula esfuerzos.

Como reflexión final, existe la interrogante de si el programa está cumpliendo con su misión y visión trazadas. Se debe analizar hasta qué punto viene restituyendo los derechos, si los beneficiarios ejercen realmente su ciudadanía, y si esto prevalecerá aun cuando culmine el programa o, por el contrario, si no ha generado estas condiciones, al igual que otros programas de corte asistencialista como Vaso de Leche, no generará mayores cambios.

Bibliografía

- Bobadilla, P. y D. Tarazona (2009). *Nosotros hacemos los pueblos: el empoderamiento en la minería artesanal*. Lima: Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación - COSUDE.
- Correa, N. y T. Roopnaraine (2013). *Pueblos indígenas y programas de transferencias condicionadas*. Lima: PUCP.
- Fremont, K. y J. Rosenzweig (1943). Administración en las organizaciones. *En Enfoque de sistemas y de contingencias*. Ciudad de México: Mebrau.
- Grindle, M. (1989). *Restricciones políticas en la implementación de programas sociales: la experiencia latinoamericana*. En Kliksberg, B. (comp.). *¿Cómo enfrentar la pobreza? Estrategias y experiencias organizacionales innovadoras*. Buenos Aires: PNUD / CLAD / Grupo editor latinoamericano.
- Kliksberg B. (1995) *Pobreza, el drama cotidiano. Clave para una gerencia social eficiente*. Buenos Aires: Norma.
- Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (2014). *Avanzando Juntos Loreto – Iquitos. Boletín Técnico 1 (2014)*. http://www.juntos.gob.pe/docs/boletin/Bol_Loreto_Iquitos.pdf
- Mintzberg, H. (1984). *La esencia de la estructura en las organizaciones*. Barcelona: Ariel, pp. 25-93.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2012). *Apreciación sustantiva del Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres - Juntos*.
- Rosenzweig, K. (1988). *Administración en las organizaciones: Enfoque de sistemas y de contingencias* (cuarta edición). Ciudad de México: MacGraw Hill.
- Trivelli, C., J. Montenegro y M. Gutiérrez (2011). *Primeros resultados del programa piloto "Promoción del Ahorro en Familias Juntos"*. Lima: IEP.

Programa Nacional contra la Violencia Familiar y Sexual. Trabajando juntos por un país sin violencia: ¿Utopía o realidad?

Rocío Calua Torres²⁴, Elizabeth Huayhuarina Chiclla²⁵, Noedith Rodríguez Quispe²⁶, Gloria Urquizo Limache²⁷ y Lidia Vidal Huaches²⁸

Resumen

En este artículo analizamos el Programa Nacional Contra la Violencia Familiar y Sexual (PNCVFS), dirigido por el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP). Este programa se ejecuta en nuestro país desde el año 2001. De forma simultánea, analizamos el problema de la violencia familiar y sexual, desde un enfoque de análisis interno y externo del mismo. En ese sentido, mencionamos a los actores internos (Ministerios, Policía Nacional del Perú, Fiscalías, etc.) y externos (Organismos No Gubernamentales, Municipios, Organizaciones Internacionales, entre otros), que confrontan el tema en mención en calidad de proveedores, aliados o competidores, tanto a nivel local como nacional. Desde el enfoque de la gerencia social, señalamos los alcances y falencias del PNCVFS, así como las recomendaciones para la mejora del mismo.

Introducción

El presente artículo es un análisis del Programa Nacional contra la Violencia Familiar y Sexual (PNCVFS) del MIMP, desde la perspectiva de

24 Es licenciada en Obstetricia por la Universidad Nacional de Cajamarca. Actualmente es estudiante de la maestría en Gerencia Social en la Pontificia Universidad Católica del Perú. Cuenta con experiencia en labor asistencial en clínicas y hospitales, así como intervención comunitaria en proyectos de desarrollos social. Es monitora del Programa Nacional de Alimentación Escolar QaliWarma.

25 Es psicóloga por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, estudiante de la Maestría de Gerencia Social de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Tiene experiencia en el diseño e implementación de proyectos sociales con énfasis en prevención de la violencia familiar y maltrato infantil.

26 Es ingeniera industrial por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Es egresada de la maestría de Gerencia Social de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Tiene experiencia en comercio internacional, gestión aduanera, control gubernamental, gobernabilidad y políticas públicas, gestión de procesos, planes operativos y elaboración de proyectos de inversión pública y privada.

27 Es magíster en Gerencia Social por la Pontificia Universidad Católica del Perú y socióloga por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Tiene experiencia en promoción social, estudios definitivos y de factibilidad en proyectos viales y saneamiento, formulación e implementación de programas educativos, diagnóstico de necesidades y evaluación de capacitación.

28 Es socióloga por la Universidad Nacional Federico Villarreal. Tiene experiencia en monitoreo y evaluación de programas sociales, diagnósticos sociales, formulación e implementación de proyectos de responsabilidad social. Actualmente es especialista social en la Autoridad Autónoma del Sistema Eléctrico de Transporte Masivo de Lima y Callao - ATE.

la gerencia social y en base a los planes nacionales, lineamientos, acuerdos y leyes que lo regulan. En nuestro país la violencia familiar y hacia la mujer son problemas cruciales dentro del abordaje de la violencia social en nuestro país, ya que constituyen un atentado contra los derechos humanos e impiden el desarrollo económico, político, social y cultural.

La hipótesis que planteamos es la siguiente: El modelo del PNCVFS se orienta a un modelo de cogestión, que no presenta resultados satisfactorios en la población destinataria. Por ende, hacemos una revisión y análisis funcional del programa, con la finalidad de realizar propuestas de mejoras que efectivicen las acciones y políticas de Estado ante la problemática de la violencia familiar y sexual. En ese sentido, se hará una revisión de la información general, el análisis interno y externo, y los resultados del programa. Finalmente, se presentarán algunas conclusiones y recomendaciones que aporten a la mejora del PNCVFS bajo el enfoque de la gerencia social.

Información general

Antecedentes

Con la creación de la Década de la Mujer por parte de las Naciones Unidas (1975-1985), el problema de la violencia contra la mujer se estableció en la agenda internacional, de tal manera que respondió la demanda de las organizaciones de mujeres de todo el mundo, que le han asignado un carácter prioritario a su consideración y tratamiento.²⁹ En ese sentido, el Estado peruano ha suscrito y ratificado diversos tratados internacionales, tales como la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer y la Convención interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer “Convención de Belém do Pará”, adoptada el 9 de julio de 1994. En dichos eventos, se reconoció el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia.

El Ministerio de la Mujer (ex PROMUDEH) creó en el año 2001 el Programa Nacional contra la Violencia Familiar y Sexual (PNCVFS), por Decreto Supremo N° 008-2001 - PROMUDEH, el cual surge como el

29 Primera Conferencia Mundial del Año Internacional de las Mujeres, México, 19 de junio al 2 de julio de 1975

órgano encargado de diseñar y ejecutar a nivel nacional acciones y políticas de prevención, atención, apoyo a las personas involucradas en hechos de violencia familiar y/o sexual. Asimismo, mediante Decreto Supremo N° 003-2009 - MIMDES, el Estado peruano aprobó el Plan Nacional Contra la Violencia Hacia la Mujer 2009 - 2015, el cual como herramienta normativa indica la continuidad de la política de Estado en materia de eliminación de las diversas expresiones de violencia contra la mujer, así como el compromiso de establecer los objetivos estratégicos, el monitoreo, la evaluación, el seguimiento y la implementación. Además, la décimo sexta política de Estado del Acuerdo Nacional “Fortalecimiento de la familia, protección y promoción de la niñez, la adolescencia y la juventud” recoge el compromiso del Estado de promover una comunidad familiar respetuosa de la dignidad y de los derechos de todos sus integrantes. Asimismo, el Texto Único Ordenado (TUO) de la Ley 26260 (Congreso de la República, 1998) establece la política del Estado y de la sociedad frente a la Violencia Familiar.

Problemática

En el Perú los índices de violencia familiar y sexual se han incrementado de manera gradual, con mayor incidencia en las zonas alejadas de la capital. Sin embargo, uno de los principales inconvenientes en relación a la persistencia de la violencia es la interiorización de la violencia como algo normal. Así la Encuesta Demográfica y de Salud Familiar (ENDES) demuestra que el 42,1% de las mujeres no denuncia el acto de violencia por no considerarlo necesario y a su vez el 20,9% menciona la vergüenza como un factor para no denunciar (INEI 2012).

El Observatorio de Criminalidad del Ministerio Público y los reportes oficiales sobre victimización indican que, en nuestro país, solo 4 de cada 10 casos de violencia familiar se denuncian. En relación al limitado acceso de las personas afectadas por hechos de violencia familiar y sexual a los servicios de prevención, protección y atención en las zonas urbanas y rurales, se encuentra que el 36,8% de las mujeres de 15 a 49 años de zonas rurales ha sido víctima de violencia física y el 66,8% ha experimentado situaciones de control por parte del esposo o compañero, según datos que proporciona el ENDES 2011. Por otro lado, la

respuesta estatal a la problemática de la violencia en el ámbito urbano y rural presenta insuficientes servicios de protección social, atención psicológica, biomédica, legal y carencia de servicios y operadores de justicia que permitan articular una estrategia de atención integral a la problemática. Adicionalmente, el incremento de la inseguridad ciudadana está asociado a la violencia de convivencia intrafamiliar y la violencia delincuencial. Uno de los indicadores más importantes para describir el clima de convivencia ciudadana es la tasa de denuncias por violencia familiar en el hogar (CONASEC, 2012), que refiere a casos de maltrato del niño, niña y adolescente, violencia hacia la mujer, entre otros.

Objetivos del programa

Los objetivos del programa son “formular, diseñar, promover y ejecutar planes, proyectos y programas de prevención y atención, además de promover acciones de protección y recuperación frente a la violencia familiar y sexual; así como la generación del conocimiento de la problemática y la promoción de relaciones democráticas entre varones y mujeres” (Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, 2014).

Ámbito de Intervención

Existen instancias y servicios que recolectan información de casos suscitados a nivel nacional con la finalidad de identificar las zonas de mayor incidencia: Centros de Emergencia Mujer (CEM), la Línea 100, comisarías, oficinas del Ministerio Público, Defensoría del Pueblo, etc.

Población directa

En relación a la información del Censo Nacional 2007: XI de Población y VI de Vivienda, la población beneficiaria del programa sería 13 789 517 mujeres a nivel nacional (niñas, adolescentes, adultas y adultas mayores). De dicha cifra, 10 584 083 beneficiarias pertenecerían al ámbito urbano y 3 205 434, al ámbito rural. En relación a los adultos mayores (población de 65 años a más), se tendría un total de 1 764 687 a nivel nacional (entre hombres y mujeres). De esta cifra, 1 319 159 pertenecería al ámbito urbano y 445 528, al ámbito rural.

Estrategias

- En el marco de la Política Nacional contra la Violencia Familiar y Sexual, se busca la protección de los derechos de la población en situación de vulnerabilidad con enfoque de derechos humanos, equidad de género, interculturalidad, integridad y territorialidad. Se han planteado las siguientes estrategias:
- Fortalecimiento de las redes institucionales y comunitarias, articuladas y orientadas a enfrentar la violencia familiar y sexual: Se realiza mediante el establecimiento de una comunicación continua y un trabajo coordinado entre las instituciones que intervienen en la atención y la prevención de la violencia familiar y sexual con las comunidades
- Sensibilización y desarrollo de capacidades en la población para enfrentar la violencia sexual y familiar: Se desarrollan campañas y se pide participación en actividades en fechas significativas para resaltar, difundir, prevenir y desarrollar capacidades de afronte ante esta problemática
- Implementación de una ruta de atención y prevención de la violencia familiar y sexual en zonas rurales y urbanas: Se establece y da sostenimiento a la labor coordinada entre los operadores de servicio que intervienen en la atención y prevención de los casos de violencia familiar y sexual, a fin de atender de forma más eficiente, minimizando el desistimiento de las denuncias y facilitando el acceso de la población a las Instituciones relacionadas

Procesos orientados a resultados

Con la finalidad de viabilizar los procesos, se establecieron tres líneas de acción basadas en prevención, atención integral y generación de información.

Línea de acción	Productos
<p>Prevención, atención y desarrollo de capacidades para generar una cultura de respeto</p>	<p>Asistencia a líderes comunales en detección y derivación de casos de violencia a instituciones: A través de líderes de la comunidad o promotores comunales, se sensibiliza a la población sobre la violencia familiar y sexual, lo que facilitarían la identificación de posibles casos de violencia.</p>
	<p>Intervención en espacios educativos y de salud para detección de casos de maltrato infantil o violencia familiar: Contribuye a la prevención y generación de capacidades para enfrentar situaciones de riesgo.</p>
	<p>Apoyo para la detección de la violencia y habilidades de comunicación a redes de líderes de organizaciones comunales: Tiene como figura central a los líderes de organizaciones comunitarias y busca potenciar las acciones comunales.</p>
<p>Atención integral a las personas afectadas mediante servicios gratuitos</p>	<p>Desarrollo de habilidades para fortalecer autoestima y capacidad de decisión frente a situaciones de violencia: Promueve la autonomía, valoración y recuperación emocional frente a la problemática logrando ruptura de lazos de dominación y temor que afectan a las mujeres.</p>
	<p>Asistencia técnica y promoción de los hogares de refugio en los Gobiernos Locales: Los Gobiernos Locales son los responsables de promover, crear e implementar hogares de refugio temporal según la Ley 28236.</p>
	<p>Servicio de atención psicológica a mujeres, niños y niñas que sufren violencia familiar y están albergados en los hogares de refugio temporal: Promueve la autonomía de personas afectadas por la violencia familiar, el acompañamiento en la toma de decisiones y desarrollo de capacidades.</p>
	<p>Fortalecimiento de servicios de atención: Se realiza a través de una atención especializada, interdisciplinaria y gratuita, a la protección, recuperación y acceso a la justicia de las personas afectadas por violencia familiar y sexual.</p>
<p>Líneas de investigación y generalización de información para sensibilizar y comprender este problema</p>	<p>Difusión permanente de mensajes comunicacionales orientados a reportar y/o denunciar la violencia ante los servicios del MIMP y otros del Estado: Se difunden mensajes que promuevan en las mujeres la identificación y respuesta oportuna frente a factores de riesgo, involucrando la participación de líderes de opinión, impulsando la participación civil.</p>
	<p>Asistencia a los medios de comunicación para el tratamiento informativo de noticias vinculadas a la problemática: Se promueven estilos de vida armónicos y se difunden los servicios de atención en casos de violencia familiar y la cesión de espacios en medios de comunicación masiva.</p>

Productos ofertados por el PNCVFS

Son los siguientes:

- Línea 100: Brinda cobertura telefónica nacional y gratuita. Ofrece contención emocional, información y orientación.
- Chat 100: Ofrece orientación virtual para la población entre los 13 y 25 años, a fin de identificar situaciones de riesgo.
- Centro de Emergencia Mujer – CEM: Brinda atención integral (psicológica, legal y social) a las víctimas de violencia familiar o sexual. Con actividades de promoción y prevención.
- Centro de Atención Institucional - CAI: Es un servicio de atención a varones adultos sentenciados por violencia familiar.
- Hogares refugio: Son lugares de acogida a víctimas de violencia para su recuperación integral.

Actores involucrados

De manera interna, el sistema está compuesto de tres subsistemas: atención, protección y prevención. Hacia el exterior, cada sistema local está establecido en un nivel definido: regional, provincial, distrital y comunal, y cada sistema debe adaptarse a la realidad de su ámbito (rural, urbano) tomando en cuenta los referentes histórico-culturales de la zona. Por ello, los actores e instituciones involucradas clasificados en subsistemas de atención poseen diferentes roles, mandatos y normativas en el tratamiento de la violencia familiar y sexual, los cuales se detallan en el siguiente cuadro:

Subsistema	Componentes
Subsistema de prevención	- Representantes del CEM, DEMUNA, ONG, Gerencia Social, OSB, Organizaciones Comunales, UGEL, comunidad educativa, medios de comunicación
Subsistema de atención	- Representantes del CEM, - PNP, Fiscalías mixta o familia, medicina legal, Juzgados, Sistemas Comunales de Justicia
Subsistema de protección	- Representantes del PNVFS del MIMP, CEM, Gobierno Regional, Municipios Provinciales, Municipios Distritales, gerencias sociales

Análisis del modelo de gestión

Análisis del nivel interno del programa

Análisis del sistema organizacional

El PNCVF se enmarca sus funciones dentro del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, el cual posee dos viceministerios: el Viceministerio de la Mujer y el Viceministerio de Poblaciones Vulnerables. Orgánicamente el programa forma parte del primero y se relaciona con el INABIF (Programa Integral Nacional para el Bienestar Familiar) como órgano de apoyo. Su estructura organizacional está determinada por el Decreto Legislativo Nro. 1098, a través de la Ley de Organización y Funciones del MIMP.

La Dirección Ejecutiva está a cargo de un director ejecutivo designado por Resolución Ministerial, a propuesta de la Viceministra de la Mujer, y es la instancia máxima de decisión del Programa. Este órgano facilita y promueve el flujo de información entre las distintas unidades del PNCVFS, la cual se produce de manera formal e informal. Es formal a través de lineamientos nacionales, e informal a través del uso de herramientas tecnológicas como el correo electrónico.

Respecto a la Unidad de Planeamiento y Presupuesto, se señala que está encargada de la administración financiera de los recursos y del monitoreo. Durante el año 2014, tuvo un presupuesto asignado de 78 millones de soles para la ejecución de sus actividades. En la Unidad de Prevención y Promoción Integral, encargada de promover acciones individuales y colectivas contra la violencia familiar y sexual, se encontraron debilidades en cuanto al monitoreo y seguimiento de las actividades, sobre todo en zonas rurales, pues era escasa la información de los resultados o efectos en la población atendida; es decir, la información consignada en los informes periódicos solo muestra la información de las actividades que se han llevado a cabo y no registra el cambio de actitud de la población frente a esta problemática, por lo que se evidencia el limitado reconocimiento de la población sobre las características y los servicios que brinda el programa en el abordaje de la violencia familiar y sexual.

Sobre la Unidad de Atención Integral, el proceso de trámites de denuncias es aún tedioso y prolongado, a pesar de la existencia de normativas que tienen como objeto mejorar el acceso a los servicios de atención por parte de los usuarios. Ello genera, en muchas mujeres, una actitud negativa durante el proceso de la denuncia, pues renuncian a proseguir con su caso, lo que contribuye a que la violencia se acreciente. Por otro lado, los CEM (Centro de emergencia Mujer) realizan un seguimiento a un reducido número de casos que incumplen con las citas concertadas con los especialistas (asesoría legal, psicológica, social, etc.).

Finalmente, en la Unidad de Generación de Información, se visualiza una información estadística, que se encuentra articulada ligeramente con la información generada por otras Instituciones como la PNP, MINSA, Ministerio Público u otros que trabajan la misma temática. Es decir, el programa presenta una limitación en cuanto a la existencia de un Sistema Único Integrado que consolide toda la información Interinstitucional. Los registros de atención de los casos deben contener la misma información y deben ser administrados por todas las instituciones que abordan la problemática.

Análisis del uso y distribución de recursos

De acuerdo al planteamiento de Kast y Rosenzweig (1998), una organización debería ser vista como un sistema organizacional compuesta por subsistemas que permitan verificar la realidad, convirtiéndose en insumos de ingreso, los cuales en la interacción entre los subsistemas producirán un cambio de tal forma que se obtenga un producto o servicio que transforme el medio o la realidad.

En cuanto al subsistema de objetivos y valores en el PNCVFS, la función de los actores involucrados en la intervención de promoción y atención de las personas afectadas no muestra evidencias de haber cumplido los objetivos en protección y recuperación frente a la violencia familiar, así como en las relaciones democráticas o equitativas entre varones y mujeres siendo cada vez más marcadas las acciones violentas hacia el sexo femenino, sin tomar en cuenta que dentro de los objetivos no se mencionan la atención a la población homosexual o transexual. Cabe mencionar que las acciones de prevención frente a

una situación de violencia, deben involucrar a ambos actores: varones y mujeres. Actualmente el programa está focalizado en la población femenina, y se deja de lado a la población masculina, la cual en mayor frecuencia ejerce la violencia hacia la mujer.

En relación al subsistema técnico, que incluye el personal profesional que interviene en la atención de los casos de violencia familiar y sexual, se puede observar que el perfil de los profesionales está dividido entre aquellos que tienen la especialidad en temas relacionados a la violencia familiar como psicólogos, trabajadores sociales y abogados, quienes son encargados de atender los casos que se presentan en los diferentes servicios tales como: CEM, Línea 100, Chat 100, CAI, Albergues, etc. Sin embargo, el perfil del “admissionista”, una persona clave para verificar qué casos son aceptados o no en el programa, es variado e inespecífico. En tal sentido, este rol debe ser desempeñado por un profesional con las debidas competencias y alta sensibilidad social.

En el subsistema administrativo, encontramos el marco legal brindado por las leyes peruanas, así como los reglamentos internos del propio MIMP y el PNCVFS. A pesar de la normatividad vigente, aún se presentan algunos problemas para solucionar y sancionar adecuadamente a los responsables de violencia, sobre todo en los casos de violencia psicológica o violencia por omisión.

En el subsistema estructural, el PNCVFS está actualmente trabajando bajo un modelo de cogestión, que promueve una acción multisectorial e interinstitucional dentro de la sociedad, pero no es siendo muy efectivo en algunas zonas, debido a la ausencia de una ruta formal de atención y abordaje de los casos de violencia. Si bien el PNCVFS surgió como una iniciativa desprendida del INABIF y ante la problemática abordada, dejó de depender del mismo y con ello tomó la iniciativa de asumir de forma descentralizada, mediante sinergias entre los actores públicos y la sociedad civil. Sin embargo, se presentaron dificultades en el aspecto logístico, especialmente al interior del país, por lo que se mantuvo la dependencia hacia el gobierno central, lo cual generó como consecuencia un escaso conocimiento de la población objetivo, al no lograr adaptarlos, sino imponer los diferentes lineamientos y acciones.

Análisis de las condiciones externas del programa

Análisis contextual de la población destinataria

Según cada una de los actores involucrados, se resume la percepción de la problemática frente a los casos de violencia familiar y sexual³⁰.

Institución	Percepción de la problemática de la violencia familiar y sexual
Ministerio del Interior (Policía Nacional del Perú)	<ul style="list-style-type: none"> - Discontinuidad en el proceso de denuncia debido a la reconciliación entre la agraviada y agresor (Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, 2008) - Las mujeres agredidas, al regresar a su casa y no contar con apoyo, muchas veces vuelven a ser agredidas. - No existe una adecuada comunicación y coordinación con la Fiscalía para acelerar los procesos. - Las medidas de prevención dictadas por la Fiscalía no son efectivas. Muchas veces los casos son derivados a la Policía.
Ministerio de Salud DIRESA (centros de salud)	La atención a las víctimas de violencia familiar es parte del trabajo del centro de salud y figura como parte de su plan anual, como una actividad preventiva y promocional. Lamentablemente no se cuenta con personal a tiempo completo para realizar dicha actividad.
Ministerio de Justicia Poder Judicial (Juzgado de familia – juzgado penal)	<ul style="list-style-type: none"> - La violencia familiar constituye uno de los principales problemas de nuestra sociedad. Se presenta en todo nivel social y no resulta suficiente que exista una legislación al respecto. Todavía no existe una plena conciencia del daño que causa a la parte agraviada, así como las consecuencias posteriores de no cesar esta situación, principalmente en el segmento más vulnerable como son los niños y adolescentes. - No es ajena a la violencia familiar la desintegración familiar, lo cual es propicio para que los niños y adolescentes se involucren con personas de dudosa conducta, deserción escolar y convivencia de pareja a edades muy tempranas, lo que a su vez agrava aún más la situación familiar hasta tornarse inmanejable.
Ministerio Público (Fiscalía mixta o de familia)	Se percibe que la atención en casos de violencia familiar se presenta continuamente, y existiría más confianza por parte de los usuarios en esta institución que en las comisarías. Sin embargo, cuando se presenta algún problema en el registro de los casos (falta de DNI, información incompleta, etc.), el personal sólo se limita a hacer su trabajo y no resuelve la dificultad, a pesar de tener los recursos y los contactos necesarios, provocando la desmotivación y el desistimiento por parte de la persona que viene a denunciar.

30 Percepción de los actores relacionados al Programa (información recabada de la Provincia de Chincha, región Ica, año 2014. Reunión de mesa de trabajo de la Red de Protección Familiar)

Gobierno local	El problema es burocrático porque no es efectiva la atención. La persona que acude solamente llena una ficha pero la autoridad no responde adecuadamente. Falta un adecuado seguimiento.
Población en general	<ul style="list-style-type: none"> - La violencia familiar es un problema generacional. Es una cadena que conduce a otros problemas. - Falta mayor conocimiento de los servicios brindados por el Estado. - Las familias son violentadas por las instituciones. - La violencia familiar se ha generalizado (aumento de feminicidio) - Al derivar casos, no se encuentra la respuesta oportuna ni el respaldo manifestado en actos públicos por parte de algunas instituciones.

Marco institucional del programa

El programa está contemplado en la agenda del Poder Ejecutivo, a través de las políticas de inclusión social brindadas por el Gobierno. En el año 2014, se designó al PNCVFS un presupuesto equivalente a S/. 87 millones, que representan el 22% del presupuesto total asignado al MIMP. En ese período, se observa un notable crecimiento presupuestario; sin embargo, pese a los esfuerzos realizados, aún no se existe una distribución presupuestaria eficiente para la prevención de la violencia familiar y sexual en el Perú. Por otro lado, la administración de los actores externos participantes en la ruta de denuncias presenta una serie de obstáculos comunes en todos sus procesos: las leyes son inadecuadas; la ineficiente la aplicación de la legislación específica que existe sobre violencia intrafamiliar; hay un exceso de burocracia en los procedimientos; las instituciones operan con lentitud y no son capaces de responder frente a emergencias, salvo de manera excepcional y en casos extremos. Esta situación es particularmente difícil para las mujeres de zonas rurales, quienes deben desplazarse hasta los centros urbanos donde se encuentran localizadas muchas de las dependencias judiciales.

En el año 2011, el PNCVFS elaboró el documento Pautas sobre el tratamiento informativo adecuado de la violencia contra la mujer en los medios de comunicación. A pesar de los esfuerzos en prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres, algunos medios de comuni-

cación masivos utilizan los casos de violencia familiar y sexual como noticias sensacionalistas desde una perspectiva que no contempla poner en práctica estándares éticos y profesionales, lo que contribuye a promover el circuito de violencia.

En la realización del trabajo intersectorial, las diferentes Organizaciones No Gubernamentales (ONGs) y algunos gobiernos locales no se encuentran considerados como actores involucrados en el PNCFVS. Sin embargo, realizan un trabajo integrador, brindando información, recomendaciones e intercambiando experiencias para realizar un trabajo articulador y de construcción colectiva que responda a las políticas públicas y sociales en el marco de la violencia hacia la mujer y poblaciones vulnerables.

Resultados del programa y análisis de la viabilidad del programa y su modelo de gestión

Resultados del programa

Desde el inicio de la intervención del programa, no ha habido resultados progresivos, debido a que no se cuenta con una evaluación del impacto social; sin embargo, el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables presentó el 9 de abril de 2014 su Plan Anual de Monitoreo y Evaluación (PAME), con el objetivo de desarrollar procedimientos, estrategias y lineamientos que permitan la implementación de un sistema de monitoreo y evaluación, para ayudar a la toma de decisiones oportunas que garanticen eficiencia, eficacia y efectividad de sus intervenciones. En ese sentido, los resultados emitidos por el PAME (enero - junio 2014), cuyos indicadores más resaltantes se observan en los siguientes cuadros, denotan el cumplimiento de las metas plasmadas en sus planes estratégicos. En relación a los diferentes servicios que ofrece, cabe precisar que estos registros no señalan el grado de percepción de la población en relación al programa y su efectividad; por ende, no miden el cambio social generado en la población.

Seguimiento a indicadores de prevención del PNCVFS

Indicador	Meta %	Meta Nro.	Seguimiento del último mes del primer semestre			Seguimiento anual	
			Programado	Ejecutado	% de avance	Programado	Ejecutado
Número de personas informadas y sensibilizadas en temas de violencia familiar y sexual	5%	1 091 860	60 482	96 736	159,9%	ND	ND
Número de actores claves comprometidos en enfrentar la violencia familiar y sexual	60%	27 750	ND	ND	ND	ND	ND
Número de eventos preventivos promocionales	100%	27 800	2400	2 384	99,3%	ND	ND
Número de orientaciones a través del chat 100	100%	1364	114	192	168,4%	ND	ND
Porcentaje de casos nuevos que acuden al CEM por efecto de la articulación interinstitucional	45%	55 183	ND	ND	ND	ND	ND

ND: No Definido

Fuente: Elaboración propia basada en el Plan de Monitoreo enero - junio 2014 (MIMP, 2014)

Seguimiento a indicadores de atención del PNCVFS

Indicador	Meta %	Meta Nro.	Seguimiento en el último mes del primer semestre		% Avance	Seguimiento anual	
			Programado	Ejecutado		Programado	Ejecutado
Número de casos de violencia familiar y sexual atendidos en los CEM	100%	17 403	4261	4166	97,8%	ND	ND
Número de atenciones que se realizan en los CEM	100%	1 275 773	101 008	100 492	99,5%	ND	ND
Número de casos de alto riesgo que cuentan con atenciones de seguimiento en los tres meses	100%	16 346	1112	1095	98,5%	ND	ND
Número de casos atendidos de hombres que ejercen violencia contra su pareja y con proceso judicializados	100%	162	14	11	78,6%	ND	ND
Número de casos de urgencia con intervención del Servicio de Atención Urgente –SAU	100%	2389	178	239	134,3%	ND	ND

ND: No Definido

Fuente: Elaboración propia basada en el Plan de Monitoreo enero - junio 2014 (MIMP, 2014)

Análisis de viabilidad

Siguiendo el razonamiento de Kliskberg (2000), existen diversos factores que limitan la viabilidad a nivel nacional del PNCVFS:

- Se presentan cuernos de botella al interior del PNCVFS, por lo que no existe un empoderamiento del personal que trabaja en áreas como el CEM, donde la existencia de paz, tolerancia y confianza debe ser percibido y transmitido a los usuarios a través de la interacción que se establece al momento de la atención. Las estructuras organizacionales menos jerárquicas, burocráticas y autoritarias permitirían mejores condiciones de empoderamiento y por ende mayores resultados (Conger y Kanungo, 1998).
- Además, el PNCVFS no asume el liderazgo o responsabilidad de dirigir la lucha contra la violencia familiar, porque su sistema de registro de información se encuentra en proceso de desarrollo, el cual no está integrado con las demás entidades, porque cada una de ellas registra y administra su propia información.
- El PNCVFS presenta una orientación a la centralización, debido a que la atención de los servicios como el CAI (Centro de Atención Institucional frente a la violencia) no brinda cobertura a todos los distritos. De igual forma, los CEM no se encuentran en todos los distritos a nivel nacional, menos aún los hogares de refugio o los que ofrezcan similares servicios.
- El accionar de los actores sociales e instituciones involucradas al Programa (MIMP, MINSA, MINEDU, Policía Nacional, Ministerio Público, Gobiernos Regionales y Locales) y su forma de intervención en el desempeño del mismo da inicio al análisis del capital social (Díaz, 2010) y su participación. Desde las diferentes perspectivas del capital social, este programa, desde su creación, trata de desarrollarse de forma teórica dentro de una visión sinérgica con las redes comunitarias y relaciones Estado – sociedad al involucrar a los actores mencionados, grupos comunitarios, la sociedad civil y el Estado. Sin embargo, en la práctica se ha ejecutado y articulado de un modo debilitado, al

no existir fortaleza entre los actores y el PNCVFS en su totalidad. Existen brechas por cerrar en su modelo de cogestión:

- Existen políticas en el programa que no son articuladas, aún con las políticas de los otros actores, pues se percibe que la instalación de ellas y las crecientes responsabilidades que generarían desalentarían su ejecución.
- Se evidencia falta de liderazgo y empoderamiento del programa en el MIMP, que se debilita políticamente frente a todos los demás sectores y actores con el cual se articula, al reconocer que existen responsabilidades compartidas con todos los actores.
- Hay una falta de empoderamiento de los Gobiernos Locales para que lideren una acción concertada contra la violencia familiar y sexual a nivel nacional, lo cual genera así una descentralización.
- Las políticas educativas presentan con poca participación en la implementación de planes curriculares en temas de prevención, y rutas de direccionamiento en caso de violencia familiar y sexual. Esto genera que existan instituciones educativas con poco involucramiento en los esfuerzos locales contra la violencia familiar y sexual en relación con los otros actores.
- Existen dificultades para que las organizaciones locales y operadores se comuniquen y coordinen entre sí, demostrando dificultades de la planificación participativa.

Además, como lo establece la Ley número 26260 como política del Estado y de la sociedad frente a la violencia familiar, “Ley de Protección Frente a la Violencia Familiar”, así como las medidas de protección que correspondan, el Estado asume ciertas responsabilidades que se enmarcan de modo tácito con otras entidades. Dichas medidas deben ser implementadas por cada Ministerio para la mejora de este programa.

Cabe mencionar que lo más importante y cercano es el nivel local (fortalecer las capacidades dentro de las familias, escuelas, organiza-

ciones y comunidad), ya que en este se pueden desarrollar diversas líneas de intervención para los actores locales, que permitan lograr capacidades pero que al mismo tiempo puedan ser una contribución y un llamado de atención a los otros niveles, nacional y regional.

Conclusiones

- La debilidad Institucional del sector social se manifiesta al no existir reconocimiento, identificación y respaldo por parte de la población con el PNCVFS, lo que puede demostrar que el carácter dinámico y perfectible que presenta el programa no responde a las verdaderas necesidades de la población destinataria, debido a que el seguimiento a los casos de violencia se brinda de forma parcial, porque estos culminan hasta el momento donde el caso es derivado a otra entidad.
- En relación a las entrevistas realizadas a los aliados públicos, se deduce que no hay suficiente conocimiento y voluntad por parte de muchos funcionarios del sector público responsables del abordaje de los casos de violencia familiar, debido a encontrarse más enfocados en las funciones de su propia institución, lo cual demuestra escasa sensibilización que aún persiste en los operadores de atención en los diversos sectores del Estado para la erradicación de esta problemática.
- La ONG Flora Tristán, que cuenta con experiencia en los temas abordados por el PNCVFS, propone innovar el modelo educativo e involucrar tanto a docentes, alumnos y padres de familia; sin embargo, para el Estado sería un reto mayor tanto presupuesto, como por democratización o acuerdos de ideas. Por ello, se propone convocar a otro aliado como, por ejemplo, el Ministerio de Educación y/o una institución de la sociedad civil especialista en capacitar a los docentes sobre temas vinculados al bienestar familiar, relación de grupo de padres y sociedad con el objetivo de innovar paulatinamente el enfoque educativo orientado hacia el respeto e igualdad de oportunidades.

Recomendaciones

- Se propone reforzar los mecanismos por los cuales se busca articular a los diferentes actores para garantizar la sostenibilidad del programa. De este modo, la responsabilidad será asumida por todas las Instituciones de acuerdo a sus competencias, y se cerrarían los círculos de violencia y promovería una sociedad de cultura de paz.
- Se sugiere ampliar la denominación del programa y del plan, que actualmente se enfoca más en la mujer. Se debe involucrar a toda la población afectada por la violencia, y se debe contribuir en su conocimiento sobre el acceso a los servicios del programa. Por ejemplo, se sugiere que el servicio ofrecido por los CEM amplíe su cobertura hacia la población. Este servicio no debe limitarse al formato de “emergencia temporal”, pues debe incluir procesos de acompañamientos a largo plazo, mínimo de tres años. Además, si los CEM incluyen a las poblaciones vulnerables podrían denominarse Centro de Asesoría Familiar (CAF).
- Se recomienda una mayor promoción y difusión de la existencia del programa, de modo que las víctimas identifiquen rápidamente las rutas de atención en el tratamiento de sus casos. Se debe establecer una política de sensibilización sobre el tratamiento de la violencia familiar y sexual en los diferentes medios de comunicación, a través de la creación de espacios radiales, televisivos, prensa escrita, en los diferentes horarios y disponibles de forma permanente para educar a las nuevas generaciones en la cultura de respeto a los derechos y género.
- Se recomienda un exhaustivo monitoreo a fin de tomar adecuadas decisiones en el desarrollo del programa. A su vez se recomienda exhortar a los representantes del PNCVFS para que se realice la evaluación del impacto social del programa.

Algunos alcances finales desde la mirada de la gerencia social

El trabajo realizado por el PNCVFS ha evidenciado dificultades en la aplicación de su modelo de gestión, que se orienta hacia un modelo

de *cogestión*. Los hallazgos encontrados permiten visualizar la existencia de un trabajo conjunto de las instituciones involucradas en la problemática de la violencia familiar, cuyo efecto no se manifiesta en la población destinataria. Por ello, se sostiene que la orientación y la adaptación de los bienes públicos que se han cogestionado de manera interinstitucional no están garantizando una cooperación que produzca beneficios compartidos entre actores miembros de la colectividad o la población en la cual se ejecuta el programa, según la aplicación del concepto de gerencia social (Bobadilla, 2004).

Tomando en cuenta el enfoque de responsabilidad ante las personas víctimas de violencia del Modelo de Duluth (Macchiavello, 2010) se sostiene que la seguridad y la protección de las personas víctimas de violencia son una prioridad y deben estar presentes en todas las intervenciones y coordinaciones. Gestionar la seguridad y la protección, tanto como el detener los comportamientos violentos, son los objetivos macro que tienen más jerarquía que objetivos de las diferentes intervenciones, sean estas policiales, jurídicas, sociales, psicológicas o educativas. Es decir, cuando dos o más intervenciones o planteamientos de la misma o de diferentes instituciones, contraponen en sus procedimientos, nada puede estar por sobre o ir en contra de los dos objetivos macro. Esta es la razón por la que la intervención no debería estar aislada del contexto de las otras instituciones o participaciones que dan respuesta a la violencia.

Según Kliksberg (1993), el avance de la gerencia social no es posible sin una articulación entre las políticas económicas y las sociales, debido a que todo programa social tiene como antecedente una situación económica y todo programa social repercute en la economía, por lo que, al revisar las políticas sociales, resulta evidente que un desarrollo económico que involucre el desarrollo humano es muy conveniente para todas las partes. El sector social debe mejorar en sus administraciones siendo más efectivas que los otros sectores.

Los programas sociales, para ser duraderos y no solo transitorios, deben ser autosostenibles; es decir, deben ser efectivos a pesar de los cambios en el Gobierno o Ministerios. Es fundamental la capacitación

o entrenamiento de la población para que puedan ser capaces de negociar con el gobierno, sociedad civil y las demás instituciones para lograr un mejor entendimiento y una colaboración eficaz en la lucha contra la violencia. Al respecto, Kliksberg (2000) plantea superar los enfoques reduccionistas, optando por enfoques integrales que incorporen conceptos de cooperación, confianza, etnicidad, identidad, comunidad y amistad. Es importante no confundir los medios con los fines (capital humano), teniendo presente que el ser humano es el fin último del desarrollo. En ese sentido, se debe mencionar el compromiso que asume la población o colectividad, debido a que presenta un papel pasivo frente al Estado, esperando que las soluciones sean brindadas por este, asimismo la población no evidencia un involucramiento directo en el programa; es decir, se percibe la falta de empoderamiento de la sociedad civil. Por ello, tomando en cuenta los conceptos de los diferentes actores en relación al empoderamiento, es necesario canalizar la habilidad de la gente para comprender y controlar las fuerzas personales, políticas, sociales y económicas para tomar decisiones que mejoren sus vidas (Zimmerman, 1988; Kliksberg, 2000). A medida que se involucre a los beneficiarios de las acciones a realizar, estos se convertirán en medios de control que aseguren el correcto uso de los recursos, previniendo y evitando la corrupción, porque la participación genera un sentimiento de propiedad y titularidad, donde los beneficiarios hacen el proyecto suyo y se vuelven actores activos.

Asimismo, cabe precisar que los recursos o potenciales humanos son el punto definitivo en donde se define el éxito de los programas sociales durante su aplicación (Kliksberg, 1993), por lo que al interior de la organización del programa se debe tomar en cuenta el bienestar de los colaboradores, servidores o funcionarios, a fin de que evidencien hacia el exterior un pleno conocimiento de la cogestión organizacional, es decir deben estar empoderados como bien se manifiesta en los estudios sobre organizaciones que plantean cómo el empoderamiento ha sido un “constructo” estudiado para explicar la eficacia organizacional (Conger y Kanungo, 1988). Si este está presente en la organización, permite elevar en los subordinados la sensación de eficacia sobre su propio desarrollo. Cuando los individuos son empoderados, desarrollan una actitud de “poder hacer” que aumenta sus expectativas de

mejorar su desempeño. Se propone que quienes conducen el programa deben tener un rol estratégico, deben estar formados en gerencia social y no solo contar con calificaciones especializadas en determinados campos. Como sostiene Rondinelli (Kliksberg, 1993), la gerencia en el campo social es una gerencia que actúa y retroalimenta, y es totalmente adaptativa. El gerente debe pensar en términos de escenarios múltiples, con altísima sensibilidad por la comunidad y sintonización con la población. Cada vez es más difícil, vivir en sociedades homogéneas, desde el punto de vista cultural, religioso, étnico. Todo ello representa un desafío para los gerentes sociales, ya que deben considerar marcos institucionales de las otras culturas, concepción de lo que implica para ellos el desarrollo, considerar su capital social, paradigmas, tecnologías y demás prácticas culturales (Faúndez, 2007).

Lo más importante y cercano es el nivel local (fortalecer las capacidades dentro de las familias, escuelas, organizaciones y comunidad). Desde este se pueden desarrollar diversas líneas de intervención para los actores locales, que permitan lograr capacidades, pero que, al mismo tiempo, puedan ser una contribución y un llamado de atención a los otros niveles, nacional y regional. Por ello, se propone el uso del instrumento de la concertación planteado por Licha (2003), que, desde la perspectiva del INDES, se puede definir como una práctica participativa y amplia mediante la cual los distintos actores involucrados, como la colectividad y las instituciones, en la formación de políticas públicas, puedan establecer acuerdos para conceptualizarlos y ejecutarlos. Al ser visto como proceso, la concertación representa una práctica eficaz para conocer y canalizar las aspiraciones de la población. De esta manera, se asegura su inclusión en las políticas públicas, mediante el diálogo social, y se favorecen los procesos de construcción del interés general, ya que se ejercita la deliberación ciudadana. Desde el ámbito de la gerencia social, la concertación es un proceso que permite alcanzar un mejor balance entre el crecimiento económico y la equidad social mediante las políticas sociales basadas en sólidos acuerdos construidos entre los actores principales del desarrollo fundados en procesos deliberativos que democratizan la toma de decisiones, orientadas a alcanzar los objetivos de inclusión social, empoderamiento ciudadano y gobernabilidad democrática.

Finalmente, señalamos la importancia crucial de la evaluación integral que comprende un conjunto de procesos, actividades, agentes y productos que explican los resultados de un programa, la evaluación de costo-beneficio, de impacto y sustentabilidad, lo que incluye los factores que facilitan u obstaculizan el proceso de implementación del programa, así como la calidad y pertinencia de los resultados obtenidos, tomando como punto de partida la conducta real de los actores involucrados. Sulbrandt (1993) sugiere utilizar un esquema amplio, multidimensional y multifacético orientado a responder no solo en qué medida se han logrado los resultados, sino también cómo y por qué. Al formular la pregunta central del estudio (¿Qué se ha logrado a través del programa?), se asume la perspectiva de los principales actores y no solo de quién encarga el trabajo.

Bibliografía

- Bobadilla, Percy (2004). La gerencia social en el nuevo siglo: una aproximación teórica. *Debates en Sociología*, 29, 111-139.
- Conger, Jay y Rabindra Kanungo(1988). Empowerment process: Integrating theory and practice. *Academy of Management Review* 13(3), 471-482. <https://es.scribd.com/doc/69214304/Conger-Kanungo-1988-the-Empowerment-Process-Integrating-Thery-and-Practice>.
- Congreso de la República (1998). *Ley de Protección frente a la Violencia Familiar – Texto Único Ordenado de la Ley No. 26260*.
- Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana – CONASEC (2012). *Plan Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia Social 2012*. http://conasec.mininter.gob.pe/contenidos/userfiles/files/estadisticas/encuestas/PNSC_2012.pdf
- Díaz Albertini, Javier (2010). *Redes cercanas: El capital social en Lima*. Lima: Universidad de Lima, Fondo Editorial
- Kast, Freemont y James Rosenzweig (1998). *Administración en las organizaciones: enfoque de sistemas y de contingencias*. Ciudad de México: Mc. Graw Hill.
- Kliksberg, Bernardo (1993). Gerencia social: Dilemas gerenciales y experiencias innovativas. En B. Kliksberg. *Un tema impostergable: nuevas respuestas a nivel mundial*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 91-108.
- Kliksberg, Bernardo (2000). *Un tema estratégico: El rol del capital social y la cultura en el proceso de desarrollo*. Maryland: University of Maryland.
- Licha, Isabel (2003). Concertación y Gerencia Social: conceptos, enfoques y experiencias. *VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Panamá, 28-31 de octubre de 2003. <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0047524.pdf>
- Machiavello, Atilio (2010). *Intervención psico socio educativa con hombres generadores de violencia hacia sus parejas y ex parejas, en la*

atención pública en Santiago de Chile. <http://multidimensionalenexpansion.blogspot.pe/2010/07/intervencion-psicosocioeducativa-con.html>

- Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (2014). *Plan Anual de Monitoreo y Evaluación (PAME)*. <http://www.mimp.gob.pe/files/PAME/pame2014.pdf>

Programa Nacional de Prevención de la Explotación Sexual en Niños y Adolescentes en el ámbito del turismo y el caso de Loreto. Análisis retrospectivo desde la gerencia social

Luz Remolino Rojas³¹ y
Melissa Sulca Torpocco³²

Resumen

El Programa de Prevención de la Explotación Sexual de niños, niñas y adolescentes (ESNNA) está dirigido a la disminuir los factores favorables a la ESNNA. Por ello, el trabajo involucra a múltiples actores de la sociedad como autoridades nacionales, regionales y locales, organizaciones e instituciones públicas y privadas, cuyo enfoque se vincule a la protección de los niños, niñas y adolescentes. Asimismo, se involucra al personal profesional vinculado al turismo y operadores de servicios turísticos, con la finalidad de desarrollar las cuatro líneas estratégicas propuestas desde la formulación del proyecto: participación e incidencia política, formación de capacidades técnicas, sensibilización y la implementación de códigos de conducta a prestadores de servicios de turismo. El análisis retrospectivo del programa en la Dircetura Loreto inicia desde el 2007 al 2014 e identifica el modelo de gestión según momentos. El programa es de tipo co-gestionado, y permeable por la gestión pública, la sociedad civil y, de alguna medida, con el sector privado.

Introducción

La explotación de niños, niñas y adolescentes en el ámbito del turismo es una realidad preocupante que, en los últimos años, ha aumentado. A nivel mundial, se estima, dentro del marco del seguimiento de la Declaración del Milenio, que 9 600 niños y adolescentes son víctimas de la explotación sexual (Unicef, 2008). Un estudio realizado por IDEIF, CODENI, REDES y el Movimiento El Pozo, apoyado por ECPAT Inter-

31 Es psicóloga social por la Universidad Nacional Federico Villareal y alumna de la maestría en Gerencia Social de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Cuenta con cursos de especialización y experiencia en monitoreo y evaluación de proyectos y programas sociales en el sector público y a nivel de la cooperación internacional.

32 Es licenciada en Sociología por la Universidad Nacional Federico Villareal. Es egresada de la maestría en Gerencia Social de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP) y del doble grado de la maestría en Gerencia de Empresas Sociales para la Innovación y el Desarrollo Local de la Universidad EAFIT de Medellín, Colombia.

national, señala que lo que hoy se conoce como explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes tiene una presencia histórica en el Perú, que ha sido silenciada durante largo tiempo (ECPAT, 2009). Un estudio del Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán sobre la trata de personas en ocho ciudades en el Perú reporta que las niñas entre 14 a 18 años de edad constituyen un grupo vulnerable para la trata con fines de explotación sexual principalmente en la Amazonía, específicamente en ciudades don demanda turística como Tarapoto e Iquitos (Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán, s.f.).

En ese contexto, en el Perú el MITINCI (actual MINCETUR), en el año 2006, implementó el Programa de Prevención de la Explotación de Niños, Niñas y Adolescentes en el ámbito del Turismo, para lo cual conformó un área dedicada a la gestión del programa. Mediante transferencia de funciones, se trasladaron las actividades a las Direcciones Regionales de Turismo del país.

Bajo dicho panorama, la iniciativa de la ejecución del Programa de Prevención de la ESNNA, respondió a una decisión por contrarrestar los casos de vulneración de los derechos de los niños y niñas, lo cual, enmarcado en el enfoque de la Convención por los Derechos de los Niños y Niñas, mantiene como rol fundamental protegerlos y promover su derecho a sobrevivir, a prosperar en la vida y a aprender y crecer, así como hacer oír sus voces y ayudarles a desarrollar plenamente todo su potencial. Por ello, resulta novedoso conocer la forma en la que se articula el Programa ESNNA, sus objetivos, su planificación, su mirada técnica y sus principales procedimientos aplicados.

En el presente artículo, se ha podido evidenciar las necesidades de articulación y mejora que requiere el programa, lo que incluye más aún la institucionalización del fortalecimiento de las capacidades de los Coordinadores del Programa ESNNA a nivel nacional y regional, debido a que son los motores para el cumplimiento del fin. Del mismo modo, se muestran los cuellos de botella que se vinculan al burocratismo instalado al interior de las instituciones públicas. A continuación se presenta el análisis de la aplicación del programa desde una mirada de la gerencia social, tomando como fundamento la forma en la que

se formuló el modelo de gestión (a nivel nacional), y su aplicabilidad empírica a nivel micro en Iquitos (ámbito regional).

Información general

De acuerdo a la Organización Mundial del Turismo (OMT), cada año se producen más de 600 millones de viajes turísticos internacionales. Un 20% de estos viajeros busca sexo en sus desplazamientos, mientras que un 3% confiesa tendencias pedófilas. La explotación sexual comercial infantil (ESCI), según la OMT, se define de la siguiente manera:

la utilización de niñas, niños y adolescentes en actos sexuales, con contacto físico o no, para la satisfacción de los intereses y deseos de una persona o grupo de personas, a cambio de dinero u otro tipo de beneficio material, basándose en una relación de poder. Es una violación de los derechos humanos, equivale al trabajo forzado y constituye una forma contemporánea de esclavitud (Organización Mundial del Turismo).

Ante ello, se reconoce el turismo sexual infantil como una de las modalidades de explotación (Red Peruana contra la Pornografía Infantil, 2008). Esta es considerada una grave violación del derecho al respeto a la dignidad humana y la integridad física y mental que no puede ser descuidada en ninguna circunstancia (ECPAT, 2008). La ESNNA, en el ámbito del turismo, es el acto de explotación que realiza una o varias personas que viajan fuera de su propio país o región y emprenden actividades sexuales con niños, niñas y adolescentes, lo cual implica alguna forma de pago ya sea en dinero o en especie³³.

Según Dolores Tasayco, ex viceministra de la Mujer, en Perú, en el año 2006, se registraron alrededor de 9600 y 10 000 casos de explotación sexual infantil (Andina, 2008). La preocupación por la situación del turismo sexual infantil en Perú se inició cuando instituciones internacionales como UNICEF y otras conformadas en la sociedad civil identificaron la prioridad de incluirlo en la agenda nacional y, por ello, a partir del año 2002, el Perú integró como parte de las políticas públicas del Gobierno Central dos planes: 1) el Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia 2002-2010, elaborado por el Ministerio de Promoción de la Mujer y del Desarrollo Humano (MIMDES), hoy

33 Declaración del Congreso Mundial contra la Explotación Comercial de los Niños. Estocolmo, junio de 1996.

Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP); 2) el Plan Estratégico Nacional de Turismo 2005-2015, elaborado por el Ministerio de Industria, Turismo, Integración y Negociaciones Comerciales Internacionales (MITINCI), hoy Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (MINCETUR). Además se desarrollaron planes específicos respecto a la ESNNA: 3) el Plan Nacional de Acción Contra la Explotación Sexual de Niños, Niñas y Adolescentes 2006-2010 (actualmente en reformulación), y 4) Plan Nacional de Acción contra la trata de personas (PNAT), en el cual está incluido el turismo sexual infantil.

Bajo este contexto, el MITINCI implementó el programa prevención de la ESNNA en el año 2004, el cual surgió como un conjunto de acciones basadas en cuatro líneas estratégicas (MINCETUR, s.f.). Este programa tiene un alcance nacional y se encuentra descentralizado en las 24 regiones mediante las Dirceturas (Dirección Regional de Turismo y Artesanía). En la realidad peruana, la Red Peruana contra la Pornografía Infantil señala que existe un aumento considerable del turismo sexual infantil en el Perú, y el mayor índice del problema se presenta en la región de la Amazonía peruana, en particular en la ciudad de Iquitos. Por lo cual, en el análisis de la presente publicación se centra en la Dircetura de Iquitos.

Objetivo del programa

El objetivo es prevenir la explotación sexual de niñas, niños y adolescentes en el ámbito del turismo.

Ámbito de intervención

El programa se desarrolla a nivel nacional y se descentraliza a través de Dircetura, distribuidas en las 24 regiones del Perú, lo que incluye la oficina de la región Callao y Lima. Desde el año 2004 a la actualidad, son solo 17 las regiones que desarrollan acciones vinculadas al programa. La Dircetura Loreto, localizada en ciudad de Iquitos, desarrolla sus acciones principalmente en la provincia de Loreto, específicamente en las zonas periféricas de Iquitos, en el distrito de Caballococha de la provincia de Maynas y en el distrito de Contamana, localizado en la provincia de Ucayali.

Población directa

Desde el punto de vista de aplicación se las estrategias del programa, los beneficiarios directos son los niños, niñas y adolescentes.

Líneas estratégicas y procesos orientados a resultados

El Programa de Prevención de la ESNNA a nivel nacional no evidencia procesos formales que se orienten a resultados para su intervención. Es decir, no existe un ordenamiento y planificación de acciones vinculadas a un proceso de seguimiento y evaluación oficial; Sin embargo, de acuerdo a las actividades que realizan, hemos rediseñado los resultados del programa según líneas estratégicas. En el caso de Iquitos, cada resultado que a continuación se describe responde a un proceso que fue evidenciado en el trabajo de campo realizado, asimismo, se han incluido las entrevistas desarrolladas a los encargados de Prevención del ESNNA, a nivel nacional y regional, es decir, al Coordinador Nacional del Programa y a la Encargada Regional en Iquitos.

A) Línea estratégica 1: Participación e incidencia política

El ámbito regional, Dircetura – Loreto, desde el 2006 ha tenido diferentes actores. De ellos el más importante ha sido el propio MINCETUR. Asimismo, los más activos y de apoyo económico son las organizaciones no gubernamentales. La Dircetura – Loreto, en el año 2008, recibió apoyo directo de UNICEF y otras organizaciones. En el año 2014 contó con el apoyo de Save the Children (CHS), así como la División de trata de Personas (DIVINTRAP), institución perteneciente a la Policía Nacional del Perú (PNP). En la región Loreto, en el año 2014, se ha promovido la incidencia política, en el marco de la aplicación del “Plan Regional de Acción contra la Trata de Personas y Explotación Sexual de niñas, niños y adolescentes en la Región Loreto, 2013-1017³⁴, el cual, de acuerdo a su enfoque en incidencia política, contempla las siguientes actividades:

- Convocatoria a una red conformada por: Instituciones públicas, privadas, ONGS y sociedad civil
- Integración de Dircetura - Loreto en la RED

34 Dicho plan integra acciones para la prevención de la ESNNA en el ámbito del turismo.

- Aporte de Dircetura - Loreto en el Plan de Acción para la Prevención del ESNNA en el ámbito de turismo en Loreto

B) Línea estratégica 2: Formación de capacidades técnicas

En la región Loreto, durante el año 2014, se promovieron capacitaciones para prevenir situaciones en las que se produzca la ESNNA, por medio de la explicación detallada de los riesgos e implicancias legales que tendrían los hoteles, mototaxistas, etc. Las capacitaciones las realizó la Dircetura Loreto de acuerdo a lo siguiente:

- Dircetura - Loreto, programa las capacitaciones, según requerimientos y en coordinación con organizaciones interesadas.
- Dircetura - Loreto coordina con otras instituciones el apoyo que se requiera (difusión, material, equipos, etc.)

C) Línea estratégica 3: Sensibilización

La Dircetura Loreto organiza charlas de sensibilización a todos los operadores turísticos de la región. Para ello solicita apoyo al MINCE-TUR de acuerdo a las siguientes actividades:

- La Dircetura Loreto programa sensibilización según requerimientos y en coordinación con organizaciones interesadas.
- La Dircetura Loreto coordina con otras instituciones interesadas en realizar actividades de sensibilización sobre la ESNNA en espacios públicos: ferias, colegios, teatro, etc.

D) Línea estratégica 4: Implementación de códigos de conducta

En Iquitos, en coordinación con el Área ESNNA de Lima, se ha implementado un código de conducta para que los establecimientos dedicados a las actividades turísticas (en particular, hoteles, asociaciones de mototaxistas, agencias de viaje, etc.) se suscriban y obtengan un certificado con el cual se comprometen a prevenir toda situación vinculada a la ESNNA. Dicha actividad se desarrolla a partir de lo siguiente:

- La Dircetura Loreto programa capacitaciones y visitas a determinadas empresas (en particular, hoteles, asociaciones de mototaxistas, agencias de viaje, etc.)

- La Dircetura Loreto ejecuta la firma masiva códigos de conducta a empresas después de la capacitación

Población directa:

Desde una mirada general del programa a nivel nacional y regional, se definen actores involucrados en relación a cada una de las líneas estratégicas que se identifican en el programa de acuerdo a lo siguiente:

Actores involucrados del Programa Prevención de la ESNNA - Loreto

Líneas estratégicas	Actores involucrados	Rol esperado
Participación e incidencia política	Autoridades de los Gobiernos Locales	Cumplimiento de sus funciones respecto a la prevención de la ESNNA
	Autoridades de los Gobiernos Regionales	
Fortalecimiento de capacidades técnicas	Trabajadores del sector público de las Dirceturas y especialistas de otros sectores públicos	Cumplimiento de sus funciones respecto a la prevención de la ESNNA
	ONGs en general (CHS Alternativo ONG Encuentros casa de la juventud, etc.)	Asistencia técnica mediante capacitaciones a prestadores de servicios turísticos y al personal de la Dircetura
Sensibilización	Comunidad en general (niños, niñas y adolescentes, educadores, estudiantes de las carreras profesionales de turismo, empresarios del turismo.)	Vigilancia ciudadana
	Prestadores de servicio turístico (agencias de viaje, restaurantes, guías de turismo, guías de montaña, canotaje turístico, evento de interés turístico, transporte turístico terrestre)	Denuncia frente a hechos de ESNNA
Implementación de códigos de conducta	Establecimientos dedicados al turismo (en particular, hoteles, asociaciones de mototaxistas, agencias de viaje, etc.)	Denunciar hechos de ESNNA

Fuente: Elaboración propia, 2014

Análisis del modelo de gestión

El análisis de modelo de gestión del Programa de Prevención de la ESNNA en la región Loreto se ha desarrollado desde una mirada retrospectiva (2007-2014) mediante una técnica mixta, que implicó la revisión documentaria y el análisis cualitativo de las entrevistas realizadas a los principales conductores del Programa a nivel nacional y regional. Se analizó el modelo de gestión abierto y permeable a la articulación y sinergia de los actores de la gestión pública, sector público y la sociedad civil.

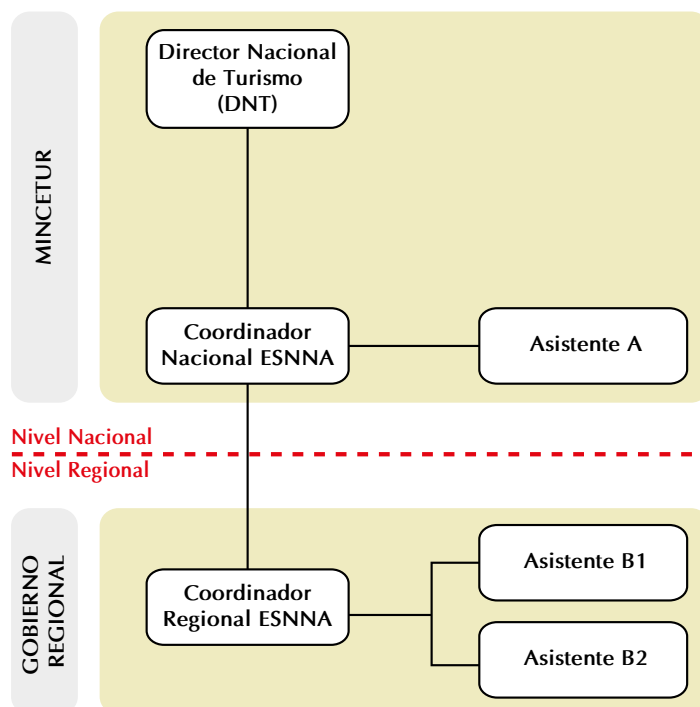
Análisis del nivel interno del programa

Al interior del MINCETUR, las coordinaciones y operatividad vinculadas a la gestión del Programa de Prevención de la ESNNA se desarrollan mediante la Dirección Nacional de Turismo (DNT), que, en el año 2007, conformó un área para la implementación del Programa de Prevención de la Explotación Sexual de Niños, Niñas y Adolescentes. A nivel regional, en Iquitos, el área ESNNA está ubicada en la Gerencia de Desarrollo Social en la Dirección Regional de Comercio Exterior, Turismo y Artesanías – Loreto.

Estructura orgánica y subsistema de valores

El número de personal que conforma el proyecto a nivel nacional y regional es reducido. Su ordenamiento es jerárquico tal como se demuestra en la siguiente figura.

Conformación de equipos a nivel nacional y regional



Según Kast y Rosenzweig (1998), una organización debe estar conformada por diversos subsistemas que conviven, convergen e influyen entre sí. Desde ese enfoque, el Programa de prevención de la ESNNP, en su interior, concibe diversas características de forma estructural, técnicas, objetivos y valores, administrativas y psicosociales.

Se suma el enfoque transversal de derechos del NNA, que en esencia presenta el programa, el cual considera como obligación universal proteger los derechos de las víctimas y promover su derecho a sobrevivir, a prosperar en la vida y a aprender y crecer, así como hacer oír sus voces y ayudarlos a desarrollar plenamente todo su potencial. Por ello, se ha podido reconstruir los sistemas que conformarían el programa a partir de la motivación por la protección de los niños que debe tener la sociedad.

Análisis de objetivos y valores desde la política institucional y del programa

<p>¿Por qué hacerle frente a la demanda de la ESNNA?</p>	<p>La demanda la componen todas aquellas personas que son los llamados usuarios de las redes de explotación infantil. En este sentido, son los que promueven que sigan existiendo niñas, niños y adolescentes víctimas de esta problemática. Si no existiera la demanda, se erradicaría la oferta, es decir, la ESNNA.</p> <p>El MINCETUR hace frente al problema de la ESNNA, porque se ha identificado que existen algunos agentes turísticos que intervienen activamente y, por lo tanto, a pesar de las normas que sancionan esta actividad, en distintos lugares del país los servidores turísticos intervienen en el problema.</p>
<p>Objetivos estratégicos</p>	<p>Los objetivos se encuentran enmarcados en los cuatro ejes estratégicos: incidencia política, capacitación y asistencia, sensibilización y códigos de conducta. Todos los objetivos están enfocados para crear conciencia social y lograr en las personas lo siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Mantener una actitud de rechazo a la ESNNA y advertir la pena de cárcel. - Denunciar inmediatamente todo caso de ESNNA ante el Ministerio Público o la Policía Nacional.

Fuente: Elaboración propia, 2014

En ese sentido, el cuerpo de recursos humanos del Programa de Prevención de la ESNNA se compone por profesionales afines al turismo con más de 5 años de experiencia. El subsistema técnico tiene como piedra angular el fortalecimiento de capacidades como línea estratégica a nivel nacional y regional. Este subsistema se encuentra enfocado al conocimiento y la mejora continua generando sus propias estrategias y tácticas para desarrollar los objetivos estratégicos, lo cual refleja el método “puerta a puerta”, que consiste en la visita de la encargada en la Dircetura a los hospedajes categorizados y no categorizados, realizando una sensibilización personalizada.

En referencia a las motivaciones del equipo, en particular el Área del Programa ESNNA y la situación del subsistema psicosocial, se vincula las gestiones y coraje que manifiestan las coordinaciones del Programa ESNNA a nivel nacional y regional, que producto de su conocimiento

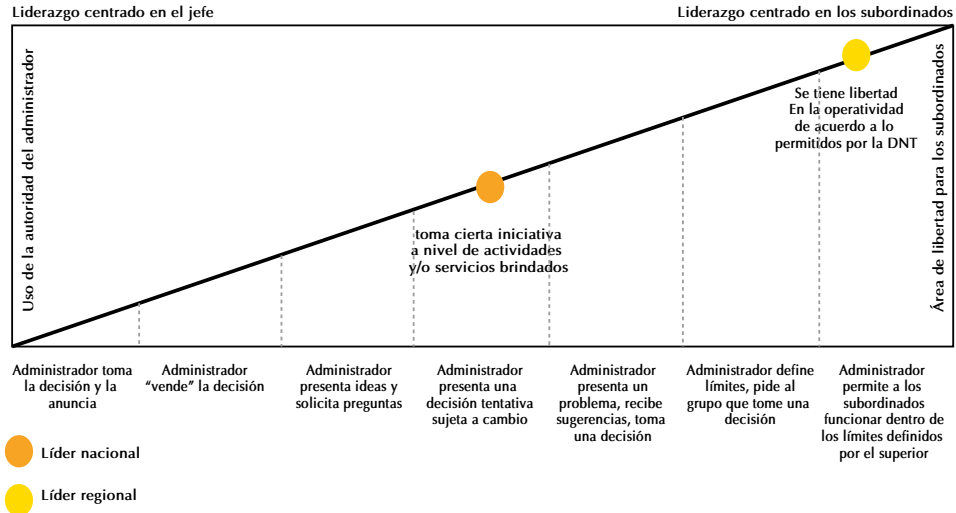
sobre el proyecto realizan capacitaciones y coordinación interna tangible e intangible³⁵. En lo que se refiere a los equipos de trabajo, una característica importante es la comunicación que se establecen entre estos, la cual, debido a tratarse de organizaciones públicas, se realiza de manera muy formal, mediante cartas, oficios para las coordinaciones externas, pero informales para las coordinaciones internas. A nivel nacional los enfoques diferenciados se mantienen solo en la ejecución de funciones, pero todos buscan un mismo objetivo, razón por la cual en ambos casos tienen un área conformada. Cabe destacar, que a nivel regional, la situación es la misma, agregando que la DIRCETURA tiene diversas funciones.

A nivel del subsistema administrativo que maneja el programa, se mantienen las coordinaciones específicas referidas a la gestión logística de pedidos y solicitudes necesarias para llevar a cabo el Proyecto. Es decir, por ejemplo, el asistente de ESNNA coordina con el área administrativa del Viceministerio de la MINCETUR para mandar a confeccionar los afiches, tickets, polos e imprimir las constancias y los códigos de conducta que se brindarán a los establecimientos que reciban la capacitación.

De acuerdo a lo planteado por Kast y Rosenzweig (1998) sobre el sistema de liderazgo, poder y autoridad, se ha identificado que, para ambos casos, los coordinadores del ESNNA mantienen el pleno liderazgo. Por otro lado, en referencia a la capacidad de afectar algo, predomina el MINCETUR y el Viceministro de Turismo, pues son los que direccionan las acciones. Cabe destacar que el liderazgo nacional no se encuentra muy bien definido, debido al carácter multisectorial y, además, porque su planteamiento se encuentra bajo tutela de dos ministerios. Se entiende, además, que el liderazgo multisectorial es el que define las competencias de los organismos que la conforman a través de normas y así, desde el año 2009, con la Ley General de Turismo, se destinaron las competencias al MINCETUR para combatir la ESNNA. En su aspecto más operativo, y tal vez por ser más priorizado, el MINCETUR, a través de su coordinador nacional ESNNA, ha evidenciado el trabajo de coordinación que ha realizado principalmente con el MIMP.

35 En muchas oportunidades, se ha identificado que dichas capacitaciones no son correctamente ejecutadas debido a su premura y poca planificación; sin embargo, se mantiene la motivación del "intento permanente".

Comportamiento del liderazgo



Fuente: Elaboración propia, 2014

A nivel nacional, se reconoce que las autoridades que motivan las iniciativas contra la ESNNA dividen la focalización del tema en dos conceptos. El MIMP se preocupa por el público objetivo a través de los derechos de los niños y adolescentes, y el MININTER se preocupa por los derechos de las personas en general. A nivel regional, la autoridad es del tipo tradicional. Si bien la articulación del tema en el ámbito de turismo se logra a partir de la Dircetura, se considera que el Gobierno Regional es el encargado de impulsar el accionar contra la ESNNA a partir de la creación de ordenanzas y alianzas estratégicas, así como la promoción del funcionamiento integral compartida con otras áreas según su ámbito jurisdiccional.

De acuerdo a lo planteado por Mintzberg (Rosenzweig, 1988), se entiende que los coordinadores, a nivel nacional y regional del área ESNNA, son considerados gerentes, pues se encuentran a cargo de la gestión del programa, del cumplimiento de objetivos y de un grupo organizado de personas.

Análisis del nivel externo del programa

A nivel nacional

Para que el programa inicie su desarrollo y se institucionalice en el Ministerio de Turismo, se identificaron factores favorables que impulsaron la iniciativa. Entre ellos se encuentran la suscripción de compromisos del Perú y la cooperación internacional³⁶ en el marco de la Declaración de los Derechos del Niño (1959) y la Convención sobre los Derechos del Niño (1989), las cuales han sido ratificadas por la Asamblea General de las Naciones Unidas. Por ende, los objetivos institucionales del Programa de Prevención de la ESNNA están enmarcados en el Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia (PNAIA) 2002-2010, así como con en el Plan Nacional de Acción contra la Trata de Personas (PNAT) 2011-2016 y el Plan Estratégico de Turismo (PENTUR) 2012-2021.

El momento político de la gestión gubernamental del ex presidente Alejandro Toledo (2001 – 2006) motivó el desarrollo del Plan Estratégico Nacional de Turismo (PENTUR) para el año 2005. En este se incorporó acciones de prevención del ESNNA, que actualmente se mantienen en el PENTUR 2012-2021. Asimismo, la cooperación internacional, mediante las ONGs y organismos internacionales, contribuyeron a la implementación del programa mediante la dotación de asistencia técnica a los profesionales relacionados con el tema del MINCETUR y los operadores de servicio turístico. Por otra parte, el proceso de descentralización permitió que el programa expanda sus acciones a nivel nacional y se centró en aquellas regiones que tenían mayor nivel de afluencia de turistas extranjeros.

A nivel regional: Loreto

Según el reporte del 2013 de MINCETUR, se enfatizaron las intervenciones de Prevención del ESNNA en Loreto por ser una de las regiones con más afluencia de turistas.

36 En el año 2006 se realizó la suscripción del Acuerdo de Cooperación Interinstitucional "El Estado y la Sociedad contra la Violencia, Abuso Sexual Infantil y Explotación Sexual Infantil". Firmaron MINCETUR y UNICEF. En el año 2007 se firmó el acta de compromiso del proyecto denominado "El Estado y la Sociedad contra la Violencia, Abuso Sexual Infantil y Explotación Sexual Infantil", por la ministra de la Mujer y Desarrollo Social, el ministro de Educación, el ministro del Interior, el ministro de Salud, el fiscal de la Nación del Ministerio Público, la ministra de Comercio Exterior y Turismo, el presidente del Poder Judicial y UNICEF.

En el año 2012 distintas organizaciones no gubernamentales en Loreto desarrollaron proyectos de prevención de la ESNNA y han brindado asistencia técnica y facilitación logística a las acciones que emprendió la Dircetura Loreto al personal profesional, a los prestadores de servicios turísticos e instituciones educativas.

El impulso de la sociedad civil y el trabajo en conjunto con la Dircetura LORETO logra generar redes de trabajo que visibilizan la problemática de la ESNNA y sensibilizan a los tomadores de decisión para la institucionalización de mecanismos para enfrentar la ESNNA. Estas acciones se traducen en el Plan Regional de Acción contra la Trata de Personas Loreto 2013 -2017.

Sin embargo, en el año 2008, la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) catalogó al Perú como país de renta media, por lo que disminuyó el apoyo económico de ONGs internacionales para la prevención de la ESNNA. Este hecho, sumado a la incipiente sensibilización frente a la prevención de la ESNNA, generaría el alejamiento de la sociedad civil, por lo que se debilitaron las acciones de incidencia y seguimiento de los planes regionales vigentes, en proceso de institucionalización. Esto se entiende en el siguiente testimonio:

“Hasta el año pasado era más activa. Desde el año pasado (2013) no se reúnen... Raquel... salió de la Red... Ella reunía a todos los de la Red, con los pocos que iban...Ella ya no está...No está la ONG Casa de la Juventud... Solo ahora hay una ONG...CHS” (coordinadora de prevención de la ESNNA Loreto)

Este programa reporta técnicamente al gobierno central (MINCETUR) y a nivel de Dircetura (Gobierno Regional). Por función la Dircetura Loreto, se registra un presupuesto otorgado por el Gobierno Regional, considerado por el personal operativo, limitado para la obtención de recursos (materiales y humanos) para la implementación de las acciones designadas. Además, existen otros actores del ejecutivo, que coordinan acciones y suman esfuerzos con la DIRCETURA, como la Policía Nacional del Perú (PNP). Sin embargo, estas gestiones están comprendidas en los ejes de persecución o protección que complementan la cadena del programa.

Discusión desde la perspectiva de la gerencia social

A continuación, se presenta la discusión del modelo de gestión desde la mirada interna y externa con la finalidad de analizar el programa como un sistema.

Modelo de gestión a nivel interno

A nivel nacional y en Loreto, se cuenta con limitado personal, pero este se encuentra altamente sensibilizado con la problemática de la ESNNA. La coordinación del programa en ambos niveles (regional y nacional) se sostiene con el encargado nacional. De esta manera, se centraliza la toma de decisiones frente a la operatividad requerida para el programa. Cabe destacar que el personal encargado del programa no es exclusivo. Por ello, tiene tiempos restringidos para la implementación de las acciones.

Asimismo, se ha identificado que se presentan limitaciones económicas para el desarrollo del programa a nivel nacional, a pesar de que el presupuesto del año 2014 era mucho mayor al del año inicial, era insuficiente, debido a que sus acciones se dirigen a las diecisiete Dirceturas en las que se implementa el programa. A nivel regional, el presupuesto es asignado por el Gobierno Regional. Sin embargo, existen condiciones para la ejecución del mismo. Las demoras burocráticas limitan la planificación de las acciones del programa.

En sus inicios y debido al momento político de ese entonces (2004), el programa se posicionó institucionalmente y logró su sostenibilidad a cargo de la gestión pública (MINCETUR y las Dirceturas) con la declaración de políticas y directivas; sin embargo, al año 2014, los limitados recursos humanos y económicos dificultan el adecuado monitoreo y supervisión de los procesos operativos que devienen de los lineamientos a nivel nacional y regional. La decisión de focalización se centra en la disponibilidad de recursos humanos, económicos y de tiempo del personal; por ello, las intervenciones a nivel nacional se han incrementado en las principales Dirceturas que tienen mayor nivel de afluencia turística. A su vez, a nivel regional, las acciones son puntuales y se concentran de acuerdo a los actores y al acceso; es decir, la implementación del programa se centra en la capital de provincia.

Se registran serias limitaciones para evaluar los resultados del programa. Según la revisión documentaria, no se evidencia línea de base, evaluación de medio término o alguna evaluación de desempeño. Por otro lado, se tiene un registro de seguimiento puntual a las principales acciones que realiza el programa como número de capacitaciones, número de acciones de sensibilización, número de prestadores de servicio turístico capacitado y número de implementación de códigos de conducta, es decir, la medición de sus indicadores es a nivel de actividades denominadas “líneas estratégicas” para el programa. No existe un plan de monitoreo y evaluación que defina la organización de la recolección, registro y procesamiento de los datos para la elaboración de reportes y uso de los mismos desde el programa. Sin embargo, existe un histórico de informes desde el año 2004 a la actualidad, que se encuentra disponible.

Frente a los cuellos de botella que presenta el proyecto, a nivel interno existen factores internos que hacen viable el desarrollo del programa. Entre ellos se pueden señalar las capacidades, la experiencia y alto compromiso que se observa de los funcionarios, coordinadores del programa en relación a la problemática de la ESNNA. Ello representa un activo que permite entrelazar esfuerzos con agentes de la cooperación técnica internacional que han asistido técnicamente y logísticamente las acciones del programa.

Por otro lado, el programa tiene mecanismos de sostenibilidad, debido a que se encuentra respaldado por el Plan Estratégico de Turismo al 2021, que cuenta con dispositivos normativos, lineamientos y normas, permiten la obligatoriedad de ejecución a nivel de veinticuatro Dirceturas y la sostenibilidad del mismo a pesar del paso de diferentes gobiernos. Esto indicaría que el programa prevalecerá y, por ello, requiere mecanismos para la sensibilización de los tomadores de decisión del sector frente al tema y un plan de sucesión de conocimientos pero principalmente de sensibilización frente al tema a posibles nuevos cuadros de servidores públicos.

Modelo de gestión a nivel externo

A nivel nacional

El Programa de Prevención de la ESNNA, desde sus inicios, ha estado influenciado desde el entorno. Dicha situación ha generado que el modelo de gestión sea abierto, tal y como lo denominan teóricamente Kast y Rosenzweig (1998). Desde los inicios del programa y a través de los distintos gobiernos frente a la protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes (NNA), la apertura política y el rol de los organismos internacionales dieron el respaldo a la elaboración del PENTUR al año 2005, año en que se contemplaba la prevención de la ESNNA como materia de trabajo del MINCETUR.

Durante el año 2011, el gobierno de turno asumió en la Agenda Nacional y Descentralizada los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes 2011 - 2016. Dicho documento fue elaborado mediante la co-gestión por diversos organismos internacionales, no gubernamentales, redes y movimientos de menores comprometidos con la promoción de políticas públicas a favor de los derechos de los niños, niñas y adolescentes. Cabe destacar que, en relación a la explotación sexual, se acordó que la gestión gubernamental otorgue prioridad a la protección contra la violencia y a la protección a la niñez y adolescencia que trabaja. De este modo, se priorizó la protección de víctimas de violencia familiar y sexual, y la formulación de un programa nacional de prevención, atención y protección a niños, niñas y adolescentes víctimas de todo tipo de violencia. Este marco sustenta el objetivo del programa y, por ende, su asignación presupuestal.

A nivel técnico, el Programa de Prevención de la ESNNA inició como parte del Proyecto Multisectorial “El Estado y la Sociedad Contra la Violencia, Abuso Sexual y Explotación Sexual Infantil” (2006-2009), que tenía como objetivo contribuir a la prevención de la violencia, el abuso sexual y la ESNNA, la atención, protección, recuperación y reinserción de víctimas, a través de un respuesta intersectorial e interdisciplinaria de los servicios públicos. Financiado por la Cooperación Belga y UNICEF, la implementación ha sido asumida por siete entidades gubernamentales: Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, Ministerio

de Salud, Ministerio de Educación, Ministerio del Interior, Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, Ministerio Público Poder Judicial. Se ha ejecutado el programa en 4 departamentos: Lima, Loreto, Cusco y Madre de Dios. Los resultados del proyecto se tradujeron en la incorporación en los planes estratégicos anuales de dichas instituciones, acciones dirigidas a la prevención, atención y sanción de la ESNNA: sin embargo, no se lograron consolidar suficientemente, debido al liderazgo de ciertos sectores públicos, como MIMDES, MINCETUR, MININTER. Tampoco se alcanzó afianzar la operatividad necesaria para que los diversos servicios públicos se articulen en una lógica de sistema de atención, que superaba la lógica de campañas puntuales. Esta situación mantuvo la lógica de desarticulación en el trabajo y limitó las sinergias; a pesar de ello, se incorporaron planes operativos institucionales al interior del sector público.

Este programa y un proyecto financiado por UNICEF y la ONG CESVI en el año 2006 dieron origen al implemento del área de prevención a la ESNNA a nivel nacional por el MINCETUR, con acciones permanentes que tienen en cuenta los planes estratégicos del Ministerio. Este equipo es el responsable a nivel nacional de dirigir las acciones del programa y de generar las alianzas necesarias para la consecución de los resultados del mismo. Sin embargo, instaurado el área del programa de Prevención de la ESNNA a nivel nacional, la descentralización se asumió como eje principal de sostenibilidad del programa, teniendo en cuenta la necesaria asignación de recursos humanos, fortalecimiento de capacidades y materiales en prevención de la ESNNA. Estas ya no dependían del alcance nacional, sino regional. Es decir, el proceso de descentralización reorganiza la asignación de presupuestos a nivel nacional. El Ministerio de Economía y Finanzas fortaleció el programa de presupuestos basándolo en resultados. De acuerdo a ello, se destinó el 46,6% del presupuesto a programas que afectan directamente las vidas de los niños, niñas y adolescentes de las regiones. Sin embargo, este programa no se considera un PPR, sino que deviene del presupuesto de los Gobiernos Regionales. Esta sería una limitación del programa.

Según el Balance Económico de América Latina y el Caribe del 2013 de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CE-

PAL), el Perú tuvo un crecimiento económico del 5,2%. Según el mismo informe, las perspectivas para el 2014 indican un escenario de menor liquidez mundial, lo que conlleva importantes retos a nivel de financiamiento externo para la región latinoamericana y caribeña afectando al financiamiento de los programas sociales. Por ello, la cooperación internacional, principal impulso para implementación de este tipo de programas, disminuye el apoyo a las ONGs de la localidad a través de los años y prioriza asistencia técnica puntual al personal que pertenece al sector público.

Región Loreto

De acuerdo al reporte que data desde el 2001 al 2011, en Loreto el crecimiento económico basado en las NBI (Necesidades Básicas insatisfechas) se encontraba paralizado³⁷. Es decir, se visibiliza como la región que menos ha cubierto las NBI en su población durante los últimos diez años en comparación de las todas las regiones del país. Según el Instituto Peruano de Economía, en el reporte (INCORE 2014)³⁸ se determinó que Loreto se ha mantenido como la región menos competitiva del país (infraestructura y educación), lo que significaría un estancamiento de la pobreza en esta región. De acuerdo al MINCETUR, Loreto es una de las regiones donde existe mayor incidencia de la explotación sexual; por ello, enfatiza sus acciones en aquellos con mayores índices de visita turística, teniendo alianzas con organismos no gubernamentales que desarrollan la misma temática y con la sociedad civil, reflejando aquí la co-gestión.

Con el apoyo de la participación activa de la sociedad civil hasta el año 2013, mediante el impulso a nivel de las capacidades técnicas de la cooperación, apoyado en el marco legal nacional, se ha podido impulsar en Loreto el Plan Regional de Acción contra la Trata de Personas y Explotación Sexual Comercial de Niñas, Niños y Adolescentes (PRA-TEL) 2013-2017. De la misma forma, se estableció el Plan Estratégico Regional de Turismo (PERTUR) 2007-2015, con la finalidad de definir las competencias de la DIRCETURA y otros actores de la co-gestión:

37 Se contabilizan las necesidades estructurales de un hogar. Las necesidades que se consideran son las siguientes: viviendas con características físicas inadecuadas, con hacinamiento y sin servicios higiénicos, con niños que no asisten a la escuela y con alta dependencia económica

38 Índice de competitividad nacional

MINCETUR, la PNP y el Consejo Regional de Turismo en Loreto (CRTL). Estos documentos sostienen y avalan las acciones que se realizan en el marco del programa.

A pesar de contar con planes regionales, estas políticas no se han hecho efectivas, debido a las dificultades administrativas para la gestión de recursos básicos o a la insuficiencia a nivel económico, ya que el programa carece de recursos. Además, el personal que tiene a cargo estas actividades indica, que, a pesar de las limitadas condiciones, ellos mismos tienen que “resolver” sus dificultades. Por otro lado, cabe destacar, que en la región Loreto, las ONGs que desarrollan proyectos en esa jurisdicción aportan y apoyan el sostenimiento del programa. Sin embargo, también se advierte menor financiamiento de cooperación internacional y, por ende, menor apoyo en asistencia técnica puntual dirigida a los sectores que viabilicen la sostenibilidad del programa.

Por otro lado, el apoyo político desde el gobierno regional se ha impulsado desde la incidencia de parte de la sociedad civil (2007-2010). Es decir, la apertura al problema y el reconocimiento del turismo como eje propulsor de la economía regional hacen que, en la primera gestión del presidente regional, se faciliten e incorporen los planes ya mencionados, debido a que son parte medular de la sostenibilidad del programa; sin embargo, esta posición se diluyó durante su segunda gestión. Ello se evidencia solo en acciones propiciadas desde la sociedad civil cuando esta se disminuyó en recursos por la cooperación internacional.

Conclusiones

- La influencia del contexto internacional en materia de la prevención de explotación sexual en niñas, niños y adolescentes y la protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes incidieron en la generación de políticas a nivel nacional.
- Las experiencias piloto de proyectos multisectoriales permitieron incorporar en los Ministerios planes operativos en materia de la explotación sexual en niñas, niños y adolescentes. Esta experiencia, enlazada a los proyectos impulsados en el MINCETUR por UNICEF, generó el área del Programa de Prevención de la ESNNA en el ámbito del Turismo.

- Existe una débil articulación intersectorial para la consecución de resultados en el programa. Se debe tener en cuenta que, en la problemática del ESNNA, intervienen diferentes actores clave, quienes mediante una co-gestión adecuada podrían generar resultados satisfactorios.
- Se identifica una reducida demanda de la sociedad civil e instituciones públicas nacionales por hacer visible la problemática de la explotación sexual el niña, niños y adolescentes; por ello, se requieren acciones de sensibilización a los diversos actores involucrados en el programa.
- El modelo de gestión del programa de Prevención de la ESNNA es abierto, debido a su problemática, ya que requiere una mirada y accionar multisectorial desde la gestión pública y de gestión privada. Asimismo, se concibe el programa a nivel nacional desde los derechos del NNA.
- El proceso de descentralización apoya la ejecución del programa a nivel nacional; sin embargo, aún carece de las capacidades en la co-gestión de proyectos, estructura, y alcance.
- Los gerentes sociales a nivel nacional y regional presentan un perfil de vocación de servicio y presentan un alto nivel de compromiso y sensibilidad frente al tema. Sin embargo, debido a las múltiples funciones asignadas a su cargo, no exclusivas al programa, debilitan la ejecución del mismo. Es decir, la gestión interna que desarrollan los líderes del programa, a nivel nacional y regional en referencia a la Promoción del Programa de Prevención de la ESNNA, está vinculada al factor humano que impulsa la preocupación sobre la problemática.
- Sobre aspectos técnicos del programa, existen limitaciones serias frente al diseño mismo del programa, que impide procesos de evaluación y monitoreo. Existen mecanismos incipientes de monitoreo de actividades y sistematización de la experiencia. Estos problemas se han reportado en los informes registrados por el coordinador nacional del programa de prevención de la ESNNA.

Recomendaciones

- Es importante contar con evidencias estadísticas, estudios cualitativos, testimonios, entre otros, sobre la situación de la ESNNA a nivel nacional y regional. Dicha información serviría de insumo para el diseño del programa con una visión articulada y dirigida a generar resultados, cambios sociales impulsado desde la gestión pública y con el involucramiento del sector privado, desde una mirada de gestión social. A su vez la información puede ser utilizada como insumo de comunicación y sensibilización sobre la problemática y mantener la preocupación de la opinión pública.
- Conociendo la limitación presupuestal desde los Gobiernos Regionales, se debería contemplar formular un presupuesto por resultados desde el MINCETUR, el MIMP, el MIMTER y otros actores involucrados. Esto podría llevarse a cabo en base a las evidencias encontradas y a evidencias generadas de casos latinoamericanos en materia de la prevención de la ESNNA.
- Se debe considerar implementar procesos de plan de sucesiones entre los servidores públicos del MINCETUR, debido a la alta rotación del personal que se encuentra en la ejecución del programa.
- Los procedimientos de capacitación y asistencia técnica a nivel nacional deben contemplar la revisión y análisis de “otros modelos internacionales en temas de prevención de la ESNNA” como lo es el caso de Brasil.
- Se debe realizar un mapeo de las diferentes instituciones a nivel nacional y regional que desarrollan labores relacionadas a los NNA y con la finalidad de generar sinergias de forma planificada y orientada a resultados concretos.
- Es necesario considerar en acciones directas con NNA vulnerables; por ello, es necesaria la coordinación con programas nacionales como Yachay del MIMP, que atiende a niños y niñas adolescentes en calle, y al MINEDU para la prevención de la ESNNA en las instituciones educativas.

Reflexiones finales desde la mirada de la gerencia social

- La problemática vinculada a la ESNNA, debe ser de reconocimiento y preocupación de la sociedad peruana en general, por lo cual se hace necesario considerar en la agenda de políticas sociales una mayor preocupación por la situación de explotación sexual de niños, niñas y adolescentes, pues, desde la perspectiva de los derechos humanos, es necesario cuidar la vida digna de los infantes.
- La actuación en asuntos de prevención de la ESNNA desde la política social vinculada a la vida digna de los infantes, debe considerar la participación co-gestionada y activa de las instituciones públicas del país: MININTER, MINMPV, MINDES, etc., todos con la finalidad de contribuir a la reducción de casos de ESNNA, así como de la identificación y castigo de las personas u organizaciones o empresas que cometen delitos vinculados al tema. Asimismo, cuando se considere la participación de organizaciones sociales privadas, debe garantizarse la transmisión de conocimientos como parte de las estrategias aplicadas.
- Para lograr objetivos medibles y cuantificables, se debe analizar la congruencia del programa, incluyendo un análisis de presupuesto por resultados que puedan evidenciar una adecuada aplicación técnica y operativa. Se debe evitar las bases conceptuales y orientaciones estratégicas del programa desde un enfoque de derechos humanos, ayudaría sustantivamente a reorientar, profundizar y darle mayor integralidad a la respuesta nacional a la lucha contra la violencia familiar y social.

Bibliografía

- Andina (2008). *Mimdes: cerca de 10 mil casos de explotación sexual infantil se registran cada año*. Lima, 23 de agosto. <http://www.andina.com.pe/agencia/noticia-mimdes-cerca-10-mil-casos-explotacion-sexual-infantil-se-registran-al-ano-190723.aspx>. Fecha de consulta: 8 de abril del 2014
- Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán (s.f.). *Diagnóstico sobre trata de mujeres, niños y niñas en ocho ciudades del Perú*. http://www.flora.org.pe/investigaciones/TRATA_FINAL.pdf. Fecha de consulta: 8 de abril del 2014
- ECPAT (2008). Documento final. *III Congreso Mundial de Enfrentamiento de la ESNNA – RJ Brasil*. <http://www.ecpat-spain.org/empresa.asp?sec=6> . Fecha de consulta: 8 de abril del 2014
- ECPAT (2009). *Informe monitoreo de las acciones en contra de la explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes*. <http://www.ecpat.org/wp-content/uploads/legacy/Global%20Monitoring%20Report-PERU.pd>. Fecha de consulta: 8 de abril del 2014
- Gobierno Regional de Loreto (2012). *Plan regional de acción contra la trata de personas Loreto 2013-2017*. Lima: OIM.
- Ministerio del Comercio Exterior y Turismo (2013). *Plan Estratégico Nacional de Turismo 2012-2021: "Consolidando un Turismo Sostenible"*.
- Kast, Freemont y James Rosenzweig (1998). *Administración en las organizaciones: enfoque de sistemas y de contingencias*. Ciudad de México: Mc. Graw Hill.
- Ministerio del Comercio Exterior y Turismo (s.f.). *Líneas estratégicas de prevención de la ESNNA en el ámbito del turismo*. <http://www.mincetur.gob.pe/newweb/Portals/0/Turismo/esnna/lineas.pdf>. Fecha de consulta: 8 de abril del 2014
- Red Peruana contra la Pornografía Infantil (2008). *El turismo sexual infantil*. http://www.red.org.pe/turismo_sexual_infantil.htm. Fecha de consulta: 8 de abril del 2014

- UNICEF-Perú (2008). *Situación del país: contexto político y social*. <http://www.unicef.org/peru/spanish/children.html>. Fecha de consulta: 8 de abril del 2014

Centro de Emergencia Mujer de Villa María del Triunfo: Límites y posibilidades

*Andrés Díaz Irigoin³⁹, Diego Chacón Blacker⁴⁰,
Raúl Marín Mijichich⁴¹*

Introducción

Actualmente la violencia familiar y la violencia sexual son unas de las preocupaciones más grandes del Estado peruano; por ello, realiza diversos esfuerzos para contrarrestar estos problemas sociales mediante programas, proyectos y estrategias diversas. El presente estudio de caso busca desarrollar la experiencia de un Centro de Emergencia Mujer (CEM) del distrito de Villa María del Triunfo (VMT) en su relación con la comunidad y con las direcciones del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP). Los CEM son una estrategia de atención integral dentro del Plan Contra la Violencia Familiar y Sexual (PCVFS).

Información general

Antecedentes

En el año 1996 se creó el Ministerio de Promoción de la Mujer y del Desarrollo Humano (PROMUDEH), cuya finalidad fue el desarrollo de la mujer y la familia, bajo el principio de la igualdad de oportunidades, por lo que se promovieron actividades de desarrollo humano, en las que se atendió prioritariamente a los menores de edad, mujeres y adultos mayores en situación de riesgo. En el año 2002, dicha institución se modificó y se convirtió en el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES), cuyas acciones buscaban superar la

39 Es licenciado en Sociología por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Actualmente es estudiante de la maestría en Gerencia Social por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Cuenta con experiencia en proyectos sociales, participación social comunitaria y es especialista en temas de voluntariado.

40 Es comunicador por la Universidad de Lima y egresado de la licenciatura de Educación por la Universidad Peruana Cayetano Heredia. Actualmente es estudiante de la maestría de Gerencia Social de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Cuenta con experiencia en emprendimientos sociales, proyectos educativos, gestión de programas de voluntariado y programas de formación de personas.

41 Es licenciado en Administración y Gerencia por la Universidad Ricardo Palma. Actualmente es estudiante de la maestría en Gerencia Social por la Pontificia Universidad Católica del Perú y de la maestría en Gerencia de Empresas Sociales para la Innovación Social y el Desarrollo Local por la Universidad EAFIT de Colombia. Cuenta con experiencia en gestión administrativa en PUCP y como profesor de administración.

pobreza, inequidad y exclusión, orientado a las personas en situación de pobreza y grupos vulnerables.

En el año 2012 se convirtió en el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP), que desarrolla sus acciones en favor de las mujeres, niñas, niños, adolescentes, personas adultas mayores, con discapacidad, desplazadas y migrantes internos. Esta institución garantiza sus derechos de una vida libre de violencia, desprotección y discriminación en el marco de una cultura de paz. Las acciones de desarrollo social que tenían el PROMUDEH y el MIMDES pasaron a ser del recientemente creado Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS)

La primera ley a la hacemos referencia es la Ley 26260, emitida el 25 de junio de 1997, “Ley de protección frente a la violencia familiar”, que establece que el Estado peruano brinda protección y defiende los derechos humanos de los ciudadanos, enfatizando en las poblaciones vulnerables (mujeres y niños). Por otro lado, ya desde el PROMUDEH se iniciaron acciones de prevención mediante módulos. Así, vía Resolución Ministerial Nro. 216-99-PROMUDEH, emitida el 6 de julio de 1999, se autoriza el funcionamiento del Módulo Piloto de Atención contra la Violencia Familiar “Emergencia Mujer, con la finalidad de brindar atención integral a las personas afectadas. Los Centros de Emergencia Mujer se crearon mediante Resolución Ministerial N 078-2000-PROMUDEH, emitida el 15 de marzo de 2000. Se incluyó el Manual de Funciones Generales, Conceptos y Procedimientos de los Centros “Emergencia Mujer” (denominación dispuesta en la Resolución Ministerial N 074-2000-PROMUDEH).

Para fortalecer las acciones de prevención, se creó, finalmente, el Programa Nacional Contra La Violencia Familiar y Sexual, a través del Decreto Supremo Nº 008-2001-PROMUDEH²⁴. El objetivo es “contribuir a la reducción de la alta prevalencia de la violencia familiar en mujeres niñas, niños y adolescentes”. Los CEM pasaron a ser luego una estrategia del PNCVFS. Finalmente, en el año 2009, se emitió el 18 de mayo de 2009, la Guía Atención Integral de los Centros de “Emergencia Mujer” vía Resolución Ministerial Nro. 185-2009-MIMDES, que establece las pautas para la atención en los CEM y la gestión para homogeneizar y optimizar la calidad del servicio.

Normativas generales de la respuesta a la violencia familiar

Nivel internacional

A nivel internacional, existe un gran marco que protege los derechos de las mujeres. Los más importantes son los siguientes hechos o documentos:

- Carta Constitutiva de las Naciones Unidas (1945)
- Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948)
- I Conferencia Mundial sobre la Mujer (1975)
- La Asamblea General de las Naciones Unidas (1979)
- La Convención sobre los Derechos del Niño (1989)
- La Asamblea General de las Naciones Unidas (1993)
- IV Conferencia Mundial sobre la Mujer (1995)
- La Convención de Belém do Pará (1995)

Nivel nacional

De la misma manera, a nivel nacional contamos con varios marcos legales y políticos:

- Constitución Política del Perú (1993)
- Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres (Ley N 28983)
- Ley de Protección Frente a la Violencia Familiar (Ley N 26260)
- Ley General de Salud (Ley N 26842)
- Código Penal (Decreto Legislativo N 635)
- Ley de Prevención y Sanción del Hostigamiento Sexual (Ley N 27942)
- Otras leyes relacionadas hacen mención al problema de la violencia sexual y familiar, como las leyes de las bases de la descentralización, la ley orgánica de Gobiernos Regionales y la ley orgánica de municipalidades

- Las políticas nacionales de obligatorio cumplimiento para las entidades del Gobierno (Decreto Supremo N° 27-2007-PCM).
- El Acuerdo Nacional del año 2002, que recoge lineamientos a ser desarrollados para la erradicación de la violencia contra la mujer y en especial la violencia familiar y sexual

Problemática: la violencia familiar y sexual en el Perú

Violencia familiar y sexual en el Perú

La violencia familiar y sexual en el Perú ha sido enfocada desde aspectos sociales y de salud, en cuyos casos las víctimas en su mayoría son mujeres, niños, niñas y adultos mayores. Esta problemática no diferencia condición social y/o económica. Sin embargo, en un contexto amplio, diverso y complejo, es potencialmente grave en estratos más deprimidos económicamente o en situación de pobreza o pobreza extrema.

La información estadística que ha producido el MIMP grafica la amplitud de esta problemática. Si bien para el año 2014, los casos de violencia familiar y sexual registrados fueron 50 485, para el año 2015 la cantidad registrada fue de 58 429 casos. Se trata de un incremento que, si bien no puede ser atribuido a un incremento directo de la violencia, sí puede ser entendido como un incremento de la necesidad de denunciar estas situaciones.

Una de las aristas más terribles de esta problemática es el feminicidio, definido como el homicidio de mujeres que se dan en condiciones de discriminación y violencia basada en género. Este es un delito tipificado en el actual Código Penal.

Durante los años 2014 y 2015, se registraron 191 casos de feminicidio y 384 tentativas de feminicidio. La mayoría de estos crímenes se han registrado en el área urbana. Para los años 2014 y 2015, en las áreas urbanas, se registraron el 69% y el 61% de los casos respectivamente.

Sin embargo, los esfuerzos en la lucha contra esta problemática se centran no solo en la atención de los casos, sino también en aspecto preventivo de los mismos. Durante el año 2015 se desarrollaron a nivel nacional 32 319 acciones preventivas, de las cuales el 36% correspon-

den a acciones de “desarrollo de capacidades y empoderamiento” y un 22% referían a “labores en las comunidades educativas”.

Estos esfuerzos indican el énfasis que se da a la parte formativa de las personas y también a la visión de la necesidad de trabajar con las instituciones y con la organización comunal. Si bien esto no garantiza efectividad total en la reducción de los actos delictivos, sí genera mayor “ruido” en la sociedad, generando entornos mucho más atentos a denunciar y combatir.

Violencia familiar y sexual en Villa María del Triunfo

El CEM de Villa María del Triunfo inició sus operaciones desde el año 2008. Desde entonces, ha registrado entre los años 2008 y 2009 un total de 4831 casos. Para el año 2015, dicho CEM registró un promedio de tres casos diarios y el total de casos atendidos fue de 773 casos para dicho año. Dichas estadísticas lo ubican en el ranking del MIMP como el séptimo CEM con mayor registro de casos a nivel nacional. La manifestación de esta violencia en Villa María del Triunfo afecta, en su mayoría, a las mujeres de 18 a 59 años, pues corresponde a dicho grupo etario 335 de los 773 casos registrados en el año 2015.

Sin embargo, los hombres entre los 18 a 59 años víctimas de violencia familiar y sexual fueron registrados en 6 casos durante el mismo año. Esta diferencia podría dar a entender que hay elementos estructurales de la sociedad que vulneran los derechos y libertades de las mujeres simplemente por su género. Otro dato urgente es la violencia sexual y familiar que afecta las personas de 0 a 17 años de edad. En Villa María del Triunfo de los 265 casos registrados el 50,5% correspondió a mujeres y el, 49.5% a varones. Este dato nos daría a entender que, si bien los hombres tienen un periodo de vida en el cual son vulnerables ante esta problemática, pueden superarla en el transcurrir de su vida. En el caso de las mujeres, su condición de vulnerabilidad no desaparece, sino que, por el contrario, aumenta conforme transcurren sus años de vida.

Hasta el mes de octubre de 2014, habían sido 593 los casos atendidos por dicho CEM. De ellos, 458 casos (81%) corresponden al sexo femenino, mientras que 105 casos (19%) corresponden al sexo mascu-

lino. Esto significa que hay un incremento de la población beneficiaria masculina hasta el mes de octubre, en comparación con el año 2013. Existe violencia contra el adulto mayor, pero en menor medida. Mayoritariamente se han reportado casos de violencia familiar y sexual en personas adultas entre 18 a 59 años con 264 casos (48%) y 259 casos (47%) de maltrato infantil y abuso sexual en menores de 0 a 17 años. Como se mencionó, han reportado 31 casos en adultos mayores, que corresponden un 6% del total.

El mayor tipo de violencia es la psicológica. En el año 2014, se han atendido 555 casos de los cuales 285 casos (52%) corresponden a violencia de tipo psicológica; 196 casos (35%), a violencia física; y 74 casos (13%), a violencia sexual. De acuerdo a ello, se evidencia un incremento de casos de violencia psicológica y una disminución en casos de violencia física en comparación con el año 2013. Finalmente, el riesgo para la integridad personal y para la vida es muy constante en estos casos.

Hasta octubre del año 2014, se han presentado 173 casos de riesgo severo (39%) en los que implicaban un riesgo en la vida de la persona afectada (amenazas de muerte, persecución, intento de feminicidio, etc.). Además, se han reportado 178 casos de riesgo moderado (35%) y 204 casos han sido valorados de riesgo leve (26%). En cuanto a las características de las personas agresoras, en los casos atendidos en el CEM VMT hasta el mes de octubre del año 2014, se observó que, en el 33% de casos, la situación de violencia fue ejercida por parte de los progenitores; el 14% y 16% de agresores eran convivientes y ex convivientes respectivamente. No se han reportado diferencias significativas en comparación al 2013. También se conoce que hay una mayor presencia de agresores que no viven con la víctima en comparación al 2013.

Objetivos del Centro de Emergencia Mujer Villa María del Triunfo

Objetivo general

“Realizar acciones de atención, y prevención de la violencia familiar y sexual que conlleven a la protección y promoción de estilos de vida que genere la no tolerancia hacia la violencia en cualquiera de sus manifestaciones a través de mecanismos especializados y acciones

focalizadas y sostenibles que contribuyan a mejorar la calidad de vida de las personas afectadas por violencia familiar y sexual de la población de Villa María del Triunfo"⁴²

Objetivos específicos

- Detectar y facilitar el ingreso de la persona afectada por hechos de violencia familiar y sexual al servicio
- Contribuir, a través del área de psicología, a la orientación, soporte emocional y recuperación psicológica de las personas afectadas por violencia familiar y sexual
- Garantizar, a través del área legal, el acceso a la justicia de las personas afectadas por violencia familiar y sexual
- Detectar, a través del área social, el nivel de riesgo e Identificar la red de apoyo y protección de las personas afectadas por violencia familiar y sexual
- Sensibilizar, concretar y comprometer principalmente a la autoridad local y Sociedad Civil organizada del distrito de Villa María del Triunfo de las siete zonas de intervención el CEM para desarrollar acciones preventivo-promocionales

Ámbitos de intervención

El ámbito de intervención del CEM VMT son las siguientes siete zonas: José Carlos Mariátegui, Cercado, Inca Pachacútec, Nueva Esperanza, Tablada de Lurín, Nuevo Milenio y José Gálvez Barrenechea.

Población beneficiaria directa:

Comprende niños, niñas adolescentes, mujeres, personas adultas mayores y personas con discapacidad por hechos de violencia familiar y sexual, y la comunidad en general en cuanto a las acciones de prevención de la violencia familiar y sexual y promoción de una cultura democrática y respeto a los derechos humanos.

42 A. Carazas. Comunicación personal, 19 de mayo de 2014

Estrategias generales

- Abordar la intervención de forma intersectorial en la atención de las presuntas víctimas por violencia familiar y sexual (Ministerios de Salud, Mujer y Poblaciones Vulnerables, Educación, Relaciones Exteriores, Interior y Público)
- Generar un entorno multidisciplinario especializado que brinde atención integral e inmediata a las víctimas de violencia familiar y sexual
- Involucrar a los diferentes actores del sector público y la ciudadanía, en la atención de casos de violencia familiar y sexual

Estrategias operativas

- Comunicar a la población la existencia del CEM
- Gestionar alianzas con entidades del sector privado para que financien la construcción de albergues y/o refugios
- Comprometer a la policía como apoyo sólido
- Dar mantenimiento al local para que sea acogedor
- Realizar acciones preventivas, de promoción y de sensibilización dirigidas a la población en general, con la finalidad de disminuir la aparición de nuevos casos
- Brindar atención desde el equipo interdisciplinario generando confianza a las personas víctimas de violencia familiar y sexual

Actores involucrados

A nivel nacional

- Línea 100, una línea telefónica que sirve para hacer denuncias de este tipo.
- Gobiernos Regionales y Locales
- Ministerios: Justicia, Salud, Público, de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, y del Interior
- Policía Nacional

A nivel local

- Personal del MIMP vinculado al funcionamiento de los CEM, como facilitadores y promotores
- Líderes y lideresas de las juntas vecinales del distrito, donde se busca impulsar acciones dentro de las mismas organizaciones de base
- Promotores educadores, Líderes Estudiantiles, Centros Educativos y UGEL
- Municipalidad de Villa María del Triunfo, CODISEC, Concertación contra la Violencia Hacia la Mujer, Asociación UNACEM, CETPRO Villa Regia, Operadores de Justicia, entre otros

Objetivos estratégicos del proyecto

Objetivos estratégicos	Resultados esperados
Garantizar la adopción e implementación de políticas públicas orientadas a enfrentar la violencia hacia las mujeres.	Instancias del Estado, a nivel nacional, regional y local, fortalecidas y en capacidad de elaborar e implementar políticas públicas para la atención
Garantizar el acceso de las mujeres afectadas por la violencia a servicios públicos de calidad	Las mujeres afectadas por violencia basada en género acceden a servicios de atención integral de calidad.
Identificar y promover la transformación de patrones socioculturales que legitiman, toleran y exacerban la violencia hacia las mujeres	Disminución de la prevalencia de las distintas expresiones de violencia. Implementación de estrategias con enfoque intercultural que promuevan nuevas relaciones sociales entre mujeres y varones

Procesos orientados a resultados para organizar la intervención

Procesos formales: producto, efecto y resultado

El CEM se concentra en la atención a las víctimas de violencia pero el Centro de Atención Integral (CAI), se encarga de la atención a los agresores y busca su reinserción en la sociedad. El desempeño del CEM se concentra en brindar atención psicológica, social y legal a la víctima de agresión, desde el momento en que se tiene conocimiento del evento hasta el cumplimiento de la sentencia emitida por el Juzgado de Familia o Juzgado Penal.

Las formas de ingreso de un caso de violencia familiar y sexual al CEM, en algunos casos, se dan no solo porque las víctimas se presentan por sus propios medios, sino que también una vecina puede referir el caso, o las autoridades del sector a través de un informante (notificación de casos), casos derivados por la DEMUNA, la Comisaría, el Ministerio Público, Poder Judicial, Defensoría del Pueblo, MINSA, instituciones educativas, Línea 100, Centro de Atención Integral (CAI), el Servicio de Atención Urgente (SAU), etc.

Para el logro de los objetivos del CEM, la atención básica es muy importante. El área de psicología, como el área social, brinda la primera atención a la presunta víctima y, según la afectación emocional, los factores de riesgo como la evaluación de riesgo, podrá ser leve, moderado o alto. De existir un alto riesgo, se interviene de forma inmediata para salvaguardar la integridad de la persona y esto significa la concientización de la situación de riesgo en que se encuentra, la inserción a una red de soporte familiar o en una casa refugio temporal. En la atención especializada, el área legal solicitará las medidas de protección, que puede consistir en el impedimento de acosar, acercarse, agredir, la detención preventiva, etc., según considera la autoridad que esté asumiendo dicho caso.

En las tres áreas, se realiza monitoreo y seguimiento para cumplir las terapias psicológicas o atención psiquiátricas derivadas al MINSA (Centros de Salud, Centro Materno Infantil, el Hospital María Auxiliadora, sus exámenes de laboratorio por ITS, VIH), así como verificar si la violencia se ha detenido o continúa. Durante este proceso, se realiza orientación y consejería para hacer frente a un posible nuevo evento de violencia. Las medidas tomadas pueden ir desde el seguimiento periódico hasta el internamiento de la víctima en una casa refugio o la emisión de una sentencia judicial. La atención de los casos que son atendidos por el CEM puede tener diferentes orígenes que van desde la presencia de las víctimas por sus propios medios y de propia voluntad, hasta los casos que son referidos por los diferentes organismos con los que se trabaja de manera coordinada.

Indicadores y resultados

A partir del año 2014, el Programa Presupuestal “Lucha Contra la Violencia Familiar” del Programa Presupuestal con Enfoque de Resultados (PPR) solicitó a cada CEM el Plan Anual y el Diagnóstico Situacional local. Con ello busca contribuir a la reducción de la alta prevalencia de la violencia familiar en mujeres, niños, niñas y adolescentes. El resultado específico que se espera alcanzar es la reducción de la violencia familiar (mujeres, niñas, niños y adolescentes, adultos mayores) y, como resultado final, se espera la mejora de la seguridad individual.

Las fases de monitoreo y evaluación de las intervenciones del PNCVFS son las siguientes: registro de información, seguimiento, monitoreo, evaluación. Las herramientas con las que cuenta el Plan de Monitoreo y Evaluación de las Intervenciones del PNCVFS (PAME) son el Programa Presupuestal 080 “Lucha contra la Violencia Familiar”, el Plan Operativo Institucional (POI), que consiste en una lista detallada de las actividades, así como las metas, la temporalidad de la actividad y los responsables de su ejecución, la matrices de indicadores y TIC.

Para los fines del PAME 2015, se coordinará con el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) a efectos de desarrollar una línea base, mediante la implementación de la Encuesta Nacional de Relaciones Sociales (ENARES), que mide los principales indicadores de resultado final y específico del Programa Presupuestal 80 “Lucha contra la violencia familiar”.

La ENARES, que es una encuesta de alcance nacional, tendrá como finalidad medir el impacto y los efectos de la intervención del programa. La evaluación medirá los siguientes indicadores:

Nivel de objetivo	Enunciado o nombre del indicador	¿Quién lo responde?	¿Quién lo recoge?
Resultado final	Porcentaje de mujeres de 18 años y más de edad que sufrieron violencia familiar (psicológica o física) o sexual alguna vez en su vida	Mujeres de 18 años a más	INEI
	Porcentaje de mujeres de 18 años y más de edad que sufrieron violencia familiar (psicológica o física) o sexual en los últimos doce meses	Mujeres de 18 años a más	INEI
	Porcentaje de niños y niñas entre 9 y 11 años que sufren de violencia familiar (física o psicológica)	Niños entre 9 y 11 años	INEI
	Porcentaje de adolescentes entre 12 y 17 años que sufren de violencia familiar (física o psicológica) y sexual	Adolescentes entre 12 y 17 años	INEI
Resultado específico	Índice de tolerancia social de las personas en relación a la violencia familiar, especialmente dirigida hacia las mujeres	Hombres y mujeres de 18 años a más	INEI
	Índice de tolerancia social de las personas en relación a la violencia familiar, especialmente dirigida hacia las niñas, niños y adolescentes	Hombres y mujeres de 18 años a más	INEI
	Porcentaje de mujeres afectadas por violencia familiar y sexual que formulan denuncia	Mujeres de 18 años a más	INEI
	Porcentaje de mujeres de 18 a más que busca ayuda al Centro Emergencia Mujer por hechos de violencia familiar y sexual	Mujeres de 18 años a más	INEI

A partir del año 2014, los CEM pasaron a medirse a través de la estrategia de presupuestos por resultados (PPR). La inserción en esta metodología ha generado el establecimiento de metas, fijadas por la Dirección Ejecutiva de todos los CEM, y estas son monitoreadas por los coordinadores del programa. Las metas establecidas en cada PPR han tomado diferentes aspectos, principalmente, aquellos relacionados al desempeño históricos de cada CEM, así como el tamaño de cada equipo y las características del grupo poblacional involucrado en cada CEM.

Si bien es cierto que, en el desempeño de cada CEM, se requiere de un equipo completo de profesionales que puedan cubrir las diferentes actividades, según su especialidad, en la realidad, esta situación tiene diferentes matices. Finalmente, una labor adicional es el papel de coordinador(a). Este cargo está orientado a la realización de las actividades de coordinación entre el CEM y la oficina central, que coordina el desempeño de todos los CEM. En la realidad, este cargo se designa a un profesional del equipo y tiene una duración de un año actualmente. En este sentido, el ejercicio de este rol suele aumentar la carga operativa del profesional, y por ende, su desgaste físico, laboral y emocional.

Resultados: análisis del modelo de gestión

A nivel interno

La estructura de la organización⁴³ permite tener en cuenta el diseño organizacional para observarla a partir de dos enfoques. Por un lado, consideramos el Programa Nacional Contra la Violencia Familiar y Sexual (PNCVFS) como un marco organizacional y programático, y por otro lado, tenemos en cuenta el Centro Emergencia Mujer (CEM) como una estrategia de este programa. En este artículo nos enfocamos en el Centro Emergencia Mujer del distrito de Villa María del Triunfo (CEM VMT).

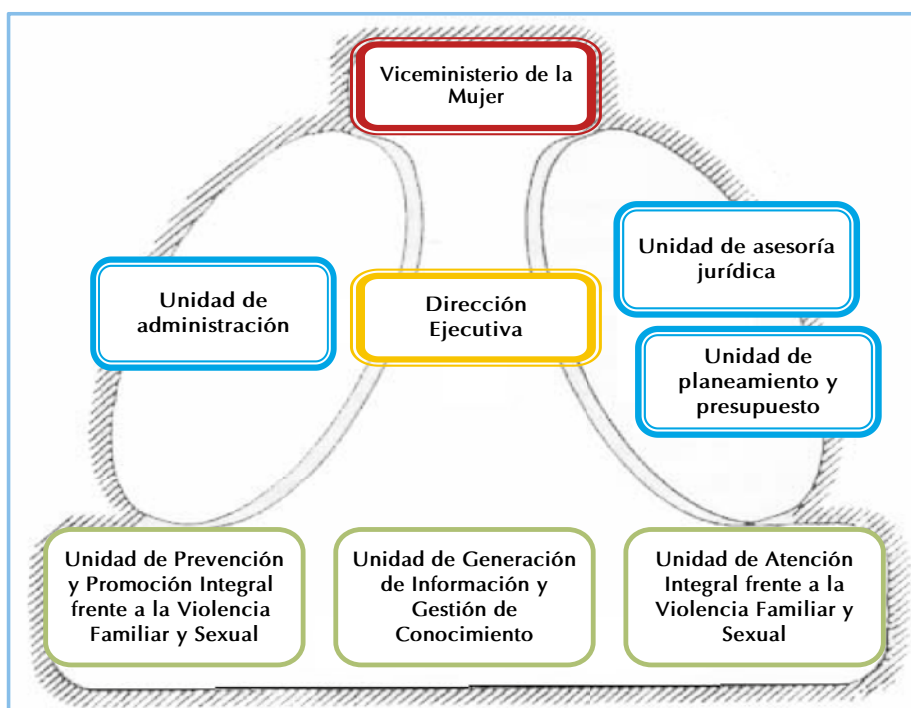
El PNCVF está bajo la responsabilidad del Viceministerio de la Mujer, así como las direcciones que orientan y reorientan su desarrollo. Esta línea directa de mando implica necesariamente un alto contenido político estratégico para decidir aspectos de cobertura, trabajo comunitario, establecimiento de indicadores y el desarrollo general del programa. Las demás direcciones no tienen una injerencia directa formal.

El PNCVFS depende del Viceministerio de la Mujer, pero es a través de la Dirección Ejecutiva que se operativiza y se hace posible la articulación y el cumplimiento de los objetivos de dicho programa.

43 Según Mintzberg (1984), “la estructura de la organización puede definirse simplemente como el conjunto de todas las formas en que se divide el trabajo en tareas distintas, consiguiendo luego la coordinación de las mismas”. Existen cinco partes fundamentales de la organización: ápice estratégico, línea media, núcleo de operaciones, tecnoestructura y staff de apoyo.

La Dirección Ejecutiva tiene tres Unidades Gerenciales: Unidad de Prevención y Promoción Integral frente a la Violencia Familiar y Sexual (UPPIFVFS), Unidad de Atención Integral frente a la Violencia Familiar y Sexual (UAIFVFS) y Unidad de Generación de Información y Gestión del Conocimiento (UGIGC). Para cumplir con los objetivos operativos, cada unidad cuenta con una directora y esta dispone de un equipo de apoyo.

La Unidad de Atención Integral frente a la Violencia Familiar y Sexual (UAIFVFS) es la unidad orgánica responsable de la generación de información y de la producción de conocimiento científico y operativo en violencia familiar y sexual, para la toma de decisiones y la generación de políticas públicas de atención y prevención. Para ello, esta unidad coordina con los órganos del programa, en función a sus competencias. Utilizando el gráfico de Mintzberg se propone la siguiente estructura que refleja la relación entre el PNCVFS y los CEM:



Fuente: PNCVFS – MIMP, elaboración propia

Para el PNCVFS, en el ápice estratégico⁴⁴ estaría constituido por el Viceministerio de la Mujer, ya que es la autoridad máxima del programa y la que impulsa su accionar, como encargo directo a nivel ministerial y en las esferas más elevadas del Gobierno. La línea media⁴⁵ está conformada por la Dirección Ejecutiva del PNCVFS, que se encarga de ejecutar los lineamientos y metas del programa en coordinación con las diferentes unidades del programa. El núcleo de operaciones son todos los CEM, integrados por el personal que los compone, según sus funciones y el área a la que pertenecen. La tecnoestructura está compuesta por las unidades de Asesoría Jurídica y Planeamiento y Presupuesto, que conforman el equipo especializado que direcciona las acciones a realizarse por cada CEM. Finalmente, el staff de apoyo está conformado por la Unidad Administrativa, responsable de generar las condiciones para el cumplimiento de las metas y acciones programadas.

Funciones del Centro Emergencia Mujer

El funcionamiento de los Centros de Emergencia Mujer – CEM requiere de una estructura orgánica que responda a los retos del medio ambiente local en el que se desea. Es necesario explicar cómo se organiza en general un CEM que es parte del PNCVFS. Existe la necesidad de que cada CEM cuente con un(a) coordinador(a) como una extensión para la coordinación de los servicios que ofrece, así como la representación del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables en la zona donde se encuentre instalada. Para el cumplimiento de los objetivos del CEM, cada área cuenta con una herramienta de trabajo que orienta y dirige las acciones. Así el equipo de atención dispone de la guía de atención integral. La admisionista cuenta su el documento de información y gestión de conocimiento, y la promotora con el documento sobre lineamientos para las acciones preventivas promocionales de los CEM.

44 En la Alta Dirección, las decisiones que se toman son fundamentales para la organización y deben intervenir las otras partes de la organización para formular dichas estrategias. Sin embargo, el mayor peso lo tiene el ápice en la formulación de estrategias porque la alta dirección tiene una visión más amplia de la organización.

Es la autoridad formal y abarca desde los mandos situados bajo el ápice estratégico hasta los supervisores de primera línea, que son los que ejercen la supervisión directa sobre los operarios. Su función es enlazar el ápice estratégico con el núcleo de operaciones mediante la cadena escalar de mando.

45 Es la autoridad formal y abarca desde los mandos situados bajo el ápice estratégico hasta los supervisores de primera línea, que son los que ejercen la supervisión directa sobre los operarios. Su función es enlazar el ápice estratégico con el núcleo de operaciones mediante la cadena escalar de mando.

Etapas de atención del Centro Emergencia Mujer

El Centro de Emergencia Mujer tiene distintas etapas para tratar adecuadamente a la víctima del caso que vaya a ser analizado. En total son cuatro las etapas que debe pasar la víctima:

- Admisión: Es el primer contacto con los usuarios que llegan al CEM como presuntas víctimas de violencia familiar y sexual
- Atención básica: En esta etapa, son los psicólogos y trabajadores sociales quienes evalúan la situación de riesgo de cada caso.
- Atención especializada. Se inicia la atención especializada con la socialización del caso al área legal para la atención especializada por las tres áreas: psicológica, social y legal.

El sistema de información del PNCVFS se dispone en nivel estratégico, basado en un plan generado de la institución relacionado a las nuevas exigencias tecnológicas. El sistema de comunicación ocurre de manera interna y externa. A nivel interno, la comunicación entre las unidades orgánicas se da de forma horizontal. La comunicación al personal es vertical y se da de acuerdo al nivel de competencia. Esta información ha sido recolectada formalmente a partir de documentos (oficios, memorándum), y de manera informal cuando la comunicación se realiza a través de otros medios (conversaciones, llamadas telefónicas).

Toma de decisiones

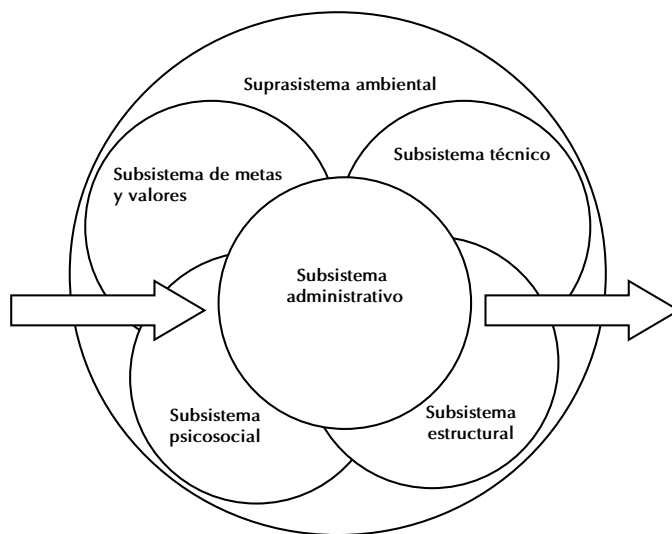
La toma de decisiones en cada CEM se centraliza en las unidades de ejecución y la gestión del presupuesto se coordina en función a los resultados y planificaciones enmarcadas en el PPR. Las decisiones a nivel macro son tomadas desde el Viceministerio, a partir de los ejes estratégicos que se asumen en las políticas nacionales. Una vez asumidas las principales líneas de acción, estas son comunicadas jerárquicamente hacia las diferentes direcciones y unidades, impactando finalmente en cada CEM. Estas decisiones son comunicadas a través de cada uno de los coordinadores. Sin embargo, el área de atención también está involucrada en estos procesos de toma de decisión al articular con los diferentes organismos locales que también le refieren casos de atención al CEM.

Otro de los aspectos en los que se concentra la toma de decisiones es principalmente la asignación y distribución del presupuesto. Según nos han referido, estas decisiones se toman en consenso entre los diferentes profesionales pertenecientes al CEM y en función a sus necesidades. Existe un acuerdo informal que considera que el área de promoción es la que más recursos necesita, debido al gran número de actividades que realizan y las personas a quienes se dirigen, como, por ejemplo, docentes, jóvenes estudiantes, adolescentes, mujeres de comedores populares, etc. Por último, las decisiones relacionadas a las metas de atención de cada CEM se reciben de las oficinas centrales, y estas deben ser cumplidas, a pesar de que, en muchos casos, los equipos no están de acuerdo con las metas planteadas.

Análisis del uso y distribución de recursos tangibles e intangibles del sistema organizacional

Se toma como referencia el modelo de Kast y Rosenzweig (1998), en el que “la organización como subsistema de la sociedad debe lograr ciertos objetivos determinados por el sistema que la envuelve. La organización cumple una función para la sociedad, y si quiere tener éxito en recibir entradas, debe responder a los requerimientos de la sociedad”.

El sistema de organización de Kast y Rosenzweig (1998)



Teniendo esta perspectiva, la organización no es simplemente un sistema técnico o social. Más bien es la integración y estructuración de actividades humanas que afectan los tipos de entradas a la organización, la naturaleza de los procesos de transformación y los productos que surgen del sistema. La organización interna puede ser considerada como integrada por varios subsistemas importantes. Se entiende como sistema a un todo unitario organizado compuesto por dos o más partes, componentes o subsistemas interdependientes y delineados por límites identificables de su suprasistema ambiente. Al analizar los CEM, consideramos los siguientes componentes:

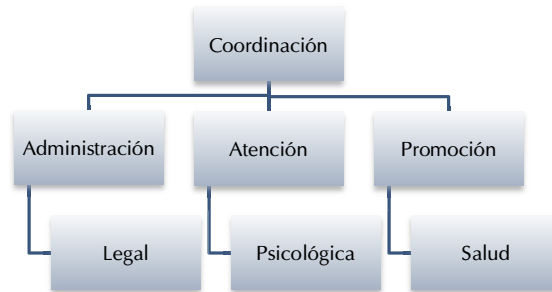
- Suprasistema: Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables – MIMP
- Sistema: Programa Nacional contra la Violencia Familiar y Sexual – PNCVFS
- Subsistema: Centro de Emergencia Mujer – CEM

Dentro del suprasistema ambiental, se encuentran los siguientes subsistemas:

- Subsistema de objetivos y valores⁴⁶: El principal objetivo del CEM VMT está enfocado en atender a las víctimas de violencia sexual, violencia familiar e intentos de feminicidio. Se atiende a mujeres y también a hombres víctimas de violencia a pesar que para éstos aún no está normado. Sus principales objetivos son: Ejecutar programas de prevención y recuperación de víctimas de violencia; además de la promoción de relaciones humanas entre varones y mujeres, Reducir la violencia y proteger a los afectados, Brindar soporte emocional y psicológico a los afectados y Acceso a la justicia para los afectados. Sus principales valores son: el compromiso de los actores involucrados ante la problemática y su solución; la sensibilidad social al trabajar con las víctimas de este tipo de violencia; y el respeto y tolerancia.

46 La organización toma muchos de estos valores de un medio ambiente sociocultural más amplio. Una premisa básica es que la organización como subsistema de la sociedad debe lograr ciertos objetivos determinados por el sistema que la envuelve. La organización cumple con una función para la sociedad, y si quiere tener éxito en recibir entradas, debe responder a los requerimientos sociales.

- Subsistema administrativo⁴⁷: El CEM VMT está conformado por siete personas: un admisionista, un psicólogo, una trabajadora social, dos abogadas y dos promotoras. Esta organización se relaciona con su medio ambiente, para fijar objetivos, desarrollar planes estratégicos y operativos, diseñar la estructura y establecer procesos de control. El organigrama es el siguiente:



En este punto, encontramos un cuello de botella debido a que las funciones no están detalladas específicamente. El problema se debe a la falta de personal, que no permite cumplir con las funciones adecuadamente. Algunos trabajadores realizan generalmente su propia función y de otras áreas. Es decir, la trabajadora social realiza sus funciones y apoya en asuntos de coordinación; la admisionista realiza su propia función y apoya como cajera; y la promotora realiza su propia función y apoya en gestiones con entidades vinculadas. La admisionista, recibe a los afectados y los atiende, y digita y prepara las actas de los menores, agresores, víctimas y reporta los cuadros e indicadores estadísticos. Además, monitorea todas las actividades. La promotora, a su vez, realiza campañas de sensibilización y realiza diferentes gestiones con la Municipalidad, Ministerio Público, EsSalud, voluntariado y colegios.

- Subsistema técnico⁴⁸: El equipo multidisciplinario del CEM VMT se caracteriza por contar con profesionales especializados en las áreas trabajo social, psicología y abogacía. Este equipo

47 Abarca toda la organización al relacionarla con su medio ambiente, fijar los objetivos, desarrollar planes estratégicos y operativos, diseñar la estructura y establecer procesos de control.

48 Se refiere al conocimiento requerido para el desempeño de las tareas, incluyendo las técnicas utilizadas en la transformación de entradas en productos. Está determinado por los requerimientos de trabajo de la organización, y varía dependiendo de las actividades particulares

multidisciplinario busca integrar a todos los profesionales que aporten desde diferentes enfoques sus propuestas que sirvan de soporte para realizar mejoras en sus procesos, los cuales se realizan en cuatro áreas: psicología, social, legal y promoción. Las principales actividades que se desarrollan son las siguientes: entrevista, evaluación y validación de caso, orientación y consejería, orientación familiar, formulación de denuncias, demandas, recursos impugnatorios y otros escritos que contribuyan a la defensa oportuna de las personas usuarias. El objetivo es desarrollar acciones preventivas promocionales mediante acciones de carácter informativo y de sensibilización en la población con la finalidad de evitar la ocurrencia del hecho o minimizar sus consecuencias sobre la problemática.

- Subsistema psicosocial⁴⁹: La motivación es un indicador clave para un buen desempeño en el trabajo. El CEM VMT tiene un problema de clima organizacional, debido a la cantidad de casos presentados que no pueden ser atendidos oportunamente por la falta de personal en este centro. Algunos empleados deben realizar su propia labor y apoyar a la de otros. Estos problemas desmotivarían a los trabajadores.
- Subsistema estructural⁵⁰: La estructura general del CEM VMT está conformado por las siguientes instituciones: Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, Viceministerio de la Mujer, Programa Nacional contra la Violencia Familiar y Sexual, Centro de Emergencia Mujer y Centro de Emergencia Mujer de Villa María del Triunfo.

Sistema de poder, autoridad y liderazgo interno

En relación al sistema de poder, el estilo de gestión observado en el CEM es flexible y adaptivo, dado que establece mecanismos de comunicación fluidos entre el equipo de trabajo, el área de coordinación y los demás integrantes en sus diferentes funciones y unidades de acción.

49 Está integrado por individuos y grupos en interacción. Consiste en el comportamiento individual y la motivación, relaciones de función y posición, dinámica de grupos y sistemas de influencia.

50 Se refiere a las formas en que las tareas de la organización están divididas (diferenciación) y son coordinadas (integración). En un sentido formal, la estructura está determinada por los estatutos de la organización, por descripciones de puesto y posición, y por reglas y procedimientos.

La posición de máxima jerarquía es la del director ejecutivo del Programa Nacional contra la violencia Familiar y Sexual. Su liderazgo es fundamental para la articulación entre todas las unidades, pues es quien gestiona el programa a nivel gobierno, a nivel sector y a nivel local.

La toma de decisiones está a cargo de la Dirección (Ministerial, Viceministerial, Gerencial, de las Unidades de Gestión, de las Unidades Gerenciales), pues priorizan la apertura de más CEM y no se preocupan por implementarlas con el personal idóneo y otras necesidades que no permiten brindar una adecuada atención a la demanda de los servicios. Esta priorización ha generado que, en el último año, las actividades y el presupuesto designado para los CEM estén concentrados prioritariamente en la instalación de nuevos establecimientos, en vez fortalecer los CEM ya existentes.

Los 225 CEM que existen a nivel nacional tienen la misma estructura organizacional en todos sus equipos de trabajo. Existe colaboración y trabajo conjunto. La comunicación es fluida y a veces un profesional del CEM asume las funciones de otro profesional cuando este se encuentra ausente, según la Guía de atención integral.

Aunque las fallas estructurales se pueden solucionar con la coordinación dada por relaciones positivas entre las personas, puede ser condicionante a cómo se relacionen entre ellas. Lo adecuado sería descargar el poder de decisión sobre las autoridades de cada unidad en los ámbitos de coordinación que asuman, de manera que se liberen de decisiones estructurales a los encargados de cada CEM. Es decir, se trata de empoderar a los encargados generales técnicos (psicología, social, legal), de forma que el coordinador de cada CEM no asuma tanto las funciones de supervisión de la calidad del servicio, sino a la gestión misma del CEM (acciones de coordinación, gestión de equipos, alianzas, representación). Debido a que la unidad administrativa elige a uno de los profesionales del equipo de atención como coordinador se genera sobrecarga laboral en las áreas de psicología, social y legal. Por ello, lo apropiado es contratar a un profesional que se dedique a labores administrativas en los CEM, especialmente en las ciudades donde se registra mayor demanda de la población.

Análisis nivel externo o del entorno

Análisis contextual

A nivel sectorial, se tiene relación directa con el Ministerio del Interior, la Policía Nacional del Perú. El Ministerio de Salud tiene relación con el Centro de Salud de Villa María del Triunfo y los Módulos de Atención al Maltrato Infantil y del Adolescente en Salud (MAMIS). El Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social se vincula con Pensión 65. El Ministerio Público se relaciona con las Fiscalías de Familias, Programa de Asistencia y Protección de Víctimas y Testigos, Medicina Legal, Juzgado de Familia y Juzgado Penal. El Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables tiene relación con el Programa Nacional Contra la Violencia Familiar y Sexual. La Municipalidad Distrital De Villa María Del Triunfo se vincula con OMAPED, Proyecto Educativo Local 2011-2016. La Defensoría del Niño y del Adolescente se relaciona con la Defensoría Municipal del Niño y Adolescente – DEMUNA y Defensoría Escolares (DESNAS).

A nivel comunitario se tiene relación directa con Defensorías Comunitarias, Vaso de Leche y Defensorías Parroquiales. En cuanto a los programas, proyectos y organizaciones que trabajan en vinculación con el PNCVFS, no se han detectado instituciones que sean considerados como competidores. La mayoría de las existentes mantiene un nivel de relación basado en el dialogo informativo, en tanto se desarrollan derivaciones y coordinaciones respecto de los casos identificados.

El Centro Emergencia Mujer de Villa María del Triunfo (CEM VMT) es un referente local en su temática y mantiene una organización (pese a sus limitaciones logísticas y financieras) que se adapta al contexto social e institucional. No ha logrado desarrollar un rol de liderazgo en el establecimiento de espacios programáticos a nivel de las instituciones de Villa María del Triunfo para alinearse metodológicamente o generar sinergias positivas en pro de alcanzar los objetivos nacionales del Plan Nacional contra la Violencia Familiar y Sexual.

Análisis de las dimensiones políticas y procesos de participación que permitan generar espacios de gobernanza

En el marco de la gobernanza, respecto a la temática de violencia familiar y sexual, se cuenta con el Plan Distrital contra la Violencia a la Mujer 2013-2016 en Villa María del Triunfo. Este instrumento de política municipal se ancla en el Plan Nacional contra la Violencia hacia la Mujer 2009-2015, el cual implica la acción conjunta del Estado y de la sociedad para la implementación de políticas tendientes a garantizar el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, el acceso a servicios públicos de calidad y la promoción de cambios en los patrones socio-culturales hacia nuevas formas de relaciones sociales entre mujeres y hombres basadas en el respeto pleno de los derechos humanos.

Se consideran los conceptos de Kliksberg y Tomassini (2000) sobre capital social y cultura, y el concepto de Kelly (1999) sobre enfoque de empoderamiento. Cabe mencionar que el Manual de operaciones del Programa Nacional contra la Violencia Familiar y Sexual, aprobado con Resolución Ministerial Nro. 312-2012-MIMP, emitida el 20 de diciembre de 2012, considera tener como estrategia el desarrollo del empoderamiento de las personas y el uso del capital social y la participación como un aliado estratégico. De igual manera, dentro de los lineamientos para las acciones preventivas promocionales de los Centros de Emergencia Mujer, que formuló la Unidad Gerencial de Prevención y Desarrollo de Capacidades del PNCVFS, se manifiesta que son ejes estratégicos de la intervención desde el Programa Nacional Contra la Violencia Familiar y Sexual la atención integral, la prevención y la investigación y registro de la problemática de la violencia familiar y sexual.

Los CEM han identificado el desarrollo de dos tipos de acciones: la atención Integral, y la prevención. En ese sentido, en la acción de prevención, los CEM trabajan en mayor medida apoyándose en el capital social, la participación y el empoderamiento, las mismas que se desarrollan, a través de las estrategias de promoción, comunicación y capacitación. En la realización de cada una de las actividades de prevención, se han identificado las instituciones locales, públicas y privadas involucradas en el abordaje de la problemática de violencia,

tales como fiscalías, comisarías, DEMUNA, juzgados, centros de salud, ONG, casas de refugio, entre otros. Se establece la distancia entre el CEM con cada uno de estos servicios y se buscan mecanismos de coordinación entre las instituciones, para un accionar estratégico. Además, se ha identificado la existencia de otras instituciones como iglesias, parroquias, universidades, colegios nacionales y privados incluyendo estudiantes y docentes, y empresas privadas.

Se tienen espacios de concertación, medios de comunicación, zonas de mayor incidencia de la problemática y caracterización de la misma. Además, se cuenta con la presencia de denuncias por detección de casos de violencia familiar o sexual. El tipo de intervención es definido desde las instancias del Estado (juzgados, fiscalías, comisarías, centros médicos). Los CEM involucran a diversos actores sociales de la comunidad para que asuman la erradicación de la violencia familiar y sexual a través de las estrategias de capacitación, participación u otras, conforme a la implementación del Plan de Prevención Integral. Además, los CEM promueven la incorporación del abordaje de la problemática en las agendas locales del Gobierno Distrital. Se ejecutan acciones de capacitación (charlas, talleres, seminarios, conferencias) a través de Ferias y pasacalles.

De acuerdo al programa, se procedió a la formación de facilitadoras en acción contra la violencia familiar y sexual, para que den sustento y sostenibilidad a las acciones de campo del CEM. Además, se procedió a formar docentes promotores contra la violencia familiar y sexual con la finalidad de incorporar en el espacio de la escuela mecanismos de detección de los hechos de abuso. En estas dos últimas acciones, se tiene la mayor utilización del capital social y el empoderamiento con una participación activa y efectiva de la sociedad organizada e institucionalizada.

Discusión: una mirada desde la gerencia social

En este caso del CEM VMT se observa el énfasis puesto en el trabajo directo con la víctima de violencia familiar, la gestión desarrollada a nivel interinstitucional, convenios con entidades intersectoriales e Integración de la organización con la comunidad vinculada.

Factores que lo hacen viable

El caso se encuentra dentro de las políticas sociales del Programa Nacional Contra la Violencia Familiar y Sexual, que responde a las prioridades nacionales, regionales y locales. Esto se visualiza en todos sus instrumentos de gestión:

- Los estudios son realizados a través de diferentes documentos sistematizados, información estadística y visitas in situ para conocer directamente el desarrollo de actividades en el CEM VMT con la finalidad de obtener información certera de la situación de los cuadros de violencia sexual
- El equipo es multidisciplinario y comprometido con los objetivos del CEM, quienes tienen experiencia, conocimiento y habilidades en la intervención de los diversos casos de violencia familiar y sexual. Las labores se realizan con un enfoque dirigido hacia los derechos humanos, interculturalidad y género.
- Las actividades son co-gestionadas con el MINSA, MINEDU, MINJUS, Ministerio Público, MEF, Defensoría del Pueblo, gobiernos regionales y locales, sociedad civil organizada y la comunidad afectada.

Factores que lo limitan

- Debilidad: El personal es insuficiente para desarrollar de manera efectiva en el abordaje de los casos presentados en relación al seguimiento de la mayoría de todos los casos atendidos en el CEM VMT.
- Amenaza: Es posible que la administración de los CEM esté a cargo de las municipalidades, debido al siguiente cambio de gobierno central (2016-2021), ya que se podría dictar un recorte presupuestario.

Por consiguiente, este escenario es muy negativo para el propósito por el cual fueron creados los CEM.

Hallazgos

En el análisis de los documentos y la experiencia de campo, se ha podido dar cuenta de que las funciones del personal no se encuentran muy clarificadas en su accionar; por tal razón, se deduce que esta situación puede ser considerada como un problema central. La falta de personal no permite cumplir adecuadamente con las funciones necesarias del CEM VMT. Por tanto, los trabajadores no solo desarrollan sus funciones, sino también las funciones de otras áreas. Ejemplos de ello es que la trabajadora social realiza sus funciones y apoya en asuntos de coordinación, y la admisionista, además de desarrollar sus funciones, desarrolla también la función de cajera.

Debido a esta problemática, se retrasa el óptimo cumplimiento de las funciones establecidas en relación con las demandas solicitadas de la población afectada. Esta situación deviene en una indebida atención de los casos informados. Existe falta de personal y sobrecarga de actividades, por lo que existe cierta incoherencia y/o incompatibilidad entre lo que se manifiesta en el Manual operativo y el Manual de organización y funciones, los cuales presumiblemente podrían estar contribuyendo a la falta de personal y a la sobrecarga de actividades del trabajador del CEM VMT.

El Decreto Supremo Nro. 043-2006-PCM, emitido el 26 de julio de 2006, establece los lineamientos para la elaboración y aprobación del Reglamento de organización y funciones (ROF) por parte de las entidades de la administración pública. En su artículo 4, sobre normas para programas, proyectos y comisiones, indica lo siguiente: “la definición de funciones y de ser el caso, la estructura orgánica de los programas y proyectos, se aprueba mediante un manual de operaciones, de acuerdo a lo previsto en la presente norma. Las funciones específicas a nivel de cargo o puesto de trabajo serán contempladas en el manual de organización y funciones MOF de la entidad”.

En el artículo 36 de contenidos mínimos para el manual de operaciones, indica la organización del programa o proyecto; además, se señalan los procesos principales tales como programación y aprobación

de actividades, ejecución de recursos, procesos de coordinación, desembolsos según corresponda. El Manual de Operaciones del PNCVFS, aprobado por Resolución Ministerial Nro. 316-2012 el 2 de noviembre de 2012, reemplaza al ROF por tratarse de un programa. En este manual de operaciones, en el capítulo tres, referido a los servicios de la atención y prevención de la violencia familiar y sexual implementados por el PNCVFS, se manifiesta que el programa cuenta con diversos servicios que promueven la protección, recuperación y acceso a la justicia de las personas afectadas por violencia familiar y sexual, y uno de estos servicios el Centro Emergencia Mujer (CEM). En este punto, se encuentran las actividades que se realizan para hacer efectivo dicho servicio: atención psicológica, atención de servicio social, atención legal, especialista en comunicación/promotor y admisionista, los cuales cumplen una determinada función.

Se observa que, en los cargos estructurales, solo existe personal para la atención especializada y la promoción de la prevención en los CEM. No existe el cargo de coordinador ni de admisionista, remitiéndonos a la identificación del cargo y a las funciones específicas, no encontramos en ninguno de ellos, las labores asignadas a los admisionistas y a los coordinadores. Por tal razón, concluimos que para la implementación del MOF y por ende los CEM, no se considera lo que se estipula en el Manual de Operaciones, el cual requería como imprescindibles y mínimos, el detalle del personal; en consecuencia, se da la sobrecarga de labores de otro personal que tiene dedicación exclusiva a la atención integral de los usuarios del programa.

Esta situación merma la posibilidad de una eficiente y eficaz atención a los afectados y, aunque se han solucionado moderadamente estos inconvenientes por los esfuerzos que realizan los trabajadores del CEM, esto no es óbice para que no se implementen los cargos de coordinadora y admisionista dentro de los cargos estructurales. Además, consideramos que, en corto plazo, esta falta de personal y la sobrecarga del trabajo causará el síndrome de agotamiento profesional, lo que podría devenir en problemas crónicos en la salud del personal y, por consiguiente, el desmejoramiento del servicio de atención de la población afectada.

Nivel de efectividad que tiene el modelo de gestión del programa

El PNCVSF tiene por finalidad contribuir a la reducción de la alta prevalencia de la violencia familiar en mujeres, niñas, niños y adolescentes. Este programa sirve como marco y delimitador a todas las acciones que realiza el CEM, por lo cual es fuente principal de información para analizar su acción. El programa tiene dos productos:

Producto 1: La población cuenta con servicios de prevención de violencia familiar. Para el resultado de este producto, el CEM VMT ha contribuido de manera muy eficiente y eficaz a través del trabajo realizado por la promotora de este CEM, ya que, en el año 2014, se ha logrado alcanzar una mayor meta con respecto a todo los CEM a nivel nacional y así mismo ha logrado posicionar al CEM VMT dentro de todo los actores locales del distrito. Las actividades que se desarrollan para alcanzar el producto deseado se realizan en algunos casos de manera conjunta entre la UPPIFVF y los CEM.

Los resultados que se han obtenido durante el año 2014 han sido muy positivos a pesar de las dificultades existentes. Las metas están siendo alcanzadas por el programa a nivel general, aunque las que aún faltan trabajar son la acción de trabajo con varones y la acción de trabajo con instituciones. Además, el nivel de personas sensibilizadas ha sido bastante alto.

Producto 2: Las personas afectadas por hechos de violencia familiar con servicios de atención de la violencia familiar. Para el resultado de este producto, el CEM VMT y todos los CEM a nivel nacional contribuyen específicamente en parte de la actividad tres: el fortalecimiento de los servicios de atención. Dentro esta, se encuentra la atención integral a personas afectadas por violencia familiar. En este rubro, el CEM VMT ha contribuido con la atención a las personas afectadas por violencia familiar en todas las etapas requeridas.

Así también los resultados que se expresan de manera general en cuanto a la atención integral durante el 2014. Sin embargo, se puede visualizar que existe cierta deficiencia en la etapa de seguimiento y evaluación. Esta tiene su origen en las dificultades que se tiene por la

falta de personal de los CEM en general y, muy en particular del CEM VMT, donde existe una brecha entre la demanda y la oferta del servicio.

Grado de satisfacción de la población destinataria

A la fecha no ha sido posible tener conocimiento de los impactos y efectos o resultados indirectos, relacionados al resultado final o resultado específico, que indicarían el grado de satisfacción de la población destinataria, dado que desde hace poco tiempo se ha implementado el Plan de Monitoreo y Evaluación de las intervenciones del PNCVFS. Las debilidades que pueden encontrarse en torno a la actividad de monitoreo, supervisión y evaluación detallado en el Plan aprobada por Resolución de la Dirección Ejecutiva N° 017-2014-MIMP- PNCVFS/DE, son las siguientes:

Hasta el año 2013 no se contaba con un sistema de monitoreo y evaluación, lo que impide realizar un seguimiento cercano a las acciones del PNCVFS.

No se realizan evaluaciones orientadas a las actividades del PNCVFS y, en especial, para construir evidencia de los cambios, considerando los horizontes de temporalidad (antes, durante o al final de la intervención).

No se tiene un soporte informático que permita automatizar los resultados que pueda generar el SIME.

Los programas y/o proyectos no cuentan en su diseño indicadores claros que ayuden al monitoreo y evaluación de los avances, logros e impactos.

A nivel de los CEM, no existe una definición clara de establecimiento de metas a nivel de resultados. En materia de prevención se define en lo cualitativo, pero no se da seguimiento a nivel cuantitativo.

No se brinda debida importancia al monitoreo y evaluación de los programas sociales, las acciones que se desarrollan se orientan al cumplimiento de actividades y al impacto o cambios que se tenga en la población beneficiaria en el marco de la gestión pública y modernización del Estado.

En la matriz del marco lógico del Plan de Monitoreo y Evaluación de las Intervenciones del PNCVFS, para analizar el grado de satisfacción de la población destinataria, recién se estaría incluyendo solo un producto: “Personas afectadas por hechos de violencia familiar cuentan con servicios de atención”, con su indicador “porcentaje de personas que reciben atención de calidad en los Centros de Emergencia Mujer (CEM)”, y su medio de verificación “estudio y encuestas”.

Las metas y actividades del plan de trabajo del CEM VMT y el análisis de la información estadística se han evaluado en la encuesta “Percepción sobre los servicios de atención a la violencia contra las mujeres”, aplicada en siete distritos de Lima en año 2013. Se puede tener cierto grado de información respecto de su desempeño y apreciación de la comunidad respecto a su trabajo.

Factores del entorno que influyen en la concertación de esfuerzos intersectoriales y en la consecución de los resultados del programa

Crecimiento económico: A partir del año 2000 y con el retorno de la democracia, nuestro país vivió un proceso de crecimiento económico por encima del promedio en la región. Este crecimiento coincidió con denodados esfuerzos del Estado peruano para atender a las poblaciones más vulnerables, a través de programas sociales y a consecuencia de ello el IDH del Perú creció en promedio a una tasa de 0,65% (PNUD 2013). Así se coincidió también con el cumplimiento de algunos de los objetivos del milenio, como es el caso de la reducción de la pobreza extrema, la cual, en el año 2014 (INEI 2014), se redujo a 22,7%, lo que se traduce en que más de 289 000 peruanos ya no se encuentran en dicha condición. Sin embargo, a pesar de que estos avances son muy significativos, aún no se ha logrado un desarrollo inclusivo y sostenible para los grandes sectores de la población. La caracterización de la pobreza en Villa María del Triunfo evidenció que, de las 97 634 personas empadronadas durante el diagnóstico social general del distrito, el 36,89%, es decir 35 929 personas, se encontraban en situación de pobreza al presentar al menos una necesidad básica insatisfecha. El 26,8% eran pobres no extremos por tener solo una NBI, mientras que el 10,8% se les consideró pobres extremos por presentar dos a más NBI.

Gobernabilidad: El PNCVFS considera que una de las actividades más fuertes para el cumplimiento de su objetivo estratégico 1 es desarrollar redes sociales comunitarias y de organizaciones de la sociedad civil a fin de que puedan desarrollar una vigilancia social respecto de la problemática. Los esfuerzos desarrollados son insuficientes, debido a que no hay un liderazgo sostenido, programático y movilizador de parte de las instituciones estatales frente de la sociedad civil. El presupuesto que destinó el gobierno central durante el año 2013 al PNCVFS representó el 0,07% del total de los gastos del gobierno y, para el año 2014, tuvo una ligera variación y alcanzó el 0,09%. Del total del presupuesto, el 70% se destina a atender la violencia manifiesta y solamente el 2,2% fue destinado a labores de promoción y prevención. Este hecho dificulta la tarea de desarrollar cambios significativos en la sociedad.

Esto también se ve reflejado en el Plan Nacional Contra la Violencia Hacia la Mujer, del cual son responsables el MINSA, MIMP, Ministerio de Justicia Y Ministerio de Educación. Durante el desarrollo de la presente investigación, solamente se ubicó, en el portal de transparencia del Ministerio de Economía y Finanzas, que las asignaciones presupuestales del Ministerio de Salud (MINSA) y del Ministerio del Interior (MININTER) ascendían al 0,03% y 0,05% respectivamente. Actualmente los niveles de coordinación son funcionales en tanto atienden las demandas cotidianas de la población en situación de violencia familiar y sexual del Villa María del Triunfo; sin embargo, no se trasciende de lo inmediato para dar paso a trabajos de mediano y largo plazo. En el caso del CEM VMT, la poca asignación presupuestal, la falta de personal y de facultades formales para convertirse en un órgano articulador que lidere iniciativas y procesos, dificulta que esta problemática sea superada. Esta situación se ha visto potenciada en tanto las decisiones políticas a nivel sectorial (ministerial) han priorizado la expansión de la cobertura de la estrategia CEM sin considerar atender primero la mejora en la calidad del servicio.

Factor social y cultural: La figura simbólica de la mujer tutelada, entendida como una persona que necesita de la protección y presencia del varón para dirigir su vida y orientar las pautas de crianza en los hijos, se encuentra muy arraigada en VMT. Muchas mujeres víctimas de violencia naturalizaban las agresiones aduciendo que reconocen que

fue un error suyo y que el agresor (su pareja) solo había cumplido con su rol orientador educador.

La mujer, como dependiente económico, también tiene una condición cultural asumida, puesto que, en muchos casos de agresiones, las víctimas elaboran un discurso comparativo entre pro y contra de continuar viviendo con el agresor. En la entrevista a una representante del CEM VMT, ella sostiene que “las mujeres víctimas suelen decir que, si bien su pareja las maltrata, estos se preocupan por sus hijos o hijas; ello en la medida de que los sustenta económicamente”.

Durante los años de la dictadura, se potenció el asistencialismo de los programas sociales, una cuestión que hoy en día también afecta el desarrollo del CEM VMT, debido a que, en algunos casos, las víctimas alcanzaban las expectativas de que el CEM puede brindarles un “apoyo económico” o movilizarlas inmediatamente a otra vivienda. Si bien no es algo mayoritario, sí es un factor para tomar en cuenta y reorientar las estrategias comunicacionales. El machismo hace que, en los casos de violencia familiar en los que los hombres son las víctimas, no sean denunciados a tiempo. La inmediatez es otro factor cultural en la población como una medida de funcionamiento del programa. Es decir, la expectativa de las víctimas al momento de la denuncia es la detención inmediata del agresor o que se le imponga una sanción.

Conclusiones

- El modelo de gestión responde al enfoque de la gerencia social porque existe una cogestión entre el CEM VMT, Municipalidad de Villa María del Triunfo, Fiscalía de la Nación, Ministerio del Interior, Ministerio de Educación, Ministerio de Salud, Defensoría del Pueblo, Gobierno Regional y Local, facilitadoras (voluntariado), Organizaciones No Gubernamentales y la sociedad civil organizada. Estos orientan sus esfuerzos para elevar la calidad de vida de las personas afectadas.
- La falta de personal limita la intervención del CEM VMT. Esto se traduce en el desempeño de múltiples tareas por un solo trabajador, lo cual dificulta el trabajo y aumenta la carga laboral.

- El trabajo directo es con mujeres del distrito, quienes asumen un rol de facilitadoras y desarrollan acciones de sensibilización, concientización y colaboración en la promoción del CEM VMT.
- La labor de las mujeres es limitada porque no permite elaborar un programa de capacitación constante que permita la creación de indicadores para conseguir un mayor impacto.
- La violencia se ha naturalizado, por lo que se debe prestar atención a estereotipos machistas. Se deben formular estrategias desde el sistema educativo, las agendas de las organizaciones sociales, las políticas locales y/o regionales.
- Las políticas públicas, a nivel local, no consideran en su agenda la violencia familiar y sexual. No se ha registrado proyecto y/o programa social que aborde esta problemática. La acción institucional de apoyo al CEM VMT es desempeñada por diversas gerencias municipales.

Recomendaciones

- Desarrollar una estrategia en la que el CEM VMT asuma con liderazgo la conducción de las diversas mesas o grupos de trabajo que abordan, del todo o parte, la temática de la violencia familiar y sexual
- Dinamizar el modelo de gestión fortaleciendo la cogestión para cumplir integralmente los objetivos del Ministerio de la Mujer y de las Poblaciones Vulnerables (MIMP) aportando a elevar la calidad de vida de las personas afectadas
- Satisfacer la demanda de la población, contratando personal que cubra la falta de intervención del CEM VMT y prestar atención a sus actividades sin tener que hacer doble trabajo
- Realizar programas de capacitación para reforzar las habilidades de las mujeres como facilitadoras para la sensibilización, concientización y promoción del programa en el distrito
- Desarrollar indicadores para medir la gestión y tener un registro que evidencie en números lo que se vive en el distrito día a día

- Gestionar la obtención del presupuesto para ampliar la cobertura. Así el programa podrá llegar a los lugares más alejados y poder tener un mayor impacto en la población
- Desarrollar conjuntamente con las entidades educativas una estrategia de liderazgo que se enfoque en los factores culturales y familiares para poder mejorar como sociedad
- Cohesionar a los diferentes actores para lograr la institucionalidad del distrito y ejecutar políticas locales para aportar a mejorar la calidad de vida de la población

Bibliografía

- Kast, Freemont y James Rosenzweig (1998). *Administración en las organizaciones: enfoque de sistemas y de contingencias*. Ciudad de México: Mc. Graw Hill.
- Mintzberg, H. (1979) La estructuración de las organizaciones. Barcelona: Ariel, pp. 25-93. En Bobadilla, P. (1997) (compilador). *Desarrollo Organizacional en las ONGs*. Lima: PACT.
- Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (2009). *Guía de atención de los Centro Emergencia Mujer*. <http://www.unfpa.org.pe/Legislacion/PDF/20090518-MIMDES-Guia-Atencion-CEM.pdf>
- Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (2014). *Informe del Plan Anual de Monitoreo y Evaluación de las intervenciones del PNCVFS 2014*. http://www.mimp.gob.pe/files/PAME/presentacion_pame_2015.pdf
- Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (2015). *Organigrama estructural del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables*. <http://www.mimp.gob.pe/files/transparencia/organigrama/organigrama.html>

Proyecto fortalecimiento de la gestión comunitaria y local para la atención integral de la salud y la seguridad alimentaria (distrito de Jangas, Huaraz): Una estrategia de articulación interinstitucional local

*Edy Palomino Arango*⁵¹ y
*Marco Gutiérrez Canales*⁵²

Resumen

En este artículo analizamos el proyecto de Fortalecimiento de la gestión comunitaria y local para la atención integral de la salud y la seguridad alimentaria, implementado en el distrito de Jangas, provincia de Huaraz, en la región Áncash. Para ello, utilizamos principios conceptuales de la gerencia social, como la cogestión, responsabilidad social, redes sociales y sostenibilidad, durante el desarrollo del programa. En cuanto al modelo de gestión, resaltamos que su diseño e implementación contempla un enfoque desde la gerencia social en el sentido de que coadyuva la articulación y cogestión entre los actores involucrados.

Introducción

El presente trabajo pretende conocer el uso apropiado de algunos principios conceptuales de la gerencia social en los programas sociales, en particular del proyecto de Fortalecimiento de la gestión comunitaria y local para la atención integral de la salud y la seguridad alimentaria. Para ello, analizamos la información recopilada en la etapa de formulación e implementación, que abarca desde el segundo semestre del año 2013 hasta fines del año 2014. A la fecha, el proyecto se encuentra en un 50% de su ejecución proyectada hasta finales de 2016.

51 Es licenciada en Educación por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Cuenta con estudios de la maestría de Gerencia Social de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Tiene experiencia en elaboración, implementación y evaluación de proyectos y programas de desarrollo social, con énfasis en educación, participación comunitaria, organización y liderazgo, ciudadanía, desarrollo, promoción y defensa de derechos, gestión de riesgo, cambio climático, género, violencia, desarrollo de la primera infancia, salud sexual y reproductiva y gerencia social por resultados.

52 Es magíster en Gerencia Social por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP) y magíster en Gerencia de Empresas Sociales para la Innovación Social y el Desarrollo Local por la Universidad EAFIT de Colombia. Es licenciado en Periodismo por la Universidad Jaime Bausate y Meza. Cuenta con amplia experiencia en marketing integrado y comunicación corporativa, gerencia de empresas, proyectos digitales, diseño de modelos de negocio empresarial y desarrollo social.

El proyecto es promovido por la Minera Barrick Misquichilca S.A. (MBM), por medio de la Asociación Civil Neoandina, a través de su unidad ejecutora de intervenciones sociales. El proyecto se desarrolla en un marco de responsabilidad social en conjunto con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Pretende beneficiar a más de 530 familias del distrito de Jangas en la región Áncash. Siguiendo un enfoque territorial se espera abarcar salud, seguridad alimentaria, educación, políticas municipales para el desarrollo participativo y la gobernabilidad.

La investigación de este proyecto, en la actualidad, es relevante en las ciencias sociales al ser un programa diseñado y desarrollado para solucionar problemas de las gestiones comunitarias que se presentan en el Estado peruano en el interior del país para enfrentar la desnutrición infantil y la anemia. Dichos problemas de salud no han podido ser solucionados por los diferentes gobiernos. No solo implican una mayor tasa de mortalidad infantil, sino que se relacionan con el analfabetismo y el desempleo.

Además, el programa investigado, a diferencia de otros, es una de las pocas experiencias promovida por una empresa privada (MBM) y una institución supranacional (BID). Así se muestra que las instituciones desligadas del sector público también pueden impulsar el desarrollo de un país desde la gerencia social. El proyecto tiene como principal característica generar capital cultural entre los miembros de la comunidad, lo que le otorga un carácter sostenible en el tiempo, ya que está desligado del asistencialismo social.

Otro punto interesante del objeto de estudio es que la propuesta de modelos de gestión interno y externo del proyecto puede replicarse en otros ámbitos del país. En el diseño y desarrollo del proyecto social, se utilizan principios conceptuales de la gerencia social, como la gobernanza, redes sociales, responsabilidad social, gestión comunitaria y desarrollo sostenible. Además, el proyecto involucra a actores nacionales (Gobierno Central, Gobierno Local, empresa privada y sociedad civil) y supranacionales (BID).

El programa social estudiado está orientado a solucionar uno de los problemas más graves que sufre el país: la anemia y desnutrición

crónica, que hasta el momento el Gobierno no ha podido solucionar. La gerencia social, a través de sus principios conceptuales, aporta al programa con el fin de que este logre alcanzar los objetivos trazados en las políticas públicas del país. Con respecto a los hallazgos de la investigación del programa social, se puede indicar que la propuesta del fortalecimiento de la gestión comunitaria, promovida por el sector privado (MBM), en alianza con una institución supranacional (BID), ayuda al desarrollo social de un país, al dinamizar la articulación intersectorial de todos los actores sociales, ya que utiliza principios conceptuales de la gerencia social.

Información general

Antecedentes

La empresa Minera Barrick Misquichilca S.A. (MBM), en el marco del programa de responsabilidad social, ha implementado diferentes proyectos en las localidades de su área de influencia directa en el distrito de Jangas en tres líneas de acción: salud y mejora de las condiciones de hábitat, educación y económico productivo. En este marco ha elaborado el proyecto Fortalecimiento de la gestión comunitaria y local para la atención integral de la salud y la seguridad alimentaria, mediante la participación de representantes de la empresa, la Municipalidad Distrital de Jangas y la Dirección Regional de Salud de la región Ancash a través de sus niveles descentralizados. El proyecto integra objetivos e intereses de todos los actores implicados en el marco del desarrollo integral y sostenible de las comunidades en el ámbito del mismo, particularmente al sector salud y al Municipio Distrital de Jangas, con los que se suscribió un convenio para la ejecución y sostenibilidad del proyecto.

Problemáticas a resolver

El proyecto está orientado a disminuir los altos índices y prevalencia de desnutrición crónica infantil en el distrito de Jangas, que alcanza la cifra de 41% (Fuente: Universidad Peruana Cayetano Heredia 2008, patrón OMS 2007). La mortalidad infantil es de 22 por mil nacidos vivos (ENDES 2009), ligada a la morbilidad por enfermedades diarreicas y respiratorias.

Objetivos

Objetivo general

Fortalecer las capacidades familiares, comunales y de las entidades públicas para la gestión de la salud y la seguridad alimentaria del Distrito de Jangas.

Objetivos específicos

Mejorar las prácticas alimentarias y de cuidados de la salud, especialmente de las mujeres gestantes y niños menores de 5 años, en un entorno saludable

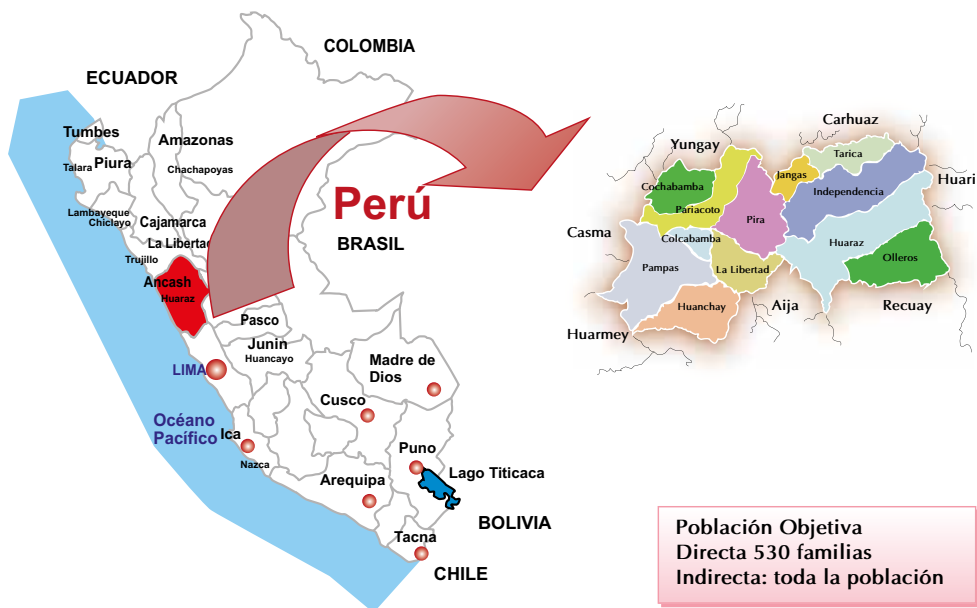
Mejorar el acceso de las familias a una canasta básica de alimentos balanceados.

Fortalecer la organización comunitaria para la gestión de planes de desarrollo comunal, en concertación con su municipio, sectores públicos y privados

Fortalecer capacidades del Municipio Distrital de Jangas para liderar el desarrollo de su distrito con participación de autoridades y organizaciones comunales. Para ello se destinan recursos a programas y proyectos que contribuyen a la salud y la seguridad alimentaria.

Ámbito de intervención

Zona rural y periurbana del distrito de Jangas, provincia de Huaraz, región Áncash



Población directa

Son 530 familias, que equivalen a 2640 habitantes de la zona rural del distrito de Jangas. Es decir, se trata del 60% de la población total del distrito en 13 caseríos.

Estrategias

Promoción de redes

La promoción de redes sociales e institucionales es fundamental para facilitar el trabajo en asociación y de alianza estratégica entre las instituciones públicas y privadas. Además, se fortalece la gestión local y el desarrollo de procesos, y se maximiza la eficiencia en el uso de los recursos financieros, técnicos y humanos.

Desarrollo territorial

La intervención del proyecto se plantea sobre la base del territorio, entendido como un espacio concreto, con potencialidades propias, en donde se asienta la familia, la comunidad, y se configura el distrito, la provincia, el corredor económico y la región. El enfoque territorial del proyecto es sistémico y supera la tradicional segmentación o fragmentación sectorial. Además, se promueve la visión de integrar

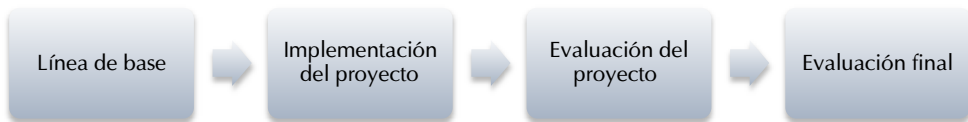
al conjunto de recursos para su óptimo aprovechamiento en la lucha contra la pobreza.

Articulación programática e intersectorial

En el ámbito del proyecto, se implementan programas de salud, educación, políticas municipales para el desarrollo participativo y la gobernabilidad, proyectos productivos impulsados por MBM-Neoandina. En el marco del desarrollo sostenible, el proyecto realiza un trabajo sinérgico para hacer más efectivas y eficientes las acciones y los recursos asignados para contribuir a la mejora de la calidad de vida y reducción de la pobreza.

Procesos claves del proyecto

El proyecto busca mejorar la atención integral de la salud y la seguridad alimentaria de las familias residentes en Jangas, a través del enfoque por resultados y sigue el ciclo de un proyecto de acuerdo al siguiente diagrama.



Componente 1

Resultado: Las familias mejorarán sus prácticas alimentarias y de cuidados de la salud, especialmente mujeres gestantes y niños menores de 5 años en un entorno saludable.

Actividades:

- Fortalecimiento de la capacidad resolutoria de los EESS para la atención integral de las familias, especialmente del niño y la gestante
- Asistencia técnica a los EESS para la planificación y gestión del Presupuesto por resultados (PPR) en el programa articulado nutricional.
- Mejora de la vivienda y/o prácticas de las familias con enfoque de vivienda saludable

- Educación y comunicación para el cambio de comportamientos de las familias

Componente 2: acceso a alimentos

Resultado: Las familias mejorarán su acceso a una canasta básica de alimentos balanceados.

Actividades:

- Asistencia técnica en actividades de generación de alimentos de autoconsumo
- Apoyo con insumos a las familias para la generación de alimentos de autoconsumo
- Capacitación a familias para la adquisición de alimentos para una dieta balanceada y a mejor precio, así como la búsqueda de información pertinente
- Identificación de oportunidades de negocios

Componente 3: organización y gestión comunal

Resultado: La comunidad estará organizada e integrada a la estructura municipal. Gestiona sus planes de desarrollo en concertación con municipio, sectores públicos y privados.

Actividades:

- Fortalecimiento de capacidades de la organización comunal para la gestión de su desarrollo
- Gestión de planes de desarrollo comunal
- Implementación/fortalecimiento de un sistema de vigilancia comunal con participación de agentes comunitarios
- Desarrollo de capacidades locales para la gestión y uso de agua

Componente 4: gestión local

Resultado: La Municipalidad Distrital de Jangas lidera el desarrollo de su distrito con la participación de autoridades y organizaciones co-

munales. Se destinan recursos a programas y proyectos que contribuyen a la salud y la seguridad alimentaria.

Actividades:

- Fortalecimiento de la gestión de las Sub Gerencias de Desarrollo Social y de Asuntos Ambientales y Servicios Públicos de la MD de Jangas
- Fortalecimiento de capacidades para la gestión de sistemas de agua y saneamiento a nivel local
- Fortalecimiento de una Instancia de articulación y coordinación de acciones en salud y seguridad alimentaria entre sector, público, sector privado y organizaciones sociales

Actores involucrados y sistemas de organización y de gestión:

- Municipalidad Distrital de Jangas
- Dirección Regional de Salud de Ancash, Red Huaylas sur la micro red Monterrey, establecimiento de salud de Jangas, Mataquitta, Mareniyoc, Huanja, Shecta y Ramón Castilla
- Minera Barrick Misquichilca S.A.
- Asociación Neoandina, que tiene a cargo la gestión del proyecto.

La implementación del proyecto consideró la conformación del Comité de gestión del proyecto, integrado por el alcalde de la MD Jangas, el director regional de Salud, la directora de la Red Huaylas Sur, el gerente de Neoandina y la Superintendencia de Relaciones Comunitarias de MBM.

Funciones del comité:

- Tomar las decisiones estratégicas sobre la gestión del proyecto
- Aprobar técnicamente las propuestas de planes operativos anuales de la gerencia general
- Evaluar y aprobar los informes semestrales de ejecución del proyecto
- Evaluar propuestas de actividades complementarias no consideradas en el plan operativo anual

- Formular recomendaciones a la gerencia para garantizar el éxito de la intervención
- Asegurar los mecanismos de sostenibilidad en el marco de las responsabilidades institucionales del sector salud y gobiernos locales.

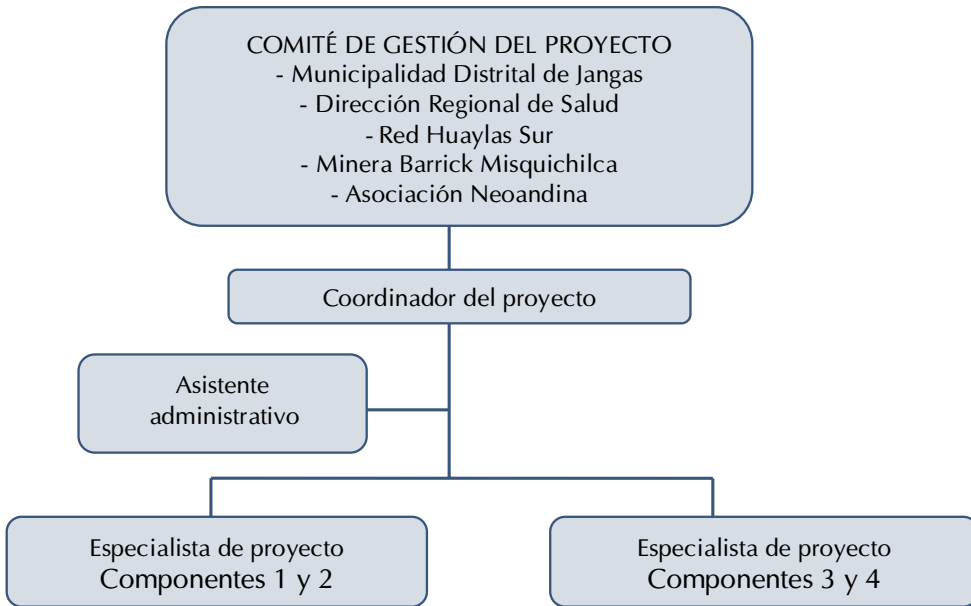


Análisis del modelo de gestión del proyecto

Análisis de las condiciones internas

Estructura organizacional

En todo trabajo organizado se necesita de dos requisitos fundamentales, la división del trabajo en distintas tareas y la coordinación de las funciones. Así lo plantea Mintzberg (1984): “La estructura de la organización puede definirse simplemente como el conjunto de todas las formas en que se divide el trabajo en tareas distintas, consiguiendo luego la coordinación de las mismas”. La estructura del proyecto considera cuatro de las cinco partes básicas o fundamentales de la organización según el organigrama del proyecto.



El Comité de gestión del proyecto (ápice Estratégico) está integrado por el alcalde de la MD Jangas, el director regional de salud, la directora de la Red Huaylas Sur, el gerente de Neoandina y la Superintendencia de Relaciones Comunitarias de MBM. El coordinador del proyecto cuenta con dos especialistas técnicos (núcleo de operaciones) que serán responsables de la implementación de los componentes 1 y 2, así como 3 y 4 respectivamente. El proyecto cuenta con un personal administrativo de apoyo (staff de apoyo), que es responsable del soporte administrativo logístico del proyecto, en estrecha relación con el área de administración de la Asociación Civil Neoandina.

Comportamiento del sistema organizacional

Para Kast y Rosenzweig (1998), “la organización como subsistema de la sociedad debe lograr ciertos objetivos determinados por el sistema que la envuelve. La organización cumple una función para la sociedad, y si quiere tener éxito en recibir entradas, debe responder a los requerimientos de la sociedad”. El valor que orienta la intervención del proyecto es mejorar la atención integral de la salud y la seguridad alimentaria de las familias, y fortalecer la gestión comunitaria y local al mejorar la calidad de vida de la población de Jangas a través de las prácticas

alimentarias y del cuidado de la salud, especialmente de las mujeres gestantes y niños menores de cinco años en un entorno saludable.

El fin del proyecto está establecido como uno de los objetivos de la política nacional: mejorar la calidad de vida de la población en situación de vulnerabilidad y pobreza, con una propuesta de inclusión social, del ejercicio a sus derechos, al acceso a oportunidades y el desarrollo de sus propias capacidades. El diseño del proyecto ha sido trabajado con la población beneficiaria, a través de representantes comunitarios en una etapa previa, donde se sostuvieron reuniones con la población con la finalidad de levantar información certera sobre la situación de la población de Jangas en cuanto a la gestión comunitaria para la atención integral de la salud. Se han desarrollado estrategias de promoción de redes, desarrollo territorial, articulación sectorial.

Además, se incorpora el enfoque de género e interculturalidad, participación, inclusión social y empoderamiento a través de un proceso colectivo (socialización del conocimiento), desarrollo humano, visto como la mejora de las condiciones de vida de sus ciudadanos a través de un incremento de los bienes con los que pueda cubrir sus necesidades básicas y complementarias y el respeto al derecho humano. Otro enfoque que implementa el proyecto es el fortalecimiento del capital social, considerada a las relaciones y normas que conforman la calidad y cantidad de las interacciones sociales de una sociedad, lo que facilita la coordinación y la cooperación, promueve que las comunidades participen en todas las fases del ciclo del proyecto como protagonistas de su propio desarrollo.

En cuanto al subsistema técnico, la Asociación Neoandina es responsable de la unidad ejecutora del proyecto y, por tanto, es la encargada de la contratación del personal para su ejecución. El equipo implementador es multidisciplinario y está conformado por la coordinación de una profesional con experiencia en gestión y coordinación de proyectos y programas de desarrollo local, dos especialistas, responsables de los componentes 1 y 2, 3 y 4, respectivamente, y son responsables de planificar, ejecutar y supervisar las actividades de forma concertada con el sector salud, autoridades y líderes comunitarios. La administración y

logística está a cargo de un personal administrativo que brinda soporte al equipo. El proceso de fortalecimiento de capacidades a las organizaciones comunales en temas de gestión y liderazgo, elaboración de planes comunales y la asistencia técnica a funcionarios del Gobierno Local para la gestión de la salud y seguridad alimentaria, y desarrollo social, promoción de espacios de participación ciudadana serán desarrollados por el staff multidisciplinario de profesionales del proyecto.

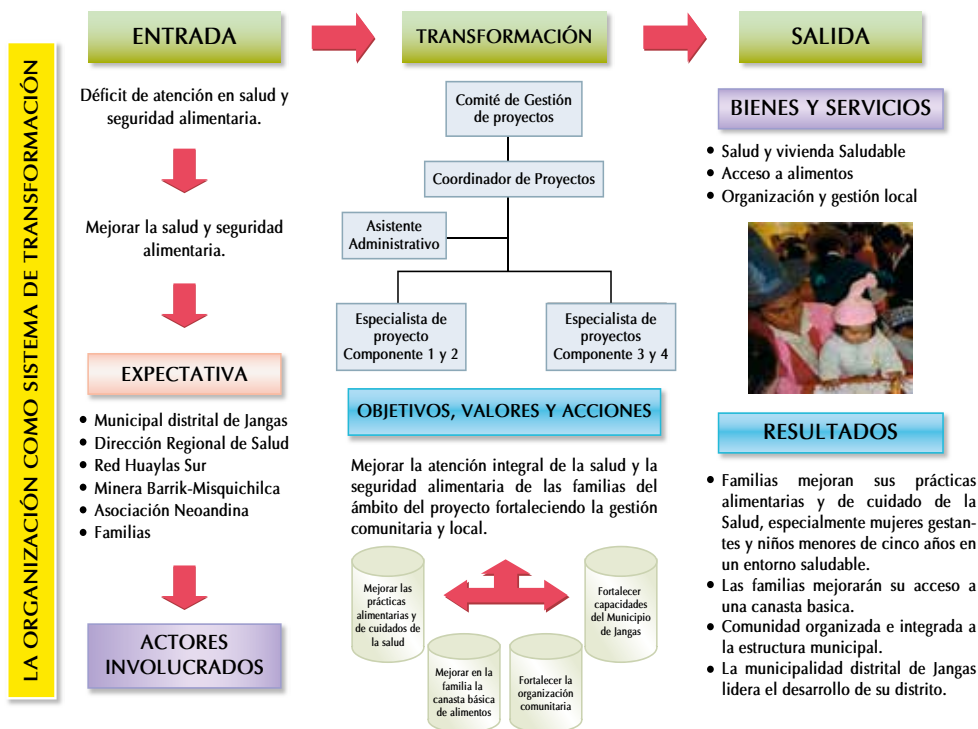
Dentro del subsistema psicosocial, la motivación es un indicador clave para un buen desempeño en el trabajo. El personal que labora en el proyecto ha recibido un proceso de inducción y está comprometido con el trabajo hacia la comunidad. Se integra rápidamente con su cultura y mantiene el respeto a sus líderes comunitarios y autoridades locales. El equipo operativo del proyecto está liderado por la coordinadora, quien promueve permanentemente el trabajo en equipo y se reúne semanalmente para elaborar reportes y programar las acciones siguientes. Se estila una gestión horizontal, por lo que la relación con el equipo de trabajo es buena y se genera un clima de confianza.

En relación al subsistema administrativo, la implementación del proyecto está articulada con estrategias, programas del gobierno local, regional y nacional. Como marco referencia para el diseño de políticas de salud, se encuentra el Modelo de atención integral de salud (MAIS), que promueve un modelo de gestión a nivel territorial, con atención a los recursos humanos, organización de servicios en redes de salud y la prestación de atenciones de salud con énfasis en la promoción de la salud y prevención de la enfermedad. Se tiene como eje de intervención a la familia y la comunidad. El otro marco referencial del proyecto es la estrategia nacional de inclusión social Crecer para Incluir, que destaca los ejes de desnutrición infantil, primera infancia, habilidades para la vida e inclusión económica. Bajo esta premisa, se está articulando los esfuerzos, recursos y capacidades con la comunidad, el gobierno local y la sociedad organizada.

En relación al sistema de poder, el estilo de gestión del proyecto es flexible y adaptivo, dado que se considera importante establecer mecanismo de comunicación fluidos entre el equipo de trabajo, la coordina-

ción e integrantes del comité de gestión del proyecto. Como parte de la implementación del proyecto, se suscribió un convenio de cooperación interinstitucional entre la Minera Barrik, Asociación Civil Neoandina, Dirección Regional de Salud de Ancash y el Gobierno Local de Jangas. Ello garantizara el trabajo articulado entre familias, comunidades, Municipalidad, sector salud, ONGs y empresa y sostenibilidad de la intervención.

El proceso de coordinación en la intervención del proyecto de las actividades de los cuatro componentes se realiza con las diversas entidades, como la Municipalidad de Jangas, con la Dirección Regional de Ancash y la Micro red Huaylas Sur. La conformación del comité de gestión de proyecto representa un escenario estratégico, donde se realizan las reuniones entre los representantes y donde cada uno de ellos tiene el mismo nivel de decisión; se trata de una cogestión participativa. Con respecto al liderazgo de la implementación y operatividad del proyecto, está a cargo de la Asociación Neoandina a través de la coordinación (línea media). Es responsable de coordinar con la Municipalidad de Jangas y DIRESA en sus diferentes niveles.



Análisis de la condiciones externas del proyecto

El nivel externo comprende el análisis contextual de la población destinataria del proyecto y competidores y otros proyectos u organización que están en la zona. La población destinataria del Proyecto se encuentra en el distrito de Jangas, provincia de Huaraz, departamento de Ancash. Sus principales indicadores sociales son los siguientes:

Indicador	Perú	Áncash	Jangas
Índice de Desarrollo Humano (IDH) (2007)	0,86	0,59 (12)	
Logro educativo (%) (2012)	30,9	22,4	20,1
Compresión lectora y lógico matemática	12,8	7	7
Desnutrición crónica < 3 años (%) (2012), según OMS (2006)	18,1	24,7	27
Anemia < 3 años (%) (2012)	41,6	42,2	70%
Prevalencia de EDA < 3 años (%) (2012)	12,3	14,2	35%
Prevalencia de IRA < 3 años (%) 2012	13,9	18,4	35%
Parto institucional (2012)	86,8	86,2	80%
Violencia familiar (2012)	74,1	79,4	80%

- Las tasas de mortalidad materna e infantil superan a las cifras de las zonas urbanas, según el Plan Concertado Regional de Áncash 2007 – 2015 (la tasa bruta de mortalidad) y la DIRES – Áncash (informe materno perinatal) durante el año 2004.
- Se han reportado bajos niveles educativos y persistencia del analfabetismo con un marcado sesgo de género en desventaja para las mujeres.
- Un alto porcentaje de viviendas precarias y carentes de los servicios básicos constituyen determinantes claves de la salud y la calidad de vida.
- Los ingresos monetarios no llegan a los dos dólares al día para un porcentaje importante de las familias.

En los últimos años, en el distrito de Jangas, se han desarrollado proyectos relacionados con la salud y la seguridad alimentaria:

La empresa Minera Barrick Misquichilca S.A. (MBM) desde el año 1998 explota el yacimiento de Pierina. Al encontrar a la población expuesta a factores que influían negativamente en su estado de salud y alimentaria, la MBM inició la implementación de diferentes proyectos en las localidades de su área de influencia orientados primordialmente a dotar de infraestructura básica (energía eléctrica, agua, saneamiento y vías de acceso) y seguridad alimentaria⁵³. Hoy en día, MBM prepara el cierre progresivo de la mina Pierina bajo el enfoque de cierre social responsable.

La Municipalidad Distrital y la DIRESA, en el marco de la descentralización y los gobiernos subnacionales, han estado y aún están en proceso de asumir las competencias y capacidades de gestión delegadas para ser capaces de asumir su liderazgo en los procesos de desarrollo territorial. En este contexto, la Municipalidad Distrital de Jangas ha creado dos Subgerencias: la de desarrollo social y la de asuntos ambientales y servicios públicos, a los que se les ha asignado funciones y competencias orientadas a liderar y articular las intervenciones relacionadas con la salud y la seguridad alimentaria.

Por otra parte, en la región Áncash, existe una normatividad para las intervenciones en seguridad alimentaria tales como la Ordenanza Regional Nro. 007-2008-región Ancash, que aprobó la estrategia regional “Creciendo contigo”, y la ratificación con la Ordenanza Regional número 013-2011-Región Ancash/CR donde declara “de prioridad e interés regional la reducción de los indicadores de la pobreza y la pobreza extrema en el ámbito de la Región” y del Consejo Regional Nro. 019-2011 GRA/CR en el que se declara en emergencia los servicios de salud, la reorganización y reestructuración de los mismos. Así mismo, el Plan estratégico del sector agrario 2009-2015-Áncash otorga recursos enfocados a la mejora de la capacidad productora de alimentos nativos de alto poder nutritivo en la región y la mejora de ingresos en las comunidades alto andinas de la región.

53 Evaluación de avance del Programa Minero de Solidaridad con el Pueblo, MBM, Asociación Neoandina. Fuente: Universidad ESAN.

Las ONGs Agua Limpia, CARE, World Vision, cuyas intervenciones han tenido escasa continuidad por parte de la población, debido principalmente a un todavía débil desarrollo de sus capacidades organizativas y técnicas, y una poco adecuada metodología de transferencia de tecnologías y capacitación, al insuficiente personal capacitado en las instituciones del Estado de primer nivel, a la desarticulación de las intervenciones, a la falta de liderazgo del gobierno local, entre otras.

Las comunidades del ámbito ubicadas en la zona rural comparten características de pobreza ligadas, por un lado, al grave deterioro de sus recursos naturales, especialmente agua y suelo, que limita las actividades de producción de alimentos y generación de ingresos. Otras causas de la pobreza se deben a la aún débil organización existente, a la falta de capacidades para la toma de decisiones y gestión de su propio desarrollo, a una mentalidad y costumbre asistencialista, y a la limitada participación mediante la articulación a los espacios de participación ciudadana previstos en la ley (Consejos de Coordinación Locales, planes de desarrollo concertados, presupuesto participativos, etc.).

Marco de políticas del proyecto

El proyecto, por su parte, quiere contribuir a uno de los más grandes objetivos planteados por el Estado a través del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, de cerrar las brechas de la desigualdad, superación de la pobreza, promoción de la inclusión y equidad social, desde el planteamiento de entender a los pobres como ciudadanos. Esto implica un cambio de enfoque de trabajo articulado y multisectorial, no solo en programas de asistencia social, sino en inversiones en salud, educación, producción, infraestructura, provenientes del presupuesto público, ONGs y de empresas privadas en aras de la provisión de servicios básicos, seguridad alimentaria y acceso a todos los peruanos.

El diseño del presente proyecto y la estrategia para cumplir con los objetivos planteados se enfocan primordialmente en asegurar sostenibilidad social y ambiental de las intervenciones, pasadas, presentes y vinculadas a la salud poblacional y la seguridad alimentaria⁵⁴. Para

54 La sostenibilidad se define como la capacidad de las generaciones presentes de satisfacer sus necesidades sin menoscabar y previendo además, la posibilidad de las generaciones futuras de satisfacer las suyas en un ambiente sano.

ello se emplean como estrategias principales la implementación de una metodología de concursos (para motivar y poner en acción a la población), una metodología de capacitación de “campesino a campesino” (para promover la adaptación y adopción de las prácticas aprendidas) y, por otro lado, el desarrollo de capacidades institucionales de las organizaciones de base comunales, de la municipalidad y de los establecimientos de salud lo que permitirá la sostenibilidad a los procesos.

Los componentes del presente proyecto están orientados al fortalecimiento de las capacidades de los diferentes actores (MINSA, Municipalidad, comunidades) involucrados en el desarrollo (salud y seguridad alimentaria) del distrito de Jangas, con el fin que puedan ejecutar las competencias y funciones propias de sus roles. La empresa Minera Barrick Misquichilca S.A. (MBM) se involucra articuladamente, coadyuvando los planes y programas de la Municipalidad y la Dirección Regional de Salud.

La dimensión política parte de las normas y políticas nacionales del Estado enfocada a la promoción de la seguridad alimentaria y nutrición, puesto que los procesos de participación y los espacios de gobernanza en los ámbitos de intervención del proyecto se están generando a partir de ellos:

- La política número 15 del Acuerdo Nacional establece el compromiso del país a establecer una política de seguridad alimentaria que permita la disponibilidad y el acceso de la población a alimentos suficientes y de calidad.
- D.S.008-2013-MIDIS aprobó la estrategia nacional de desarrollo e inclusión social “Incluir para crecer”.
- Se estableció el Marco Macroeconómico Multianual 2013-2015 el 30 de mayo de 2012, que brinda proyecciones macroeconómicas en relación al gasto social.
- Se estableció el Plan Bicentenario: El Perú hacia el 2021, aprobado por el Acuerdo Nacional.

La Ordenanza Regional número .007-2008-Región Áncash aprobó la estrategia regional Creciendo contigo y la ratificación con la orde-

nanza regional número 013-2011-región Áncash/CR, en la que declara “de prioridad e interés regional la reducción de los indicadores de la pobreza y la pobreza extrema en la región” y del Consejo regional número 019-2011 GRA/CR, en el que se declara en emergencia los servicios de salud, la reorganización y reestructuración de los mismos.

En el marco de la gobernanza, gobernabilidad y políticas públicas, el proyecto ha logrado conformar una instancia de articulación comité multisectorial de Jangas para el abordaje de la problemática de la desnutrición y anemia de los niños y niñas de Jangas. En dicho espacio, se ha facilitado la construcción participativa de planes de acción por cada año.

Resultados del proyecto desde la mirada de la gerencia social

En cuanto al modelo de gestión, resaltamos que su diseño e implementación contempla un enfoque desde la gerencia social en el sentido de que coadyuva la articulación y cogestión entre los actores involucrados: la Asociación Civil Neoandina, la Minera Barrick Misquichilca S.A. (MBM), la Municipalidad Distrital de Jangas, la Dirección Regional de Salud de la región Ancash y sus diferentes niveles descentralizados, instancias que conforman el comité de gestión del proyecto “Coordina, concerta, acompaña, vigila y brinda asistencia técnica para la implementación del proyecto”, así como las comunidades pertenecientes al ámbito del proyecto, es decir, las poblaciones beneficiarias. Todos los actores involucrados han articulado esfuerzos en cogestión para alcanzar los resultados esperados en los cuatro componentes que conforman el proyecto.

El proyecto inició su ejecución en agosto de 2013, y su primera fase de planificación inició en diciembre de 2013. En enero de 2014 comenzó la fase de implementación, que finalizará en el año 2016; por tanto, los resultados están a nivel de proceso, más no de resultado de impacto, tal como refiere la coordinadora del proyecto. Sin embargo, los resultados obtenidos la fecha dentro del proceso de implementación del proyecto formalmente están alineados a responder al objetivo principal del proyecto “mejorar la atención integral de la salud y la seguridad alimentaria de las familias del ámbito del proyecto, fortale-

ciendo la gestión comunitaria y local". En el periodo 2014, la gestión del proyecto puso especial énfasis en fortalecer el trabajo en equipo, generar confianza a nivel comunal, fortalecer el trabajo articulado con los servicios de salud y Gobierno Local y se refleja en lo siguiente:+

Los beneficiarios finales serán aproximadamente 530 familias.

- Existe una tendencia de mejora de la prevalencia de DCI. La evaluación anual de EE SS reporta 39.6%.
- Existe una tendencia de mejora de la prevalencia de anemia en niños menores de cinco años. La evaluación anual de EE SS reporta 50%.
- 109 familias de gestantes y niños menores de cinco han mejorado las condiciones sanitarias de sus viviendas con la implementación de cocinas mejoradas.
- 74 familias de gestantes y niños menores de cinco han mejorado la disponibilidad de alimentos con la instalación de módulos de reproductores de cuy.
- 22 familias de gestantes y niños menores de cinco han mejorado las condiciones para mejora de disponibilidad de alimentos con la instalación de fitotoldos.
- 36 familias de gestantes y niños menores de cinco han mejorado las condiciones sanitarias de sus viviendas con la implementación de servicios higiénicos.

Asimismo, se puede inferir que estos resultados del proceso, a nivel de articulación de esfuerzos entre la MBM, a través de su política de responsabilidad social, coadyuvan principalmente con la línea de intervención de las instancias del Estado "Gobierno Local y sector salud", que se orientan en función a la política número 15 del Acuerdo Nacional sobre "la promoción de la seguridad alimentaria y nutrición".

En general, constituye una buena aproximación a lo señalado por Bobadilla (2005):

La gerencia social adquiere su identidad frente a la gestión pública y privada en tanto intenta comprender los esfuerzos de cogestión basados en sistemas

de cooperación racional en la cual las responsabilidades no están centradas en una de las partes sino, por el contrario, se comparten de acuerdo con roles y reglas del juego claramente establecidas por consenso y tomando en cuenta las capacidades de los involucrados en la puesta en marcha de un programa o proyecto; siendo estos esfuerzos además apoyados financieramente por el Estado, la banca bilateral o multilateral, las entidades de cooperación internacional y las empresas privadas con responsabilidad social (Bobadilla, 2005:15).

Es una constatación muy importante que los procesos y resultados del proyecto se encuentran dentro del marco de las políticas públicas⁵⁵ orientadas a la disminución de la desnutrición infantil en el Perú, mejorar la calidad de vida de la población en situación de vulnerabilidad y pobreza, promover el ejercicio de sus derechos, al acceso a oportunidades y al desarrollo de sus propias capacidades. La voluntad política de las autoridades del Gobierno Local de Jangas, expresada en su liderazgo en el comité de gestión del proyecto y la presidencia del mismo, es un factor que coadyuva para el logro de los resultados del proyecto.

Otro factor importante es la descentralización, el esfuerzo intersectorial que permite coadyuvar esfuerzos de concertación y de participación ciudadana promoviendo el trabajo sinérgico, para hacer más efectivas las acciones y los recursos asignados para contribuir a la mejora de la calidad de vida. Además, se fortalece el capital social, que facilita la coordinación y cooperación entre las instituciones. Además, la experiencia previa de trabajo de la Minera Barrick Misquichilca con la comunidad a través del proyecto de nutrición y salud materno infantil Pierina, ejecutado desde el 2009 al 2011, y permitió constituir una línea de base para el diseño del presente proyecto.

Como factores negativos, se podría considerar la inestabilidad política que está atravesando la región de Áncash: “La Contraloría General de la República pidió al Ministerio de Economía y Finanzas que suspenda las cuentas del Gobierno regional de Áncash, ante indicios y denuncias del mal uso de los recursos públicos asignadas a la gestión de Cesar Álvarez” (La Prensa, 2014). Esto tal vez podría retrasar el flujo

55 Política número 15 del acuerdo nacional, Plan Bicentenario Perú 2021, ordenanza regional número 007-2008-Region Ancash, plan estratégico del sector agrario 2009-015 Áncash y alineado con la estrategia del Banco Interamericano con el Perú (2012-2016).

normal de la implementación del proyecto. El cambio de funcionarios del Gobierno Local de Jangas y la rotación del personal de salud a nivel de dirección de salud y del personal operativo implica iniciar nuevamente el proceso de capacitación. Al respecto, la coordinadora del proyecto mencionó que esto se contemplaría como una limitación, pero que, a su vez, a nivel político, se han surgido avances, como la firma de un convenio local firmado por el Gobierno Local y DIRESA. Además, el comité de gestión cuenta con un reglamento aprobado y las autoridades están informadas al sobre el alcance del proyecto.

Anteriormente se han desarrollado proyectos en la zona por otras ONGs desde un marco asistencialista, lo que ha generado en la población ideas erróneas de que solo hay que “recibir algo” sin que deban desarrollar sus capacidades. En la entrevista con la coordinadora, esta refiere que la participación de la población de este no presenta dichas actitudes; sin embargo, aún se observa algunas actitudes de resistencia en las estrategias ejecutadas. Por tal motivo, se ha iniciado una etapa previa de sensibilización e información sobre el proyecto a toda la población, optando también formar y capacitar líderes de la comunidad.

La buena gobernanza promueve una nueva relación entre el Estado con el resto de los actores que participan en el proceso de elaboración de las políticas públicas. En este sentido, el éxito de las políticas públicas dependerá en gran parte de la colaboración de grupos de expertos que aporten sus ideas sobre cómo entender cuestiones complejas y definan estrategias para el futuro. Por otra parte, la colaboración de los grupos de interés es imprescindible al proveer de información sobre un sector de actividad, identificar problemas y soluciones y muy especialmente encontrar complicidades y apoyos para aplicar las decisiones tomadas. En las redes una parte del poder de decisión se delega a distintas organizaciones y a la par teniendo mecanismos de rendición de cuenta sobre sus acciones. Las redes visibilizan cómo las organizaciones públicas y privadas interactúan entre sí, intercambiando recursos e información para gestionar en consenso los problemas públicos y se garantice la gobernabilidad democrática.

Recomendaciones

- La implementación de este proyecto, con un modelo de gestión público-privado, requiere de un trabajo técnico y político, en el que se concilien intereses de los participantes sin perder el objetivo del proyecto. Esto implica también definir bien los roles que cada uno cumple y uniformizar mensajes hacia la población, de parte de los miembros del comité de gestión y del equipo de trabajo.
- La aceptación del proyecto a nivel comunitario se facilita cuando se parte de hacer una problematización de la situación del crecimiento y desarrollo de los niños en cada comunidad y del entendimiento que el fortalecimiento de capacidades en las familias y comunidad traerá beneficios a su propia familia.
- En un contexto donde hay expectativas en bienes físicos y resistencia a procesos de fortalecimiento de capacidades, se debe iniciar actividades con grupos interesados, pues facilita el trabajo con los otros.
- La inducción del personal, así como la retroalimentación de enfoques, estrategias y objetivos, requiere dedicación especial del equipo para asegurar una mayor eficiencia en el trabajo.
- El trabajo articulado con instituciones aliadas y con objetivos semejantes ha permitido la sinergia de actividades, así como mayor reconocimiento y visibilidad del proyecto. Sin embargo, genera mayor demanda en consensuar esfuerzos y adecuarse a los procesos propios de cada institución.

Referencias bibliográficas

- Bobadilla, Percy (2005). La gerencia social en el nuevo siglo: Una aproximación teórica. *Debates en Sociología* (29), 111-139.
- Corporación Andina de Fomento (2003). *Capital social: clave para una agenda integral de desarrollo*. Caracas: CAF.
- Kliksberg, Bernardo (1999). El rol del capital social y cultural en el proceso de desarrollo. *Revista Venezolana de Gerencia*, (4), 11-50.
- Kliksberg Bernardo (2000). *Capital social y cultural: claves olvidadas del desarrollo*. Buenos Aires: INTAL.
- Gallo, María Teresa y Rubén Garrido (2009). *El capital social: ¿Qué es y por qué importa?* Madrid: IAES. http://www3.uah.es/iaes/publicaciones/essays_007.pdf
- Gordon, René y Sara Millán (2004). Capital social: una lectura de tres perspectivas. *Revista Mexicana de Sociología*, 66, 711-747.
- Durston, J. (2000). ¿Qué es el capital social comunitario? Políticas sociales. Santiago: Naciones Unidas. http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5969/S0007574_es.pdf;jsessionid=9FA5E-24AF7E2451836A45505DEFD5FFD?sequence=1. Consulta: 9 de junio de 2014.
- Durston, J. (2002). *El capital social campesino en la gestión del desarrollo rural*. Santiago de Chile: Naciones Unidas. <http://archivo.cepal.org/pdfs/2002/S2002033.pdf>. Consulta: 9 de junio de 2014.

Segunda parte del capítulo 2: Comentarios a artículos

Comentarios al artículo “Programa Juntos: análisis desde el enfoque de la gerencia social”⁵⁶

Héctor Béjar⁵⁷

(con la asistencia de Jeraly Oviedo Rabanal)

Realizamos este comentario al artículo “Programa Juntos: análisis desde el enfoque de la gerencia social” en el año 2015 cuando, a diferencia de lo afirmado por los autores en la introducción de su texto, el PBI del Perú disminuyó. Como afirman los autores el crecimiento económico sostenido no se tradujo en una mejora del bienestar social. Es fácil demostrar que el incremento del PBI en un promedio de 6% entre el 2005 y el 2008, año de la crisis internacional inmobiliaria, no tuvo relación con una similar intensidad en la disminución de la pobreza, y tampoco con una política redistributiva de la riqueza.

Como afirman los autores, en el planteamiento de la política actual, los programas sociales forman parte de un intento de cumplir un necesario rol redistribuidor e impulsor del desarrollo para los sectores a los que los organismos financieros multilaterales que han diseñado la política social actual denominan “pobres”. El Programa Juntos es uno de los más representativos de este diseño. Se le destina una significativa inversión presupuestal en relación con la totalidad de los denominados programas de inclusión social. El texto refiere que la planificación del Programa Juntos se basa en el análisis y las propuestas de mejora de experiencias de otros programas de transferencias condicionadas del ámbito latinoamericano. El modelo para todos fue el Programa “Oportunidades” en México.

Es preciso anotar que el objetivo inicial del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades en México no fue disminuir la pobreza, sino lograr metas sociales muy concretas en educación y salud. El do-

56 Autoras: Carol Vega, Jhoana Cárdenas, Mabel Villa, María Lazo, Marilú Paravecino, Mayra Miranda

57 Es doctor en Política Social por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Actualmente es docente de la maestría en Gerencia Social de la Pontificia Universidad Católica del Perú y de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Es especialista en política social.

cumento de evaluación externa de Oportunidades afirma que, luego de 18 años de experiencia de Progresá, luego llamado Oportunidades, “ha quedado demostrado que la ampliación de capacidades básicas de individuos y familias no es suficiente para reducir su condición de vulnerabilidad”. Por eso, el Gobierno mexicano creó el Programa Prospera en setiembre de 2014 como una nueva fase de Oportunidades.

En Perú el Decreto Supremo 32 que creó Juntos no tuvo objetivos claros. Solo se estableció que “tiene por finalidad ejecutar transferencias directas de dinero en beneficio de las familias más pobres de la población, rurales y urbanas”. En la práctica, el Programa Juntos tiene dos objetivos difíciles de cumplir con 100 soles mensuales: aliviar la pobreza extrema y evitar la transferencia intergeneracional de pobreza. Lo cierto es que las evaluaciones realizadas en México, Brasil, Honduras, Jamaica y Nicaragua muestran que, en efecto, el aumento de capital humano se logra temporalmente, aunque aún no se ha evaluado si se acumula, es decir, si se mantiene o transfiere de una generación a otra. No se sabe si las familias dejarán de ser pobres y si ya no dependerán de las transferencias en algún momento de los cinco o diez años que están en el programa porque faltan evaluaciones de impacto.

De otro lado, es importante tener en cuenta que el método de transferencia condicionada de dinero o *conditional cash transfer*, que relaciona de manera directa la ayuda monetaria con la acumulación de capital humano, se ha originado del modelo de transferencias de dinero no condicionadas en los países industrializados, en donde se configura como componente de un complejo de medidas y beneficios que constituyen la protección social.

La estructura de organización del programa es abordada a través de tres niveles:

- El nivel estratégico, representado por la Alta Dirección Ejecutiva, la tecnoestructura y el grupo de apoyo. En este nivel es importante resaltar dos hallazgos del trabajo: el estilo de gestión oligárquico del programa y la estructura vertical y centralizada.

- A nivel de la línea media, se evidenció problemas de comunicación y juego de poderes que dificultan una actualización constante y veraz de información acerca del estado de las familias.
- A nivel del núcleo de operaciones, se evidenció mecanismos lentos y deficientes de comunicación efectiva.

En este punto cabría recordar que, en términos más amplios, esto evidencia que se requiere una organización moderna que permita un rápido flujo de información. El desafío, en un país con las características geográficas y sociales que tiene el Perú, siempre consiste en cómo trasladarse de manera eficiente y rápida a las áreas más pobres y lejanas. La solución de este problema, que puede abarcar desde la electrificación hasta las vías de comunicación, no depende del programa. Este problema exige también un análisis más detallado de las especificidades de cada poblado. Los países industrializados usan el correo para el envío de cheques, algo que en los Andes no es posible.

A nivel de producto se menciona en el artículo que es un logro el incremento del número de hogares afiliados al programa. La ampliación de beneficiarios es muy grande. Sin embargo, el verdadero éxito se verá cuando las familias beneficiarias logren “graduarse”, es decir, lograr una situación estable sin necesidad del programa. Además, se reportó que el Estado ha ampliado el presupuesto de algunos programas sociales como Juntos. La ampliación espectacular de las transferencias condicionadas de dinero es una característica de las políticas sociales de muchos países de la región. En el texto se mencionan estudios que concluyen que el programa contribuiría a disminuir las brechas de pobreza extrema en un 2%. Este porcentaje no es significativo. Tampoco es previsible que las familias continúen involucradas en los sistemas de salud o educativos cuando dejen de recibir ayuda.

La ausencia de una real cogestión se visibiliza a través de la desarticulación de convenios de cooperación interinstitucionales con los principales actores externos del programa, como MINEDU, MINSA, RENIEC, SIS. La concentración del poder en los entes de dirección, la ausencia de un proceso efectivo de “graduación” de las beneficiarias,

la ausencia de evaluaciones periódicas sistematizadas constituyen los principales cuellos de botella del programa.

En torno a las conclusiones:

- Se menciona que el Programa Juntos es el primero de transferencia monetaria condicionada aplicado en nuestro país, y que cuenta con la mayor inversión monetaria y mejor focalización. Sería importante esclarecer cuáles son sus objetivos y establecer relaciones con sus logros reales.
- La ausencia de un proceso efectivo de graduación de los hogares beneficiarios, una débil evaluación y la carencia de líneas de base son circunstancias que niegan la posibilidad de saber qué es lo que ocurre cuando las familias dejan de recibir el incentivo monetario.
- Cuando se mencionan los resultados alentadores, se enfatiza el número de afiliados desde la apertura del programa hasta la actualidad. Habría que tener una noción crítica del hecho de sumar cada vez más afiliados, es decir, tener en cuenta lo que significa en términos económicos y sociales. ¿Acaso el objetivo es solo afiliar el mayor número posible de familias al programa?
- No se menciona la dependencia que podría generar el incentivo monetario. Aunque es justificable intervenir para ayudar a las madres pobres, no es la mejor imagen futura de un país que existan miles de personas que reciben dinero del Estado. Además, teniendo en cuenta que un país que cuida su planificación familiar no debería estar interesado en el aumento de su población, el programa se constituye en un premio a la maternidad.
- Finalmente, otro aspecto negativo del programa tiene que ver con el establecimiento de una relación directa e individual entre funcionarios y beneficiarias, lo que puede generar manipulación y corrupción.

De otro lado, las recomendaciones dadas por los autores resultan pertinentes, dado que abarcan desde la articulación de Juntos con programas y/o proyectos productivos hasta la reglamentación y el fortale-

cimiento del componente educativo y la asistencia a los servicios de salud. Se sugiere, asimismo, establecer un verdadero sistema de cooperación en que Juntos comparta responsabilidades en la operación con el resto de actores (población, MINSA, MINEDU, gobiernos regionales y locales, etc.) y la realización periódica de evaluaciones sobre el avance de los indicadores de efecto e impacto del problema. Es importante reconocer que tener dinero no significa necesariamente comer mejor, sino que puede considerar la necesidad de establecer capacitación en el uso adecuado de proteínas y vegetales que son producido o se puede producir en cada localidad.

Comentario al artículo “Programa Juntos: Estudio de caso de la región Loreto”⁵⁸

*Faviola Mares Quispe*⁵⁹

La región Loreto, ubicada en la selva baja peruana, ocupa 28,7% del territorio nacional. Presenta deficientes indicadores sociales y macroeconómicos como resultado de la política extractiva de los recursos e insuficiente impulso al desarrollo tecnológico para su transformación. En mérito a ello, solo aporta con el 1,9% del valor agregado bruto⁶⁰ al presupuesto nacional. Es la única región no integrada a la red energética nacional y una de las más pobres del país: “Loreto es, pues, el departamento de los superlativos que revelan el profundo desbalance entre su potencial y su realidad” (Dourojeanni, 2013) doblemente crítico en un contexto en donde el Perú es parte de uno de los cinco países con mayor biodiversidad en el mundo.

Es evidente el lento avance en la aplicación del enfoque territorial para la distribución equitativa de los recursos en una economía principalmente primaria y que sustenta el ingreso fiscal en nuestro país. Así, en la región Loreto, la distribución del canon petrolero para obras de saneamiento apenas alcanza la cifra de S/.7 370 658 (3,88%) de los S/.189 854 382 asignados en el presupuesto de apertura 2015. Mientras, para el sector agrícola, es de solo S/.3 944 790 (2,08%). En tanto, en educación y salud, aunque ocupan el tercer y cuarto lugar en prioridad de inversión, con una asignación de S/.22 115 923 (11,6%) y S/.14 312 825 (7,5%), respectivamente, se orientan principalmente al pago de gastos corrientes (Canaya, 2015).

A pesar de ello, durante el periodo 2007-2013, la pobreza en Loreto disminuyó en 20,1 puntos porcentuales (de 57,5% a 37,4%⁶¹). A este importante avance se suma el aporte del Programa Juntos, con incentivos monetarios condicionados que impulsan el acceso a derechos

58 Autores: Leonor Espinoza, Arturo Fernández, Erick Rosales y Yessica Quispe

59 Es psicóloga por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Es egresada de la maestría en Salud Pública por la Universidad Nacional de la Amazonía Peruana. Cuenta con experiencia en programas y proyectos sociales.

60 Fuente: INEI. 2012. Loreto. Valor Bruto Agregado Estimado.

61 Fuente: Fuente: INEI-Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG)

fundamentales de más familias en situación de pobreza y pobreza extrema. Juntos es un programa social del Estado peruano que tiene por finalidad contribuir a la reducción de la pobreza, y evitar que las niñas y los niños del Perú perpetúen la situación que afectó a sus padres y madres. Para ello, el programa entrega incentivos monetarios para desarrollar capital humano en la próxima generación en un marco de corresponsabilidad hogar-Estado, en alianza estratégica con los sectores salud, educación, RENIEC y Gobiernos Locales para restituir derechos fundamentales en población altamente vulnerable por su condición de pobreza y pobreza extrema. Este esfuerzo es posible, además, con la participación de la sociedad civil, representada en las autoridades locales de cada CCPP donde el programa ingresa, luego de un proceso de focalización y registro en la base de datos del SISFOH, validada en asambleas comunales.

En la región Loreto, el Programa Juntos, como parte de la política nacional de inclusión social, interviene activamente en comunidades campesinas (17 distritos) e indígenas amazónicas (30 distritos – 393 CCNN) en las cuencas del río Tigre, Corrientes, Marañón y Pastaza, monitoreados por la Comisión Multisectorial a cargo de la Presidencia del Consejo de Ministros en el marco del seguimiento a los conflictos socio-ambientales, entre otros. El programa expande su ámbito de intervención a distritos fronterizos con Brasil, Colombia y Ecuador.

Desde un enfoque de género, se identifica a la mujer como principal actora de este proceso de cambio, y se le asigna la titularidad del hogar⁶². En función de ello, recibe directamente la transferencia monetaria, salvo excepciones, cuando se demuestra que la tutela de los menores está a cargo del padre o un tutor. En nuestro medio, aún con mirada machista, la mujer es quien toma las mejores decisiones para la distribución del gasto y asume la crianza de los hijos. En consecuencia, es la que vigila la nutrición y salud y la asistencia a la escuela; se constituye en una socia por excelencia del Programa Juntos para lograr los cambios de conducta que el programa propone, garantizando el acceso a servicios fundamentales en la población objetivo desde la etapa de gestación hasta que concluye la educación básica o cumpla los 19 años

62 A la fecha se registran 40 638 mujeres como titulares de hogar.

(lo que ocurra primero). Ya se han registrado varios casos emblemáticos en la región de adolescentes que, con ayuda del Programa Beca 18, continúan estudios superiores en prestigiosas instituciones locales y nacionales, quienes ven sus sueños concretar, gracias al esfuerzo familiar y la vigilancia del Programa Juntos.

Hoy, los desafíos implican, además, articular el Programa Juntos con oportunidades económicas que permitan a los hogares consolidar sus cambios y mejoras, emprendiendo nuevas actividades y compitiendo en mejores condiciones, un proceso en el que, a partir del 2014 y con mayor fuerza en el 2015, se ha propuesto la inclusión financiera de las usuarias, a partir de su condición de clientes del Banco de la Nación. Se les ha permitido acceder a pequeños créditos y emprendimientos económicos y oportunidades para competir en el mercado local, impactando favorablemente en el logro de su autonomía económica al otorgarle mayor poder de negociación.

Gestión por procesos

Para lograr su objetivo, el programa desarrolla un ciclo de procesos operativos, que comprende la afiliación de hogares, la verificación del cumplimiento de corresponsabilidades, la liquidación y transferencia de incentivos monetarios condicionados, el servicio para el retiro del incentivo monetario y el mantenimiento del padrón de hogares. En ese contexto, el desafío del Estado peruano, a través de los Programas Sociales del MIDIS, es fortalecer su presencia en esta parte del país, habiendo iniciado su intervención en la región Loreto mediante el Programa Juntos en el 2007 con 1 525 hogares afiliados en cinco distritos intervenidos, con una inversión de S/.1 038 903,88 nuevos soles, cifra con crecimiento exponencial entre el 2012 y 2014 con 45 009 hogares afiliados pertenecientes a 38 distritos y una inversión de S/.9 200 700,18 nuevos soles entregados bimestralmente.

Al término del primer trimestre 2015, la UT Loreto-Iquitos, registra 113 630 miembros objetivo, con al menos dos miembros por hogar en promedio, quienes hacen uso de los servicios de educación y salud, distribuidos en 349 gestantes, 5 453 niños y niñas menores de 36 me-

ses, 23 153 de 3 a 5 años y 84 675 niños, niñas y adolescentes de 6 a 18 años (MIDIS, 2015). Con respecto al cumplimiento de corresponsabilidades, referido a la verificación de que las gestantes hayan asistido a sus controles prenatales, que los niños y niñas hayan asistido a sus Controles de Crecimiento y Desarrollo (CRED) y que los niños y niñas, adolescentes y jóvenes hayan asistido de manera permanente a la escuela, en corte a marzo 2015, se registraron 44 896 (95,4%) hogares que sí cumplieron, verificados en 254 establecimientos de salud y 3 254 instituciones educativas.

En relación al registro al Seguro Integral de Salud, se observa que solo 37 445 (33%) de la población objetivo está afiliado al SIS, mientras que 98 797 niños, niñas y adolescentes cuentan con su DNI (86,9%). Sobre los puntos de pago, se registran a marzo 2015 45 puntos de pago, 10 en oficinas del Banco de la Nación, 7 en la modalidad Banca Móvil a través de la Plataforma Itinerante de Acción Social con Sostenibilidad, que interviene en cuatro distritos de la Cuenca del Río Napo y 28 mediante el servicio de empresa de transporte de valores PROSEGUR.

Resultados

Según los indicadores de resultados, el programa ha obtenido, desde que fue creado, avances importantes en el acceso a la salud, nutrición y educación de la población objetivo. Estas mejoras incluyen un incremento del 4% en la cobertura de niños que cursan por primera vez el primer grado y de 15% de niños menores de 36 meses que asisten al 80% de sus controles de crecimiento y desarrollo (CRED). Iguales avances se han conseguido en materia de indicadores de producto y se logró, además, resultados auspiciosos en el apoyo a poblaciones campesinas, indígenas y de zonas de frontera.

Según el Ministerio de Educación, en Loreto los niveles de comprensión lectora durante el 2014, aumentó 9,5 puntos porcentuales con respecto al año 2007, que pasó de 3,7% a 13,2%. En cuanto a los niveles en matemática, se mejoró 2,6 puntos porcentuales y se ascendió del 2,2% al 4,8% en el mismo periodo de tiempo (MIDIS, 2015). Con respecto a los controles de Crecimiento y Desarrollo en menores de 36

meses, se incrementaron en 35,8 puntos porcentuales en el año 2014, respecto al 2009, mientras que la DCI disminuyó de 29,1% a 24,6% en Loreto. En tanto, la anemia infantil en niños en este mismo grupo etáreo se incrementó de 57,4% a 59,2% en el año 2014 con respecto al año anterior. Asimismo, ante la demanda de los servicios de salud, se ha observado también incremento sostenido de la cobertura CRED, favorecido por el presupuesto asignado por el fondo de estímulo al desempeño (FED) del MIDIS al sector salud.

Los retos para el 2015

Desde la perspectiva macroeconómica es preciso reconocer las nuevas tendencias sobre las ventajas comparativas que brinda a la región su biodiversidad, pero que requiere de conocimiento e innovación tecnológica y su impacto sobre la economía regional. Mejorar la nutrición y la salud en la Amazonía es un gran reto y tarea de todos los actores del Estado peruano, que tiene cifrada en ella no solo la mayor despensa frente a los efectos del cambio climático, sino que es una enorme región poblada por ciudadanos en proceso de inclusión social y económica. El Programa Juntos está trabajando en esta perspectiva y fortalece la aplicación del enfoque multicultural, la articulación intersectorial y con las organizaciones comunitarias y sus líderes, a fin de incluir a más hogares en los beneficios del incentivo monetario condicionado, al cambio en la forma de cuidar la salud y la educación de sus hijos, enmarcado en el ejercicio de derechos fundamentales que los coloque en mejores condiciones para el desarrollo de sus potencialidades.

Bibliografía

- Canaya, Jenner (2015). *Análisis del presupuesto inicial modificado 2015 del Gobierno Regional de Loreto. Asociación Civil "Proyecto Amazonía"* <http://catedralibredesociologia.blogspot.com/2015/04/analisis-del-presupuesto-inicial.html>
- Dourojeanni, Marc (2013). *Loreto sostenible al 2021. Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (DAR)*.
- Ministerio del Desarrollo e Inclusión Social (2015). *Avanzando Juntos. Boletín técnico 4 , Loreto-Iquitos*.

Comentario al artículo “Programa Nacional contra la Violencia Familiar y Sexual: Trabajando juntos por un país sin violencia. ¿Utopía o realidad?”

*Amelia Fort*⁶³

El programa y su importancia

El artículo que comento presenta una bien lograda síntesis del programa y su análisis desde los fundamentos de la gerencia social; no obstante, la importancia de este para un gran problema nacional, la violencia de género, es soslayada y, por ello, debo comenzar por señalar la importancia del tema. Según reportes diversos que recogen estudios hechos internacionalmente, el Perú registra un altísimo índice de violencia familiar y sexual, que se traduce en un “honorífico” primer puesto a nivel de Latinoamérica. Así, como sostiene Velázquez (2015), citando un estudio de la OPS (2013), el Perú ocupa el primer lugar entre los países de Latinoamérica con más denuncias por violencia sexual y es el tercer país en el mundo con mayor prevalencia de mujeres de entre 15 y 49 años que sufren de violencia sexual por parte de su pareja.

En cuanto a la violencia física, según datos del Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y El Caribe, CEPAL, en un estudio sobre la incidencia de la violencia física hacia mujeres, el Perú ocupa el primer lugar entre los siete países con alta tasa de este mal.⁶⁴ En el país, a nivel nacional, el 72,4% de las mujeres alguna vez unidas sufrieron algún tipo de violencia por parte del esposo o compañero (ENDES 2014⁶⁵). De otra parte, las estadísticas de las diversas instituciones vinculadas al tratamiento del problema, si bien presentan diferencias, muestran que la incidencia de violencia de género en todas sus formas ha sufrido muy poca variación en el tiempo, si se toma como referencia el periodo entre los años 2009 y 2014. Así, la violencia psicológica ejercida por la pareja ha disminuido solo en 3,6 puntos porcentuales, mientras que la física lo ha hecho en 5,9 y la sexual solo en 0,9 puntos.

63 Es magíster en Sociología, con especialidades en Desarrollo Social, Gerencia Social y Planificación de Género. Actualmente es docente en la maestría en Gerencia Social en la Pontificia Universidad Católica del Perú.

64 Los otros países son Bolivia, Colombia, Ecuador, Haití, Honduras y República Dominicana.

65 Encuesta Nacional Demográfica y de Saludo Familiar 2014 (INEI, 2015.)

Por otro lado, si bien el feminicidio ha disminuido en los últimos cinco años, el promedio mensual de las tentativas de ello ha aumentado significativamente. Si se entiende la salud como el estado de total bienestar físico, social y mental (Declaración de Alma Ata⁶⁶) y se aplica el necesario enfoque para su conceptualización, es decir, la mirada integral, se puede concluir que la violencia familiar y sexual es un problema de salud pública. Como tal, el Estado tiene la responsabilidad de enfrentarlo y buscar resolverlo. Por ello, se creó el programa y, debido a ello, se planteó como un programa cogestionado, que merecía la atención de diversos sectores de la administración pública y de la población. No obstante, en poco menos de 15 años, su accionar ha sido poco efectivo y, como dicen las autoras, “ha mostrado dificultades en la aplicación de su modelo de gestión”.

El análisis desde la gerencia social

El análisis bajo el enfoque de sistemas ha permitido a las autoras desintegrar el conjunto para observar en detalle el funcionamiento de cada componente y, a la vez, mirar las interrelaciones funcionales y estructurales que permiten alcanzar determinado nivel de diagnóstico del programa. Revisar el modelo de gestión en su ejecución concreta permite identificar las debilidades y posibles amenazas, además de posibilitar el entendimiento de muchos de los cuellos de botella que han limitado la efectividad de la política.

En lo interno, si bien el análisis es sintético se han identificado los factores importantes en cada sub sistema: el enfocar el problema solo en las mujeres en el subsistema de valores y objetivos, las carencias en cuanto a las competencias necesarias de parte del personal en el subsistema técnico, y la normatividad insuficiente o inadecuada en el aspecto administrativo. Sin embargo, en el subsistema estructural, el análisis no apunta a lo esencial, que es el fortalecimiento de la cogestión mediante un sistema adecuado a la complejidad de la problemática y un liderazgo efectivo.

En el análisis externo, si bien están considerados todos los actores y factores centrales para tomar en cuenta, hay un salto entre niveles, ya

66 Conferencia Internacional sobre Atención Primaria de Salud, organizada por la OMS/OPS y Unicef, setiembre de 1978

que, de la investigación a nivel de caso provincial (fuera de Lima Metropolitana), se pasa al nivel nacional de instituciones, acciones y omisiones. La revisión de los resultados del programa señala correctamente el muy común defecto en la administración de las políticas sociales: la medición de cumplimiento versus logros o avances vía procesos. El PNCVFS no escapa a esto y la medición del cambio social esperado por los objetivos de la política queda librada a las suposiciones a partir del devenir de los hechos. Como se menciona en la teoría del cambio, “creemos que podemos alcanzar el orden y el control de los procesos sociales en los que nos involucramos. Y si eso no fuera poco, seguimos convencidos de que la mejor manera de medir esa verdad es desde una lógica cuantitativa.”

Sin embargo, también dice el autor que “empero vivimos tiempos dinámicos y complejos que se nutren de la incertidumbre y de una multidiversidad de relaciones (identitarias, sociales, económicas, geográficas, políticas, cognitivas, temporales, interculturales, institucionales, etc.). Este hecho fundamental tiene un impacto directo sobre los procesos de desarrollo y cambio social (...). Casi podríamos decir que trabajar por el cambio social es un acto de fe” (Retolaza, 2010:2).

Como bien se señala en la teoría mencionada, el logro de objetivos como los que se propone el PNCVFS requiere de procesos continuos de observación – reflexión participativa y esto supone una gestión dinámica y concentrada en el cambio social. El análisis de la viabilidad hecho por las autoras muestra que, en la práctica, el programa está debilitado, tanto por los factores internos como por los externos y si bien se recalca en la política la importancia del problema y la responsabilidad del Estado en asumirlo, es claro que este, a través de las instancias de Gobierno diversas, ofrece un discurso que otorga un lugar central a la política de lucha contra la violencia familiar y sexual, pero no tiene correspondencia con los esfuerzos que hace para su viabilidad.

Se encuentra en el análisis, no obstante, una cierta confusión entre las causas y las consecuencias al relacionar las limitantes para la viabilidad del programa. Sin embargo, se identifican causas centrales a su situación actual, como la ausencia de liderazgo en “la lucha

contra la violencia familiar”, las estructuras organizacionales burocratizadas y jerárquicas, además de las dificultades para la planificación participativa.

Sobre las conclusiones y recomendaciones

Si bien se toman puntos de importancia para el análisis, en las conclusiones y recomendaciones, no se ha logrado recoger la riqueza del desarrollo analítico que han efectuado las autoras. En las conclusiones, la referencia es a los actores externos solamente y en las recomendaciones, junto con una invocación general a articular a los diferentes actores para garantizar la sostenibilidad del programa, se proponen acciones referidas al cambio de denominación del programa, la política de difusión y la necesidad del monitoreo. Queda ausente en esta recolección el problema central de la aplicación del modelo de gestión en sus componentes centrales: la cogestión, el liderazgo efectivo, el desarrollo organizacional el soporte normativo y la promoción de la prevención a través de la participación de la sociedad.

En la parte final del estudio, las autoras presentan una bien lograda síntesis del análisis, incidiendo en los aspectos importantes y recogiendo de la bibliografía reflexiones pertinentes desde el enfoque de la gerencia social. El énfasis está en la necesidad de involucramiento y participación de la población, lo cual, desde la teoría del cambio, sería una estrategia central para mejorar la efectividad del programa. No obstante, es un aspecto difícil la lucha contra la violencia de género y, por tanto, involucrar a la población es complicado. Por ello, es necesario el liderazgo, en particular de instituciones que tienen legitimidad social.

Exigencias para el análisis y la investigación

Toda mejora de la aplicación de un programa social pasa por aclarar y definir el cuerpo conceptual y de valores que le dan sustento. En este sentido, la definición de violencia que trata el programa es esencial y un paso necesario para cualquier intento de cambio de nomenclatura. Así el concepto de “violencia de género” trasciende las limitaciones

que podrían tener los de “violencia contra la mujer” o “violencia familiar”, ya que alude a la violencia producida dentro de un sistema de relaciones de poder, por lo que no constituye un problema únicamente de mujeres y tampoco se da solamente dentro de la familia.

Así también el valor de la prevención de la violencia, como elemento visible y central del programa, recupera un valor superior para la sociedad, que tendría, bien llevado, un potente efecto aglutinante. Las políticas específicas de prevención dentro del PNCVFS podrían ser las estratégicas y facilitar la promoción del mismo. De esta manera, el programa estaría centrado en las causas y podría atender los problemas de las consecuencias con más legitimidad y apoyo de la sociedad. Desde esta perspectiva, el involucramiento de los varones, en todos los niveles y estrategias de actuación, es indispensable. Lograrlo, sin embargo, es un proceso complejo y requerirá el soporte de múltiples esfuerzos de investigación y análisis.

De otra parte, ningún cambio estratégico será posible si en la gestión misma del programa no se producen cambios que faciliten el modelo de cogestión y produzcan un liderazgo efectivo, que sea dinámico, creativo y posibilitador de la gobernanza. Al respecto, existe la propuesta de la creación del “sistema funcional contra la violencia de género”, que se enmarca dentro de la legislación existente y otorga rectoría a un ente específico del Estado (Dador, 2011). Es necesario estudiar esta propuesta y tomarla en cuenta, bajo las condiciones actuales, para garantizar la efectividad del programa, dada la multidimensionalidad del problema de la violencia de género. Necesariamente, una aplicación estratégica de la política requiere de enfatizar en el liderazgo y este tiene que ser estudiado no solo en sus posibilidades en el marco de relaciones interinstitucionales, sino también en los procesos políticos de legitimación de liderazgos.

Referencias bibliográficas

- Dador, Jennie (2011). *Violencia de género*. Lima: CIES / Mesagen.
- Fort, Amelia (2012). *Pobreza y violencia contra las mujeres: Nuevos escenarios en el debate público*. Trabajo presentado en el IV Simposio con los Pobres contra la Pobreza, organizado por el Círculo Solidario Perú (CSP), Trujillo.
- García, Concha (2012). *Violencia de género*. Trabajo presentado en el IV Simposio con los Pobres contra la Pobreza, organizado por el Círculo Solidario Perú (CSP), Trujillo.
- Kast, K.E. y J.E. Rosenzweig (1987). *Administración en las organizaciones. Un enfoque de sistemas y de contingencias*. México: McGraw-Hill.
- Maestría de Gerencia Social PUCP (2014). *Curso de Fundamentos de Gerencia Social* (material de estudio)
- Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (2013). *Programa Nacional Contra la Violencia Femenina y Sexual. Balance a Medio Término del Cumplimiento de Metas en la Implementación del Plan Nacional contra la Violencia hacia la Mujer 2009 – 2015*, Lima Noviembre 2013
- Retolaza, Iñigo (2010). *Teoría de cambio*. Guatemala: Hivos.
- Velázquez, Tesania (2015). *Punto Edu*, números 336, 340

Comentarios al artículo “Centro de Emergencia Mujer de Villa María del Triunfo: Límites y posibilidades”⁶⁷

*Giovanna Di Laura Mendoza*⁶⁸

El trabajo presentado es un tema relevante y de interés para cumplir con las metas referidas no solo a la lucha contra la violencia de género, sino también para alcanzar la igualdad de oportunidades para hombres y mujeres. Los Centros de Emergencia Mujer, en adelante CEM, corresponden a una de las herramientas primarias del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP) para atender a las víctimas de violencia de género, así como también para implementar los programas de prevención de violencia especialmente en los distritos con mayores estadísticas de incidencia.

Las herramientas metodológicas para realizar el análisis del CEM de Villa María del Triunfo VMT han sido adecuadas y relevantes para obtener la información necesaria. Es preciso contar con información sobre estructura, procesos y recursos disponibles y recursos requeridos para dar un diagnóstico apropiado y establecer una propuesta de mejora para una mejor gestión en el CEM VMT. Los autores han puesto especial cuidado en el detalle de la información recabada que ayuda a proponer estrategias para un mejor funcionamiento del CEM VMT y que puede trasladarse a los CEM de otras jurisdicciones. El análisis se hace de forma tal que queda claro al lector sobre el funcionamiento de los CEM y su papel en el programa contra la violencia sexual y familiar.

Sobre los problemas identificados en tanto a la falta de personal para el funcionamiento óptimo del CEM VMT, se entiende que, a pesar de que exista el ROF, este no se está cumpliendo a cabalidad dadas las deficiencias de personal que encuentran los autores en el trabajo de campo. Este es el principal problema identificado y puede notarse que tiene incidencia tanto sobre el funcionamiento del CEM

67 Autores: Andrés Israel Díaz Irigoín, Diego Alonso Chacón Blacker, Raúl Leandro Marín Mijichich

68 Es magíster en Sociología por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Es profesora en el área académica de Estrategia y Liderazgo de CENTRUM Católica, PUCP. Cuenta con experiencia en investigaciones sobre negocios con enfoque de género, capital social en mujeres y evolución de la inserción de la mujer en actividades productivas y empresariales.

VMT, así como de la satisfacción del público usuario con la calidad percibida del servicio.

Este punto es relevante y de especial interés, puesto que los principales usuarios del CEM VMT son mujeres y, en algunos casos, hombres, víctimas de violencia sexual y familiar, quienes se encuentran en una situación de vulnerabilidad y esperan en el personal del CEM VMT contención y una buena atención. Asimismo, la alta demanda identificada y la falta de personal capacitado para la atención de los usuarios hace evidente una oportunidad de mejora para el CEM VMT. Para las víctimas de violencia sexual y familiar, encontrar personal capacitado, motivado y que pueda satisfacer sus requerimientos es de especial importancia tanto para la denuncia del caso ante las autoridades correspondientes, ya que se siente contenido y tiene orientación sobre el proceso, así como el inicio del proceso de cierre de la experiencia que deja cicatrices y heridas físicas como emocionales. Así también el planteamiento de la capacitación propuestas por los autores es central para el cumplimiento de los objetivos del CEM VMT.

Por otro lado, sí resulta necesario desarrollar indicadores tanto para medir la gestión y los casos del distrito en el día a día. Debería también incluirse el desarrollo de indicadores para medir la satisfacción de los usuarios del CEM VMT y realizar seguimientos a los casos de las mismas mujeres, especialmente si es que se encuentran en situación de riesgo y con probabilidad de sufrir nuevamente episodios de violencia sexual y familiar. Los autores han logrado un buen análisis de los puntos fuertes y las oportunidades de mejora del CEM VMT. El diagnóstico realizado cumple con el objetivo de dar una visión sobre la problemática actual. Por otro lado, las recomendaciones realizadas sobre los puntos a mejorar en el CEM VMT son precisas, realistas y relevantes para el centro.

PROGRAMAS Y PROYECTOS SOCIALES PROMOTORES

Primera parte: artículos de casos

Beca 18 y la legitimidad de una política de Estado

*Hans Contreras-Pulache*⁶⁹ y
*Fredy Ruiz Condori*⁷⁰

Resumen

Beca 18 es una oportunidad. Su objetivo es igualar las condiciones para que un joven pueda acceder a una educación superior (de calidad) que lo forme como un agente productivo a la sociedad. No pretende resolver la pobreza, sino eliminar las desigualdades que son la causa de la pobreza. En el Perú se han estructurado a través del tiempo mecanismos sociales de exclusión, barreras. Beca 18, para lograr su objetivo, ha establecido una cogestión que coordina con entidades públicas, privadas y de representación social. Llevar a las universidades privadas a que tomen exámenes gratuitos a las comunidades y poblados alejados del país es un resultado. Con los principios que establece el Programa Nacional de Becas y Crédito Educativo (Pronabec), del Ministerio de Educación, al que pertenece Beca 18, se ha logrado el ISO 9001 en 2014; a ello agrega un vocación de gestión que utiliza la evidencia para guiar sus acciones. Esto ha derivado a la creación en 2015 del Centro de Investigación e Innovación de Pregrado (CIIPRE). En este trabajo se analiza la tecnología social empleada por este programa y cómo organizativamente ha logrado consolidarse y legitimarse en un ánimo nacional que pide que Beca 18 se convierta en una política de Estado.

69 Es médico por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (UNMSM). Tiene estudios concluidos en el posgrado de Epidemiología y Salud Pública por la Universidad Andrés Bello, Chile, y en las maestrías de Gestión Pública de la Universidad del Pacífico y Gerencia Social de la PUCP. Tiene experiencia en asesoría a instituciones educativas.

70 Es bachiller en Periodismo por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP) y actual estudiante del último ciclo en la Maestría en Derechos Humanos por la misma universidad. Tiene experiencia en el análisis y generación de evidencia en proyectos sociales.

Introducción

Los países de todo el mundo se están posicionando en un escenario cada vez más globalizado. Hemos pasado de una sociedad tradicional a una sociedad moderna y actualmente nos encontramos en una sociedad tecnocrática, en la que los avances del conocimiento generan mayor riqueza para las naciones. ¿Qué están haciendo los países desarrollados, a los que miramos como una aspiración? La apuesta mundial es por el conocimiento. La tecnología está cambiando el mundo todos los días.

El Perú es un país en crecimiento económico (que se ha reducido en los últimos años, entre otras razones, sobre todo, porque China ha dejado de comprar materia prima) y le conviene contar con planes que generen desarrollo para sus poblaciones más vulnerables y en condición de pobreza. No se puede tolerar la desigualdad si tenemos una visión de nación. En este contexto se plantean políticas que buscan desarrollar el capital humano a partir de la inclusión social de grupos históricamente excluidos: un desarrollo basado en igualdad de oportunidades.

Lo que necesitamos para generar riqueza es desarrollar mayor capital humano para sostener ese crecimiento. El conocimiento diversifica nuestra productividad y da mayor valor agregado a nuestros productos y servicios. La exclusión social ha sido planteada como la raíz de los procesos de empobrecimiento y de la misma pobreza, y como un proceso dinámico que profundiza las desigualdades afectando a cada vez más grupos sociales. Para superar la pobreza desde la inclusión social, se necesita motivar la participación en la actividad económica y la productividad de los miembros en edad activa de las familias en condiciones de pobreza, pues este grupo social accede a trabajos de baja productividad y presentan un riesgo mayor de desempleo.

Meliza Fernández Ramírez es natural de la provincia de Santa Cruz, en Cajamarca, y es la primera estudiante en el Perú que ha construido un dron en el año 2015, un vehículo aéreo no tripulado. Ella es una de más de 20 mil estudiantes en condición de pobreza o pobreza extrema que están estudiando una carrera superior con Beca 18.

Los jóvenes del Perú, sin importar la condición económica, ni la vulnerabilidad social que los rodea, pueden acceder a una educación de calidad. Si no existiese esta beca, es muy difícil, casi imposible, como es el caso de los jóvenes de las comunidades nativas amazónicas, que logren el acceso a una formación profesional, que cambie su vida y les asegure un futuro de bienestar.

Las historias de estos jóvenes le han dado el rostro a este programa, que se ha convertido en un referente internacional. Los esfuerzos recientes por concretar una reforma educativa dan contexto y soporte a los retos planteados. La generación de capital humano, a través de su capacitación, es una apuesta por el desarrollo que goza de aceptación entre la población y se sustenta en el éxito que ha tenido esta inversión social.

Datos generales

Problemática

Un peruano que nace en una familia pobre (o víctima de alguna forma de exclusión social) está condenado a recibir la peor educación del país. Esto no le permite acceder a un “trabajo decente” (como lo define la Organización Internacional del Trabajo). Su futuro se verá frustrado y seguirá expandiendo la pobreza a sus descendientes en un círculo vicioso grave, que puede generar la frustración y el resentimiento, además de existir la posibilidad de conflictos y violencia social. La historia del Perú tiene ejemplos de estos escenarios dolorosos.

La Encuesta Nacional de Hogares realizada el 2012 (Enaho, 2012) señaló que, a nivel general, solo el 27,4% de la población mayor de 18 años ha logrado matricularse en la educación superior, es decir, 27 de cada 100 jóvenes. En la zona rural este porcentaje se reduce hasta un 12,4%, es decir 12 de cada 100. La falta de recursos económicos es una de las principales razones por la que los jóvenes no estudian una carrera profesional (Primera Encuesta Nacional de la Juventud Peruana, 2011).

Los jóvenes que provienen de hogares pobres se enfrentan a barreras financieras. No pueden pagar los costos directos e indirectos de la educación superior. Tampoco pueden acceder a mecanismos alterna-

tivos de financiamiento como el crédito bancario. En otro aspecto, los pobres también se enfrentan a problemas de comunicación. En las comunidades y poblados alejados es difícil el transporte a la ciudad para rendir un examen de admisión; implica días de viaje por tierra y por río.

La situación de vulnerabilidad de un joven sin oportunidades eclipsa el desarrollo de sus capacidades, la consecución de sus libertades. En el caso de las mujeres, su situación se puede complicar más, por ejemplo, con embarazos tempranos. En nuestro país, el 12% de adolescentes entre 15 y 19 años están embarazadas (ENDES-INEI. 2012). En áreas rurales el porcentaje es del 19% y, en comunidades de la Amazonía, esta cifra se eleva hasta un 25%.

El Programa Nacional de Becas y Crédito Educativo (Pronabec), a partir del año 2012, recibió la indicación de implementar el Programa Nacional Beca 18, iniciativa del Gobierno (2011-2016) de contribuir a la formación de capital humano con un enfoque de inclusión social para asegurar el desarrollo sostenido del país.

Antecedentes

Son más de 40 años que el Estado peruano subsidia y brinda créditos para la educación superior. Esta labor ha recaído en los últimos años en el Ministerio de Educación y tiene distintos momentos, marcados por la creación de diferentes entes de planificación, organización y operativización de estas actividades. A continuación, ofrecemos una revisión de las instancias estatales existentes antes de Beca 18.

a. Instituto Nacional de Becas y Crédito Educativo

El Instituto Nacional de Becas y Crédito Educativo (INABEC) inició sus funciones el 2 de abril de 1973. La Ley Nro. 19236, Ley General de Educación, dispone la creación de un organismo público descentralizado encargado de los programas de becas y crédito educativo. Funcionó hasta abril del 2007 cuando, mediante el Decreto Supremo Nro. 009-2007-ED, se autorizó su fusión por absorción, por lo que quedó el Ministerio de Educación como entidad absorbente. En el periodo de duración del INABEC, nunca se subvencionó becas

de educación superior, y se utilizó solamente modelos de canalización de becas internacionales y de gestión de becas nacionales con instituciones cooperantes.

b. Oficina de Becas y Crédito Educativo

Producto de la fusión por absorción, el INABEC recibió la denominación de Oficina de Becas y Crédito Educativo (OBEC). Mediante Decreto Supremo Nro. 006-2012-ED, del 31 de marzo de 2012, se consideró a OBEC como órgano de línea dependiente del Viceministerio de Gestión Institucional del Ministerio de Educación. La OBEC tuvo a su cargo cuatro tipos de becas: becas de gestión, becas de canalización, becas de subvención bajo normatividad específica (Beca Haya de la Torre, beca de estudios de nivel superior D.L. Nro. 1066, beca para pobladores del VRAE, Beca Bicentenario de la Independencia del Perú) y becas bajo encargo (Aprolab II).

A inicios del 2012, la Oficina de Becas y Crédito Educativo recibió el encargo de implementar el Programa Nacional Beca 18, anunciado en el primer discurso a la nación del presidente Ollanta Humala Tasso (discurso dado el 28 de julio de 2011). Posteriormente Beca 18 se crea mediante el Decreto Supremo Nro. 017-2011, con el objeto de mejorar la equidad en el acceso a la educación superior, mediante el financiamiento de becas integrales en carreras técnicas y profesionales vinculadas a la ciencia y tecnología, las mismas que están dirigidas a jóvenes de escasos recursos económicos y alto rendimiento académico, misión coherente con el Proyecto Educativo Nacional⁷¹.

Beca 18 se implementó con la finalidad de financiar estudios de pregrado en universidades públicas o privadas nacionales y extranjeras, así como estudios técnicos en institutos de educación superior tecnológicos públicos o privados nacionales (también pedagógicos), con énfasis en carreras vinculadas al desarrollo científico y tecnológico del país, que posibiliten una adecuada inserción laboral de los graduados y que no hayan iniciado ni se encuentren estudiando en instituciones educativas superiores.

71 Consejo Nacional de Educación (2006). Proyecto Educativo Nacional al 2021. La educación que queremos para el Perú.

En febrero de 2012, se aprobó la creación de la unidad ejecutora de la Oficina de Becas y Crédito Educativo. Su formalización cumple con lo exigido, ya que puede operar con total independencia administrativa, financiera y presupuestal. Sin embargo, debido a la dispersión normativa, se propuso la creación de un programa nacional para el otorgamiento de becas y créditos educativos, además de un nuevo ordenamiento de becas subvencionadas que incorpora las becas otorgadas.

c. Programa Nacional de Becas y Créditos Educativo

El Programa Nacional de Becas y Crédito Educativo (PRONABEC) está a cargo del Ministerio de Educación, creado mediante la Ley Nro. 29837, en febrero de 2012. Su único objeto fue contribuir a la equidad en la educación superior garantizando el acceso de estudiantes de bajos e insuficientes recursos económicos (o en condición de vulnerabilidad) y alto rendimiento académico⁷², así como su permanencia y la consiguiente culminación de sus estudios. Este objetivo es reiterado para Beca 18, como se detallará más adelante. Asimismo, desde su creación, el Pronabec, al depender funcionalmente de OBEC, es la entidad encargada de operacionalizar la política pública de educación mediante el diseño, planificación, gestión, monitoreo y evaluación del otorgamiento de becas y crédito educativo. Cabe resaltar que los programas son creados por una política específica de responder a algún problema crítico.

Modalidades de Beca 18

Es una iniciativa política, que se convirtió luego en una propuesta de Plan de Gobierno. Beca 18 ha considerado como su público objetivo a jóvenes egresados de escuelas secundarias públicas y privadas, que cuentan con talento académico (alto rendimiento académico) y en condición de exclusión (procedentes de hogares en condición de pobreza u otra condición de exclusión). Actualmente se cuenta de modo general con dos modalidades: la modalidad ordinaria (cuando la condición de exclusión es la condición de pobreza o pobreza extrema del hogar de procedencia) y las modalidades especiales (cuando la condición de exclusión es alguna condición de vulnerabilidad). En ambos

⁷² El alto rendimiento académico es una condición académica que más generalmente refleja el llamado talento académico.

casos el talento académico es una condición necesaria y obligatoria. Las modalidades especiales, consideran distintas becas (según condición de exclusión), tal como se muestra a continuación:

- Beca 18 VRAEM: solo para el público objetivo procedente de algunas de los 53 distritos constituyentes del Valle del Río Apurímac, Ene y Mantaro (Vraem)
- Beca 18 Huallaga: solo para el público objetivo procedente de algunas de los 03 departamentos y 25 distritos constituyentes de la región de Huánuco, San Martín y Ucayali
- Beca 18 FF. AA.: solo para el público objetivo que cuente con el certificado de haber culminado sin problemas el servicio militar voluntario
- Beca 18 REPARED: solo para el público objetivo que cuente con el antecedente de haber sido víctima de la violencia y presente el Registro de Víctima de Violencia (RUV)
- Beca 18 Albergues: solo para el público objetivo proveniente de albergues, aldeas o casa hogar
- Beca 18 EIB: solo para el público objetivo que quiera estudiar la carrera de Educación Intercultural Bilingüe y que provenga de una comunidad o pueblo originario

Adicionalmente, se puede notar que la modalidad ordinaria tiene dos submodalidades adicionales. En primer lugar, la Beca 18 Comunidades Nativas Amazónicas, creada en 2014, es especialmente para jóvenes provenientes de las comunidades nativas amazónicas, grupo social con mayor exclusión a la educación superior⁷³. En segundo lugar, la Beca 18 Internacional cuenta con becarios que actualmente estudian en Honduras, Cuba, Francia y Colombia.

En el presente trabajo el análisis se centrará en la modalidad Beca 18 Ordinaria (que, en lo sucesivo, se designará simplemente como Beca 18), que es la de mayor importancia en el país, debido a los siguientes dos motivos: es la modalidad que concentra mayor cantidad de benefi-

73 Para una revisión sobre el tema, cf. Pérez-Campos y Espinoza-Lecca (2015).

ciarios (casi 80% del total de becas entregadas) y es la única modalidad que tiene marcadamente representatividad nacional⁷⁴.

Objetivos de Beca 18

Durante cinco años de convocatorias, el objetivo se ha ido especializando y redefiniendo de acuerdo al avance de la gestión. Así podemos decir que el objetivo general de Beca 18 es que el público objetivo logre el acceso, mantenimiento y culminación de una educación superior de calidad y contribuya al desarrollo social sostenido del país. Los objetivos específicos son los siguientes:

- Permitir el acceso a la educación superior del público objetivo
- Garantizar el mantenimiento exitoso, en la educación superior, de los beneficiarios de Beca 18
- Lograr la culminación de la educación superior de los beneficiarios de Beca 18

Se puede desprender del análisis fácilmente que los objetivos específicos corresponden, uno tras otro, a los tres momentos o procesos más importantes dentro del proceso general de Beca 18. El programa también ha trabajado en la empleabilidad de los becarios que culminen satisfactoriamente sus estudios superiores. En el año 2015 se creó la Oficina de Inserción Laboral al Becario dentro del Pronabec, y se busó priorizar dicho proceso durante el periodo académico de los estudiantes.

Marco lógico de Beca 18

El diseño de Beca 18 consiste en el desarrollo de la matriz lógica de intervención, la descripción del producto y los beneficios que ofrece al becario. El resultado final que se visualiza es que jóvenes talento egresados de la educación secundaria, y en condición de pobreza, acceden a una formación superior de calidad, y mejoran sus oportunidades para superar sus condiciones e insertarse en actividades económico productivas en igualdad de oportunidades en sus regiones y en el país.

⁷⁴ Adicionalmente cabe mencionar que, a la fecha de redacción del presente texto, las modalidades ordinaria y especial eran gestionadas administrativamente por dos entidades diferentes al interior del programa. La primera era gestionada por la Oficina de Becas de Pregrado y la segunda, por la Oficina de Becas Especiales. Esto hace, adicionalmente, que, por facilidad, centremos nuestro análisis en las becas de la primera oficina. Posteriormente (para el año 2015) todas las modalidades de Beca 18 pasaron a ser administradas solamente por la Oficina de Becas de Pregrado.

Las actividades centrales que se establece son el desarrollo del proceso de convocatoria, inscripción, selección y otorgamiento de Beca 18 Pregrado; desarrollo del proceso de soporte académico y psicopedagógico del becario ofrecido por Beca 18; gestión del programa; y monitoreo, seguimiento, evaluación y generación de evidencia. Cada uno de los resultados y actividades cuenta con indicadores, fuentes de verificación y supuestos, que deben permitir el monitoreo, el seguimiento y la evaluación del programa.

Matriz de marco lógico del Programa Nacional Beca 18⁷⁵

Objetivos	Indicadores	Medios de verificación	Supuestos importantes
Resultado final			
Tasa de empleabilidad de los egresados de la educación superior	% de becarios que se emplean en tiempo previsto	SIBEC	Las IES ofrecen bolsas de trabajo a los becarios antes de egresar de la educación superior.
Resultado específico			
Tasa de culminación efectiva	% de becarios que logra concluir la educación superior en tiempo previsto.	SIBEPREG	Las IES cumplen con los ciclos académicos en los plazos establecidos.
Productos			
Jóvenes con beca integral en la modalidad ordinaria	% de jóvenes con alto rendimiento académico y en condición de pobreza o pobreza extrema que accedieron a la educación.	Sistema Integrado de Becas (SIBEC)	Los becarios se adaptan al nuevo entorno educativo y socio cultural.
	% de jóvenes con alto rendimiento académico y en condición de pobreza o pobreza extrema que permanecen en los estudios en relación a los que accedieron.	Sistema de becas de pregrado (SIBEPREG)	

75 Tomado de Ministerio de Economía y Finanzas (2012)

Jóvenes con beca integral en la modalidad especial	% de jóvenes con alto rendimiento académico y en condición de pobreza o pobreza extrema que accedieron a la educación	Sistema Integrado de Becas (SIBEC)	Los becarios se adaptan al nuevo entorno educativo y socio cultural.
	% de jóvenes con alto rendimiento académico y en condición de pobreza o pobreza extrema que permanecen en los estudios en relación a los que accedieron	Sistema de becas de pregrado (SIBEPREG)	
Actividades			
Adjudicación de beca integral en la modalidad ordinaria	Jóvenes adjudicados con una beca integral	Resoluciones jefaturales de adjudicación de becas emitidas	
Entrega de los servicios de nivelación para becarios de la modalidad ordinaria	Jóvenes estudiantes que hayan cursado el ciclo de nivelación académica	Base de datos con el registro de los becarios que han recibido la nivelación y que hayan aprobado el ciclo	Las instituciones de educación superior cumplen con brindar los servicios de calidad según los compromisos asumidos en el convenio entre ambas partes.
Entrega de los servicios de tutoría para becarios de la modalidad ordinaria	Jóvenes estudiantes que han recibido el servicio de tutoría	Informe técnico	La oferta de educación superior cumple con brindar los servicios de calidad a nivel regional acorde a las necesidades de la demanda.
Entrega de beca para becarios de la modalidad ordinaria (incluye subvención y tasas académicas)	Jóvenes estudiantes que han recibido conforme las subvenciones	Informe técnico con el reporte de las subvenciones a ser pagadas	

Adjudicación de beca integral en la modalidad especial	Jóvenes adjudicados con una beca integral	Resoluciones Jefaturales de adjudicación de becas emitidas	Las instituciones de educación superior cumplen con brindar los servicios de calidad según los compromisos asumidos en el convenio entre ambas partes. Oferta de educación superior cumplen con brindar los servicios de calidad a nivel regional acorde a las necesidades de la demanda.
Entrega de los servicios de nivelación para becarios de la modalidad especial	Jóvenes estudiantes que hayan cursado el ciclo de nivelación académica	Base de datos con el registro de los becarios que han recibido la nivelación y que hayan aprobado el ciclo	
Entrega de los servicios de tutoría para becarios de la modalidad especial	Jóvenes estudiantes que han recibido el servicio de tutoría	Informe técnico	
Entrega de beca para becarios de la modalidad especial (incluye subvención y tasas académicas)	Jóvenes estudiantes que han recibido conforme las subvenciones	Informe técnico con el reporte de las subvenciones a ser pagadas	

Población directa

La población directa está constituida por los jóvenes peruanos egresados de escuelas secundarias públicas o privadas de todo el país, con alto rendimiento académico (talento académico) y en condición de exclusión social (puede ser: pobreza o pobreza extrema u otra condición de vulnerabilidad). A esta condición de exclusión llamamos mérito. En ese sentido, Beca 18 puede imaginarse como destinada al talento académico y al mérito. El primero refiere a la condición de alto rendimiento académico. El segundo refiere a las condiciones de vulnerabilidad en las cuales el talento académico se manifiesta. Justamente, para cada condición de mérito, se tiene una modalidad de Beca 18.

En años anteriores se consideraba como requisito ser egresado de un colegio público, pero se incluyó, a partir de la convocatoria del año 2015, a los egresados de colegios privados pues se tuvo en cuenta que existen jóvenes que son becados en estos colegios, precisamente por su buen rendimiento académico. Desde dicha convocatoria, se puede decir que Beca 18 está dirigida, de manera general, a todo egresado de la educación secundaria.

Ámbito de intervención

Beca 18 es una iniciativa que busca estar presente en todos los departamentos a nivel nacional. Busca lograr una cobertura progresiva, sensible de cuantificación, hasta el nivel distrital.

Estrategias de Beca 18

- Exámenes descentralizados y gratuitos

La oportunidad de obtener una Beca 18 se reduce para los jóvenes que viven en mayor exclusión social. Es paradigmático de nuestra realidad que justamente el público más representativo que se quiere beneficiar no pueda acceder a tal beneficio por aspectos geográficos: salir o entrar a sus comunidades es difícil, por viajes largos y rutas agrestes, que incluyen atravesar ríos en canoas. Agregado a ello se tienen los costos de los exámenes de admisión. Ante esto, se debe considerar que más de la quinta parte de las instituciones educativas de prestigio que trabajan con Beca 18 tienen sede solo en Lima. Desde el 2013, Beca 18 implementó los exámenes gratuitos y descentralizados. Es decir, la universidad o el instituto ya no se queda en sus instalaciones esperando que los postulantes lleguen a ellos, sino que estas instituciones van a las zonas más alejadas del país a tomar evaluaciones de admisión de manera gratuita. Esto se ha llamado “salir en la búsqueda del talento”.

El programa cuenta con las siguientes actividades:

- Elaborar mapas de pobreza según demanda potencial para identificar zonas de priorización de acuerdo a las zonas identificadas como críticas en ellos se prioriza la atención

- Implementar y desarrollar exámenes de admisión gratuitos en las zonas priorizadas en coordinación con las instituciones de educación superior privadas. Estas s son informadas de los lineamientos de la convocatoria, de las zonas priorizables y de las mejores estrategias para llegar al público objetivo en las zonas más alejadas y vulnerables del país.
- Selección de beneficiarios según prioridad regional de carreras postulantes

Existe una alta demanda por Beca 18 que es mayor a la oferta de becas que se ofrece, por lo que se hace una selección. Uno de los criterios para ser elegido becario es la “priorización de carreras”, como también lo es el rendimiento académico, la condición socioeconómica, y otros.

El programa cuenta con las siguientes actividades:

- Revisión de fuentes y documentos que analizan las potencialidades, necesidades de capital humano, zonas de conflictos socioambientales y proyecciones de desarrollo económico.
- Análisis de indicadores a nivel regional y realización de la matriz de priorización de carreras a nivel regional
- Selección de instituciones de calidad

Para asegurar que la inversión social tenga éxito en términos de contar con profesionales y técnicos capacitados, que se inserten con éxito en el mercado laboral, Beca 18 realiza evaluaciones a las instituciones postulantes (ya sean nuevas o continuadoras). Su metodología de evaluación considera bases de datos y evidencia publicada, como los rankings de universidades, y también los datos obtenidos por las calificaciones y reportes que realizan becarios y especialistas de Beca 18 (funcionarios que trabajan con las instituciones). A ello se agrega toda la información que proporcionan las propias instituciones sobre sus servicios, en su reporte de postulación. El programa cuenta con las siguientes actividades:

 - Elaboración de la metodología de evaluación de instituciones de educación superior, a partir de la revisión de la información pertinente

- Implementación y desarrollo del sistema de postulación de instituciones de educación superior, lo que incluye la construcción de un portal web donde las instituciones deberán de subir la información pertinente
 - Asesoramiento, verificación y análisis de la información para determinar las instituciones que son elegibles en la convocatoria de Beca 18
- Asignación de cuotas de becas regionales

Ya que uno de los principios de Beca 18 es la descentralización de la educación superior de calidad en el Perú, se realiza una distribución de becas bajo las potencialidades de cada región. Esto no solo se realiza a través de la demanda potencial de población en proceso de inclusión a la educación superior, sino también a través de indicadores del desarrollo competitivo, laboral y económico de la región. El programa cuenta con las siguientes actividades:

- Realización de la metodología de asignación de cupos regionales
 - Definición de indicadores para la asignación de cupos regionales
 - Asignación de cupos de becas por región
- Enfoque de calidad en los procesos

La búsqueda de la calidad en la gestión pública asegura un mejor servicio a los ciudadanos. Indica Beca 18 en su expediente Técnico 2014: “La búsqueda de la calidad es el camino de la excelencia. En términos de políticas públicas, la calidad se traduce en un gasto eficiente de la inversión social y en un impacto efectivo de dichas intervención”. El programa cuenta con las siguientes actividades:

- Evaluación constante de las actividades que se realizan y mejoramiento de los procesos para cumplir con los objetivos
 - Reuniones y capacitación con el personal para el cumplimiento de las metas hacia la optimización de los procesos
- Ciclo de nivelación

Los jóvenes provenientes de zonas rurales y de comunidades del país no han tenido el mismo nivel de educación que los jóvenes provenientes de grandes ciudades. Para remediar estos defectos de la educación básica nacional, y que aseguren la permanencia y culminación de la educación superior, Beca 18 implementó, en coordinación con las instituciones elegibles, un ciclo de nivelación. Este ciclo está diseñado para trabajar las variables cognitivas y no cognitivas dadas a aminorar las disparidades con la que los jóvenes alcanzan la educación superior. El programa cuenta con las siguientes actividades:

- Elaborar un sustento técnico la necesidad de un ciclo de nivelación
 - Establecer en coordinación con las instituciones de educación superior la implementación del ciclo de nivelación
 - Monitorear los avances del ciclo de nivelación
- Tutoría permanente

Para asegurar el objetivo de la permanencia y culminación de la educación superior de los jóvenes becarios, Beca 18 les ofrece el servicio de tutoría permanente, el que se desarrolla tanto en el plano académico como en el socioafectivo. Luego de una evaluación inicial, se agrupa a los beneficiarios según nivel de riesgo: alto, moderado y bajo. El programa cuenta con las siguientes actividades:

- Evaluación inicial de beneficiarios para determinar el nivel de ayuda que necesita en la tutoría
- Implementación y desarrollo del servicio de tutoría en coordinación con las instituciones educativas

Análisis del programa Beca 18 a nivel interno

Estructura organizacional del Minedu

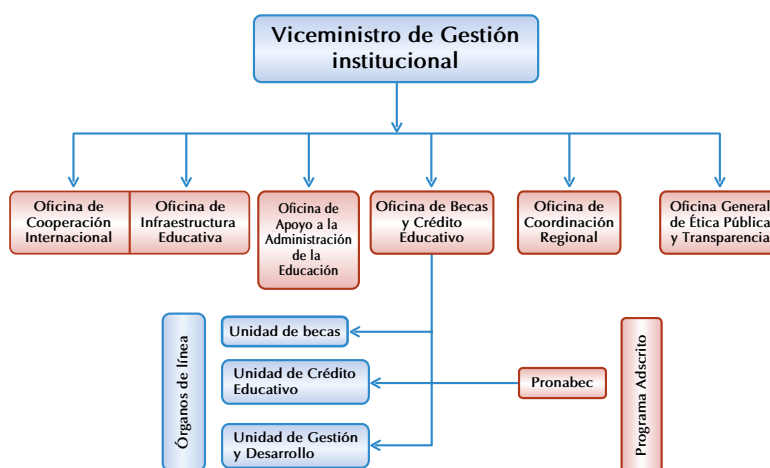
Para la mejor comprensión de la estructura organizacional, realizamos un análisis deductivo. Identificamos al Ministerio de Educación como órgano rector de las políticas educativas nacionales de donde se desprenden los Viceministerios, las Direcciones, Oficinas y Unidades que darán cumplimiento a la finalidad. Profundizaremos nuestro análisis

lisis en la Oficina de Becas de Pregrado, área donde se ejecutan las políticas relacionadas al otorgamiento de becas.

Estructuralmente el organográfico refleja una unidad de mando que ejerce la Alta Dirección sobre las unidades de línea, así como el poder y autoridad sobre los mismos. Cabe destacar que la manera de coordinar en el Ministerio es excesivamente formal, pues impera la normalización de procesos en las distintas áreas funcionales, pues se hacen rígidas y complejas las comunicaciones entre las áreas, lo que responde de una manera más lenta a los objetivos planteados. Tal característica se presenta a nivel de toda la estructura orgánica ministerial.

En la Oficina de Becas Pregrado ocurre lo contrario; se observa un tipo de coordinación más flexible tal como se describirá más adelante. Esta Alta Dirección es la máxima autoridad conformada por el Despacho ministerial en este caso el Ministro, los dos Viceministerios de gestión institucional y gestión pedagógica; y Secretaria General. Los órganos ejecutivos son los órganos de línea que dependen directamente de los dos Viceministerios, que responden a objetivos individuales.

Organigrama estructural del Viceministerio de Gestión Institucional⁷⁶



Fuente: Plan de Gestión Institucional del Pronabec del Ministerio de Educación, 2012 – 2016

76 Programa Nacional de Becas y Crédito Educativo (2012). Plan de Gestión Institucional del Programa Nacional de Becas y Crédito Educativo del Ministerio de Educación, 2012 – 2016.

Estructura organizacional de Pronabec

La estructura de Pronabec, por su naturaleza se rige por un manual de operaciones que es aprobado un mes después de la creación del Programa en el 2012, como característica es funcional y responde a atender un problema o una situación crítica, en este caso atiende una política pública específica. La organización de Pronabec cuenta con el Consejo Directivo y Dirección Ejecutiva como órganos de dirección. El Consejo Directivo es el órgano de máxima jerarquía del Pronabec, integrado por nueve representantes de diferentes instituciones que realizan el seguimiento y evaluación de resultados de Pronabec.

Funcionalmente se reúnen una vez al mes en las instalaciones del Minedu. Los representantes que conforman el Consejo Directivo son dos representantes de Minedu, un representante de la Presidencia del Consejo de Ministros, un representante del MEF, un representante del MTPE, un representante de la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales, un representante de las universidades acreditadas por los Organismos Competentes del Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa, un representante del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico y un representante del Ministerio de Salud, quienes activamente están cumpliendo sus funciones.

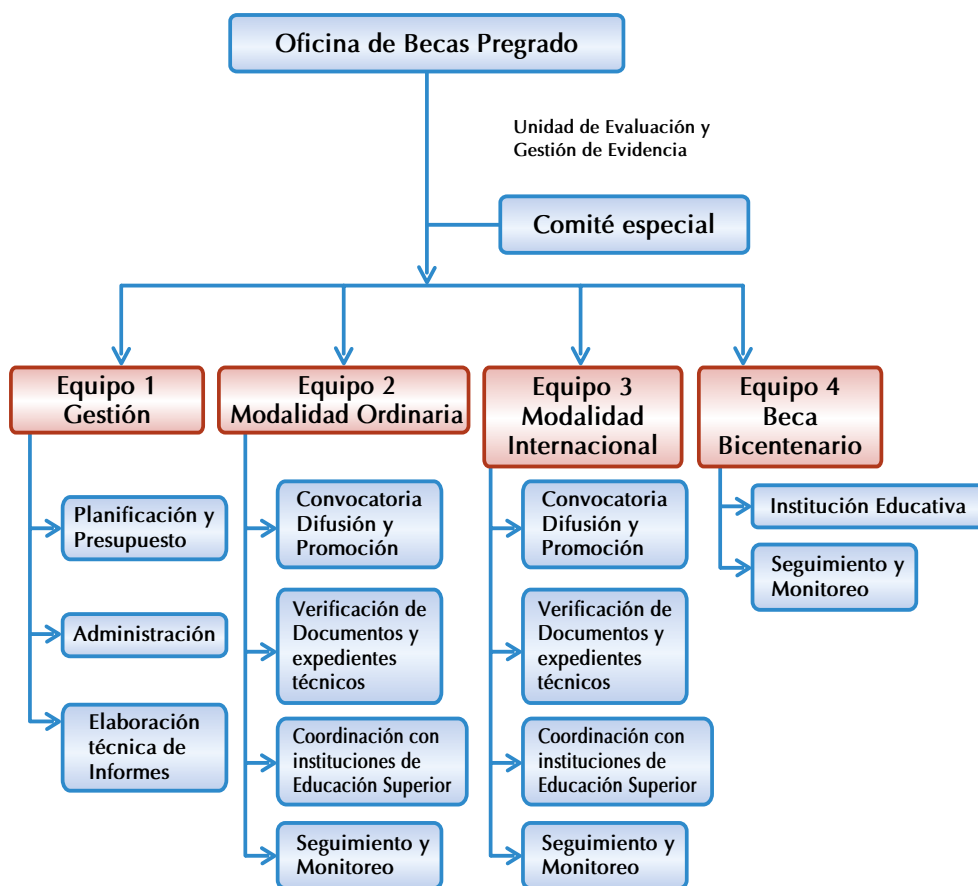
La Dirección Ejecutiva, responsable de la unidad ejecutora 177, en el pliego presupuestal, es responsable de la marcha organizacional del Pronabec, con responsabilidad ejecutiva y administrativa. Esta área tiene actualmente asesores que ayudan en la toma de decisiones al Director Ejecutivo, los órganos que dependen de la Dirección ejecutiva son los de asesoramiento, apoyo y los órganos de línea, que son cinco: la Oficina de Becas Pregrado, la Oficina de Becas Postgrado, Oficina de Becas Especiales, Oficina de Crédito Educativo y Oficina de Coordinación Nacional.

Estructura organizacional de la Oficina de Becas Pregrado

La Oficina de Becas Pregrado está encargada de administrar e implementar los programas de becas de nivel pregrado, el principal Beca 18, en todas sus modalidades, y también las nuevas becas que sur-

gieron en el año 2014: Beca Excelencia Académica y Beca Vocación de Maestro (llamadas en conjunto “becas de capital humano”). Está a cargo de ejecutivos de confianza con categoría de jefe de oficina, los cuales dependen de la Dirección Ejecutiva. Como estructura orgánica solo cuentan con una distribución de equipos de trabajo dentro de la oficina, lo cual es denominado dentro del expediente técnico como estructura funcional de la Oficina de Pregrado.

Estructura orgánica de la Oficina de Becas Pregrado



Fuente: Expediente técnico 2013, Pronabec

En agosto de 2012 la Oficina de Becas Pregrado contaba con dos personas a cargo de todas las funciones de la oficina. Se aumentó de manera desprogramada a diez personas en noviembre. Para el año

2013, contaba con 42 personas, de las que 50% tiene un contrato administrativo de servicios, sin incluir a los gestores, que son los que trabajan directamente con los becarios y las instituciones educativas.

En la Oficina de Becas Pregrado tiene la particularidad de ser la única que tiene como unidad funcional el Área de Evaluación y Generación de Evidencia, donde se sistematiza todo el proceso y experiencias del Programa Beca 18 y, además, cumple la función de asesorar directamente a la Oficina de Becas Pregrado, dotando a esta de sustentos técnicos, investigaciones y evidencia para que la gestión pública que se realice sea eficiente, eficaz y de calidad.

El Área de Evaluación y Generación de Evidencia cumple el papel técnico, importante en la administración pública para direccionar el cumplimiento de las metas y así encaminar la gestión hacia las certezas que otorga la evidencia. Recientemente Pronabec, a través de esta área de la Oficina de Becas Pregrado, ha publicado el documento “Evidencia para políticas públicas en educación superior”. En el año 2015, también, en este sentido, se formalizó esta actividad de generar evidencias a través de la creación del Centro de Investigación e Innovación de Pregrado (CIIPRE). Son objetivos del CIIPRE:

- Desarrollar investigaciones para la generación de evidencia y la implementación de innovaciones en la gestión social de la inversión pública en la Oficina de Becas Pregrado de Pronabec
- Proponer y realizar estudios e investigaciones en articulación con instituciones especializadas en la materia de investigación, así como en articulación con investigadores internos o externos ad hoc, previa aprobación de la misma por la Dirección Ejecutiva de Pronabec
- Formular, experimentar y validar diversos estudios o investigaciones que se realicen
- Proponer innovaciones de los procedimientos y/o funciones de la Oficina de Becas Pregrado sustentadas en las investigaciones realizadas a efectos de mejorar la calidad, eficiencia y eficacia de las funciones de dicho órgano de línea

- Publicar documentos de trabajo, investigaciones, memoriales y otros documentos que deriven de las investigaciones realizadas
- Organizar y ejecutar actividades o eventos para la presentación de las investigaciones realizadas a efectos de presentar los documentos obtenidos para su utilización en la mejora de las políticas adoptadas por Pronabec

Siguiendo a Kast y Rosenzweig (1998), es posible observar Beca 18 al interior dentro de un sistema social abierto con cada vez mayor complejidad al interior, cuyos subsistemas se complejizan y diferencian conforme avanza el desarrollo del proceso de cumplimiento de objetivos. Debido al protagonismo sin precedentes que Beca 18 ha adquirido dentro de Pronabec, muchas de las áreas de este organismo están siendo absorbidas por los requerimientos administrativos de Beca 18. Es necesario resaltar la velocidad con que se ha ejecutado el proceso, teniendo en cuenta la habitual burocracia del aparato estatal. Ejemplo de ello es la absorción de la Oficina de Tutoría, dentro de la Oficina de Becas Pregrado.

El nivel organizacional es bastante flexible. Se han creado puestos según las exigencias del contexto, cuando el personal se hace ineficiente para controlar el número de beneficiarios que va acrecentándose. A medida de que se implementa el programa, el proceso requiere mayor exigencia. Al tratarse de un nuevo tipo de iniciativa de beca, hay una constante creación de instrumentos nuevos de acuerdo a las necesidades que van apareciendo con las acciones diseñadas en el proceso. Algunos de los instrumentos creados son, por ejemplo, algoritmos para garantizar el acceso de los más desfavorecidos evitando así la filtración y asegurando el criterio de selección adecuado.

Según el análisis y de acuerdo a una tipología sobre los estilos de gestión, se encuentra, en Beca 18, un estilo de gestión oligárquico. Desde el cambio de cuadros directivos y personal técnicos a nivel de asesores para la gestión del año 2013, es claro que las decisiones se concentran tanto en el jefe de la Oficina de Pregrado de Pronabec como en el director ejecutivo de Pronabec. El tipo de liderazgo es formal y tradicional, con mucha concentración de funciones y de toma

de decisiones. Son pocas las personas de la entera confianza de estos directivos, en quienes se delega facultades para toma de decisiones. La mayoría de decisiones son tomadas por las cabezas y ejecutadas por el resto del equipo y se realiza siempre una delegatura en la ejecución de las tareas, pero con la orden que viene del primer nivel, directivos y de segundo nivel, asesores.

Análisis del contexto

Análisis de las dimensiones políticas

Beca 18 nació en una decisión política en la campaña del Presidente Ollanta Humala. El programa ha ganado legitimidad en la población a tres años de su existencia, lo que le ha permitido crecer y fortalecerse en la administración estatal. Este reconocimiento se ve reflejado en la opinión pública a través, por ejemplo, de encuestas que ubican a Beca 18 como lo mejor que ha realizado el Gobierno (2011-2016). Según la encuesta nacional realizada por Ipsos Apoyo, en julio de 2013, Beca 18 es lo mejor del segundo año de gestión; con 41% de aprobación se ubica por encima de Pensión 65 con 40% y otras acciones del Gobierno.

Beca 18 ha ganado también el Premio Buenas Prácticas en Gestión Pública dos veces (2013 y 2016), en la categoría incidencia pública, organizado por la asociación civil Ciudadanos al Día. En 2014 recibió la Certificación Internacional ISO 9001:2008 por la calidad de su servicio, y en 2016 ganó el Premio Creatividad Empresarial en la categoría Gestión Pública Nacional, entre otros reconocimientos. El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial también han elogiado el trabajo de Beca 18, porque se considera como un programa de becas que, en todo el mundo, tiene la particularidad de tener un enfoque de inclusión social.

El interés del BID en Beca 18 es particular. Ha participado técnicamente en la realización de un estudio de impacto del programa, en conjunto con el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) y el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). Además, el BID financia a la Universidad San Ignacio de Loyola (USIL) para aumentar su población de beneficiarios de Beca 18, en un convenio que esta institución

califica de “trascendental e histórico, no solo para nuestra universidad, sino también para el Perú”⁷⁷.

A nivel de los Gobiernos Regionales, el programa ha tenido una mejor respuesta en Huancavelica con la creación de la Academia Talento Beca 18 en el año 2012, que tiene el objetivo de preparar a jóvenes de escasos recursos económicos para ingresen a las universidades en convenio con el Programa. También se hizo una Academia Beca 18 en Ayacucho; se han presentado otras iniciativas pero sin nada concreto.

El Congreso de la República otorgó un diploma de reconocimiento a Pronabec, luego de tres años de su funcionamiento, por otorgar becas de estudios superiores de calidad para estudiantes de zonas de extrema pobreza. Fue un saludo multipartidario; es decir, las fuerzas políticas se ponían de acuerdo para destacar la labor del programa.

Beca 18, como política de Estado, significa que es de interés nacional llevarla adelante y para ello se aseguran todos los mecanismos legales y administrativos necesarios para su desarrollo en beneficio de los ciudadanos, independientemente del gobierno de turno. Al consolidarse en este camino, como un eje rector de la República, inspira una estructura histórica en el Perú de equidad, derechos humanos y de desarrollo económico y social.

Resultados de Beca 18

Es importante mencionar el alcance de la iniciativa Beca 18, que tiene un impacto a corto, mediano y largo plazo. A corto plazo, cubre la totalidad de los costos académicos (matrícula y pensión), así como el costo de alojamiento, alimentación, transporte, seguro médico, laptop y materiales de estudio. Además, los beneficiarios acceden a nivelación académica, acompañamiento académico y afectivo, enseñanza de idioma extranjero, entre otros. Es decir, el becario, de inmediato, deja la situación de pobreza, y lo que esto signifique también para la familia de la que proviene.

77 Otras instituciones privadas siguen aumentando también su población de beneficiarios de Beca 18 en sus instituciones, lo que reconfigura también la llamada vida universitaria y las redes sociales de los jóvenes beneficiarios. Un tema amplio sobre interculturalidad de las instituciones. El 25% de la población de la Universidad Peruana Cayetano Heredia ya es de Beca 18. Se debe observar la dinámica en cada una de las instituciones.

A mediano plazo, los beneficiarios serán capaces de responder a las demandas del mercado, puesto que el trabajo es la única forma de salir de la pobreza. En este sentido, podrán acceder a puestos formales, lo que reduce significativamente la probabilidad de recaer en la pobreza.

A largo plazo, los becarios, quienes serán los futuros jefes de hogar, serán capaces de colaborar con sus hijos en su formación académica durante la primaria y secundaria y también podrán brindar las condiciones necesarias para que sus hijos también inicien y culminen sus estudios superiores. Benavides y Etesse (2012) reportaron que alrededor del 50% de los hijos de egresados de educación superior también acceden a dicho nivel educativo, en contraste con hijos cuyos padres no tienen educación, pues dicha cifra se reduce drásticamente a 6 %.

Beca 18 ha logrado tener beneficiarios que estudian carreras que son importantes para el crecimiento y desarrollo regional y del país, pues prioriza las carreras en función a la demanda de dichas carreras en el mercado laboral y a las potencialidades de cada región. Así, cuando los becarios egresen, contribuirán a la competitividad del país, pues existe un alto déficit de profesionales calificados en la actualidad.

El logro más trascendental es haber insertado en la educación superior peruana un dinamismo diferente: viajar por el país en la búsqueda del talento. Son cada vez más las instituciones educativas de calidad presentes en las regiones del país, tomando exámenes gratuitos y brindando todas las facilidades para que los más excluidos rompan las barreras de la pobreza y se imaginen un mejor futuro. Se han desarrollado 18 509 exámenes descentralizados y gratuitos en 2013 en todo el Perú y, para el año 2014, aumentó a 34 263.

La educación, en esta problemática, se constituye como uno de los ejes principales para superar la pobreza entre una generación y otra, y para contrarrestar la producción intergeneracional de las desigualdades (Cepal, 2008). La educación superior, en específico, es un derecho que, al hacerse efectivo, logra que las personas trasciendan y que puedan, además, acceder con mayores oportunidades al derecho al trabajo y, en general, a todos los derechos: son más conscientes de su existencia y pueden exigirlos.

El impacto es cada vez mayor en cuanto a generación de otras iniciativas paralelas a Beca 18, que están invirtiendo en la educación como generador de desarrollo. Allí están las Academias Talento Beca 18 en las regiones (Huancavelica y Ayacucho); también se encuentran los esfuerzos de las instituciones educativas que buscan asegurar la inclusión de estos jóvenes en el sistema de educación.

Beca 18 logró la Certificación ISO 9001:2008, otorgada por la Organización Internacional para la Normalización, por la calidad de su servicio en su convocatoria y selección de beneficiarios. El programa, además, busca tener un atributo en la tecnología social que se aplica en todos sus procesos. Esto tendrá un mayor impacto en cuanto esté más cercano a cumplir con los objetivos de Beca 18. En la siguiente tabla, se aprecian algunos resultados a la fecha.

Algunos resultados de Beca 18

Antes	Después
No se priorizaba una dinámica entre oferta académica y demandas regionales al momento del acceso a la educación superior.	56,13% de becarios estudian carreras con Prioridad 1 en el 2014, es decir, carreras con alta demanda e importantes para el desarrollo económico regional.
No se priorizaba una dinámica de favorecimiento de distritos por condición de pobreza al momento del acceso a la educación superior.	52,85% de becarios pertenecen a distritos con prioridad 1 en el año 2014; es decir, se trata de distritos con incidencia de pobreza mayor a 50%.
Una institución de educación superior presente en 6 regiones es el promedio en el año 2013.	Una institución presente en 9,7 regiones es el promedio en el año 2014.
El porcentaje de mujeres becas en el 2012 fue de 29%.	En el año 2014, el 57% de becarios son mujeres.
No había promotores (de la educación superior de calidad) de Beca 18 en las diferentes regiones del Perú en el 2012 y 2013.	En el año 2014, Beca 18 cuenta con 200 promotores repartidos en cada una de las provincias del Perú bajo un esfuerzo de difundir y captar el talento académico y la educación superior de calidad.

Factores limitantes

Beca 18 ha superado sus metas y se enfrenta a nuevos retos. Se ha manifestado desde distintos foros que el futuro de un Programa como Beca 18 deben ser los créditos educativos. Se trata de que el programa sea autosostenible, que genere un fondo que permita que se beneficie a más jóvenes. Yamada (2015) ha señalado este camino. Este programa, como se ha indicado, tiene una Oficina de Créditos Educativos. En el año 2015, se trabajó en un crédito blando universitario para todos aquellos que no puedan acceder a una beca. Este es un aspecto presente en la política social en el Perú, y ha existido una presencia en todas las propuestas de Gobierno en el marco de las elecciones para Presidente de la República en el 2016: planes y visiones sobre el futuro de un sistema nacional de becas y créditos educativos.

Beca 18 ha crecido aceleradamente, lo que complejiza su trabajo. No solamente han aumentado los becarios a los cuales se les debe dar seguimiento (monitoreo), sino que también ha crecido el número de instituciones superiores con las que se trabaja. Esto obliga a realizar coordinaciones con diversas instituciones. En el año 2014, egresaron 1422 estudiantes. Si bien se reporta que estos jóvenes se están insertando en su mayoría en el mercado laboral, será luego un reto lograr que ocurra lo mismo con los miles que empezarán a egresar en los próximos años. Trabajar con jóvenes procedentes de una realidad social vulnerable implica riesgos en cuanto a si concluirán con éxito su carrera profesional⁷⁸. No solo el bajo nivel académico que se obtiene en la educación básica en algunos pueblos alejados del país coloca en desventaja a estos estudiantes, sino también los posibles problemas afectivos y de desarraigo, además de la alineación cultural. Hay que tener en cuenta que aproximadamente el 90% de los becarios proceden de provincias del interior del país.

Parte también de asegurar mecanismos que contribuyan a su posterior inserción laboral es el estudio de redes sociales que se hace desde

78 En este punto es importante el acompañamiento que se les dé. Uno de los ejemplos de innovación en ingeniería social es, por ejemplo, la iniciativa de la Oficina de Becas Pregrado a través de un portal de acompañamiento al becario. Se trata del proyecto llamado Inspírate, en el que se podrán visualizar videos de distintas clases magistrales (que son dadas por las mejores instituciones del país), exposiciones de los mismos becarios, acceso a información y fuentes de referencia y presencia de un foro de interacción. Esto se dará en un espacio común llamado la intranet del becario, en el que se buscará hacer interactuar y potenciar las oportunidades de desarrollo.

el CIIPRE para analizar cómo se determinan las redes sociales antes, durante y después de la presencia de la educación superior. Un escenario es el siguiente: si los becarios solo interactúan entre ellos estarían limitando su capacidad de formar redes de contacto, que les pueden servir para conseguir en adelante ciertas mejoras y preferencias laborales.

En cada institución educativa, sea universidad o instituto, se ha implementado una forma de hacer Beca 18. En algunas instituciones, los becarios están estudiando solo entre ellos, como un grupo aislado de la población estudiantil general. En otras instituciones, son parte de todo el alumnado. Es evidente que esta última práctica debe ser la ideal. Aunque no existe una reglamentación al respecto, ni un marco legal y operativo a nivel general (partiendo del hecho de no contar con un sistema de acreditación oficial o de no contar con un sistema de evaluación estandarizada al finalizar la educación básica, por mencionar solo dos hechos relevantes). Se debe apuntar que cada vez las instituciones de educación superior van enfrentando el asunto importante de la interculturalidad. Aunque hay mucho por hacer al respecto, al menos se puede decir que Beca 18 ha puesto el tema en agenda.

Conclusiones

- Beca 18 cumple con el objetivo específico de brindar acceso a una educación superior de calidad a jóvenes en situación de vulnerabilidad social y pobreza. Las metas se han superado en términos de números: al concluir el año 2016, el programa social ha entregado más de 50 mil becas, es decir, 100% más de la meta inicial de 25 mil.
- Beca 18 no es la continuación de otros programas u organizaciones del Estado peruano dedicados a dar becas de estudio. Antes de Beca 18, como se ha revisado históricamente, no existía un organismo del Estado que otorgue becas de forma masiva y descentralizada. Este es un caso inédito para el país y para el mundo, pues los programas de becas existen en todo el mundo, pero Beca 18 ha sido pionero con un enfoque específico de inclusión social.

- Para que Beca 18 pueda cumplir con el objetivo de lograr acceso, mantenimiento y culminación de una educación superior de calidad, se ha aplicado distintas estrategias que derriben las estructuras sociales de la desigualdad: exámenes descentralizados y gratuitos, elección de beneficiarios según prioridad regional de carreras postulantes, selección de instituciones de calidad; asignación de cuotas de becas regionales, enfoque de calidad en los procesos, ciclo de nivelación, y acompañamiento académico y socioafectivo al becario.
- Beca 18 es parte de Pronabec y está dentro del Ministerio de Educación, con una dinámica particular de funcionamiento, pues, como programa social, a través de la Consejo Directivo de Pronabec, se coordinan sus acciones a futuro de manera intersectorial. La Oficina de Becas Pregrado, que es la que administra Beca 18, es la unidad que más cambios ha presentado en el tiempo en su organización, con la finalidad de poder llevar adelante la atención a una cada vez más numerosa población de beneficiarios. En esta oficina de Pronabec se ha generado que su financiamiento sea de Presupuesto por Resultados (PpR). Es decir, desde el MEF, se asignan los recursos económicos necesarios, pues se cuenta con toda la información del Programa, indicadores de su avance, datos que aseguran que se está cumpliendo con las metas.
- Beca 18 ha desarrollado tecnología social, lo que ha generado reconocimiento de la opinión pública especializada: académicos y organismos relacionados a la educación y el desarrollo, nacionales e internacionales. Un ejemplo es el interés que ha puesto el BID para investigar el caso de Beca 18. Se trata de un estudio de impacto en conjunto con el INEI y el MEF.
- El reconocimiento a Beca 18 proviene de todos los sectores sociales y políticos del Perú, que se han manifestado en el sentido de que el programa debe continuar independientemente del gobierno de turno. Esta misma voluntad es manifiesta por la población en los distintos foros, plazas o escenarios donde se expresa su voz. A esto ha contribuido que Beca 18 ganase

el Premio Buenas Prácticas en Gestión Pública (2013 y 2016) y logre la obtención del ISO 9001 en 2014, entre otros logros que hablan de la calidad de su gestión. Se ha configurado, así, el ánimo nacional para que Beca 18 sea una política de Estado.

- ¿Cómo se hace para que Beca 18 se considere como futura política de Estado? Hay que tener en cuenta que en el Perú ya existen algunas políticas de Estado, como las que están definidas en el Acuerdo Nacional de 2002. Ellas están definidas en cuatro grupos: democracia y Estado de Derecho, equidad y justicia social, competitividad del país, Estado eficiente y descentralizado. Estas políticas fueron acordadas mediante foros y reuniones de representantes de los partidos políticos. Consideramos que Beca 18 nació como propuesta política, se desarrolla en la gestión pública y se legitima en la sociedad a través de sus resultados.
- Beca 18 se puede medir en muchos aspectos, y su política de generación de evidencia brinda información pertinente y útil para el ejercicio de la gestión pública. En ese sentido, puede ser un modelo para el desarrollo sostenible de otras organizaciones gubernamentales. Por otro lado, el programa ya dejó de ser un piloto, por lo que podría ser replicado en otras partes del mundo.

Recomendaciones de políticas

- Beca 18 debe ser una política de Estado, tal como lo piden las representaciones sociales y políticas de todo el país. Para ello se debe asegurar que su trabajo pueda realizarse, independientemente del gobierno de turno, sin que se afecte rigurosidad técnica y la transparencia que son parte de sus ejes rectores.
- La experiencia de Beca 18 debe replicarse en otros organismos del Estado, en el sentido de desarrollar políticas públicas basadas en Evidencia. Se debe tener la información y analizarla. Son necesarios estudios e investigaciones para poder medir el trabajo hecho. Así el servicio a los ciudadanos debe contar con indicadores que midan su calidad.

- Se debe coordinar con las instituciones educativas que trabajan con Beca 18, universidades e institutos, una normatividad para desarrollar la experiencia del Programa dentro de sus instituciones, de forma que se defienda el principio de inclusión. Es necesario que las instituciones educativas se desarrollen en sus procesos de interacción. Esto a futuro debe extrapolarse a la sociedad. Aceptamos que somos un país diverso y trabajamos para que todos tengan las mismas oportunidades y respeto a las distintas manifestaciones culturales. Desde Beca 18 se puede agregar un indicador que evalúe qué tan intercultural, por ejemplo, es una institución en el marco de acción de la inclusión social en la educación superior del Perú.
- El asegurar la calidad de la educación superior es un trabajo que debe fortalecerse con la creación de la Superintendencia Nacional de Educación Universitaria (Sunedu). Beca 18 ya ha venido trabajando en ese sentido. Lo avanzado servirá para optimizar los resultados a la luz de las evidencias en este campo.

Reflexiones finales desde la perspectiva de la gerencia social

Desde un enfoque del capital humano, se tiene que la inversión en educación rinde utilidad tanto en el presente como en el futuro, y se constituye como bien duradero. Tiene como características principales que su costo es prolongado; es relativamente fácil medir el rendimiento de la inversión en educación (se espera que los ingresos de toda la vida de un individuo con un alto nivel de educación superen los de una persona con un nivel de educación menor); los beneficios son especialmente duraderos, pues aun cuando la mayoría de bienes se desprecia con el tiempo, los conocimientos y calificaciones no suelen hacerlo mientras se ejerciten regularmente (Leyva-López y Cárdenas-Almagro, 2002).

La política de otorgar becas es también un incentivo para el desarrollo de los jóvenes estudiantes. Antes de terminar la secundaria, muchos tienen un proyecto de vida: concluir los estudios con las mejores calificaciones para ser aptos a postular a Beca 18. Existe un cambio en el comportamiento de la educación básica de nuestro país por la

presencia del programa. Esto los empodera como personas al tener la oportunidad de ser protagonistas de la sociedad.

La evidencia que se ha generado no solamente justifica el camino de la gestión pública ante quienes toman las decisiones, sino que es la herramienta necesaria para justificar al ciudadano la inversión de sus impuestos y el poder que él le da al Estado para dirigir sus destinos. Esto se está haciendo de forma responsable y con un proyecto de nación que beneficia a sus ciudadanos, pues los conforma a todos en un modelo de desarrollo comunitario que valora el talento que puede aportar cada uno de sus integrantes.

Bibliografía

- Benavides, Martín y Manuel Etesse (2012). Movilidad educativa intergeneracional, educación superior y movilidad social en el Perú: evidencias recientes a partir de encuestas a hogares. En Cuenca, Ricardo (editor). *Educación superior. Movilidad social e identidad*. Lima: IEP, 51-92.
- Kast, Freemont y James Rosenzweig (1998). *Administración en las organizaciones: enfoque de sistemas y de contingencias*. Ciudad de México: Mc. Graw Hill.
- Leyva, S y A. Cárdenas (2002). Economía de la educación: Capital Humano y Rendimiento Educativo. *Revista Análisis Económico, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco*, 18 (36), 79 – 106.
- Ministerio de Economía y Finanzas (2012). *Contenidos mínimos de un Programa Presupuestal, del Programa Presupuestario 0122: Acceso y Permanencia de Población con Alto Rendimiento Académico a una Educación Superior de Calidad del Presupuesto por Resultados*.
- Pérez-Campos, P. y E. Espinoza-Lecca (2015). El universo amazónico: Una mirada cuantitativa a los hechos y algunas conclusiones para políticas públicas. En Contreras, Hans (editor). *Evidencia para políticas públicas en educación superior. Programa Nacional de Becas y Crédito Educativo*. Lima: Ministerio de Educación.
- Yamada, Gustavo (2015). *Presentación de evidencia para políticas en educación superior*. Mesa de diálogo organizada por Pronabec.

Programa Jóvenes a la Obra: Inserción laboral y autoempleo. Una mirada desde la gerencia social

*Berenice Adrianzén Zegarra*⁷⁹, *Eric Arenas Sotelo*⁸⁰ y *Patricia Sánchez Farfán*⁸¹

Resumen

En el presente artículo, se presenta el estudio del Programa Nacional Jóvenes a la Obra, antes llamado ProJoven. El programa busca empoderar a los jóvenes y fortalecer sus capacidades con la finalidad de buscar su inserción en el mercado laboral y promover el autoempleo mediante la generación de planes de negocio. A partir del año 2012, alcanzó las 24 regiones del país; sin embargo, la mayoría de sus beneficiarios aún se encuentran en la costa y en Lima Metropolitana. Una tarea pendiente del programa es evaluar la satisfacción de los jóvenes durante las capacitaciones recibidas, así como la puesta en marcha de los planes de negocio y la inserción efectiva de estos jóvenes en el mercado al terminar los cursos de capacitación para concretar la última etapa de su principal línea de acción.

Introducción

La población de jóvenes de 15-29 años en el Perú es de 7 554 204⁸². La Secretaría Nacional de Juventudes señala que el 31,6% de estos jóvenes, es decir 2 387 128, se encuentran en pobreza o pobreza extrema⁸³. La ENAJU, en el año 2011, señaló que, del total de jóvenes, el 44,2% solo trabajan, el 22% solo estudian y el 16,9% estudian y trabajan, mientras que el mismo porcentaje no realiza ninguna de las dos actividades. El 35,5% de jóvenes empleados son trabajadores no

79 Es ingeniera zootecnista por la Universidad Nacional Agraria La Molina. Es especialista en sistemas integrados de gestión y candidata a magíster en Gerencia Social por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Cuenta con amplia experiencia en diseño e implementación de proyectos de desarrollo social y proyectos audiovisuales.

80 Es magíster en Psicología Comunitaria y estudiante de la maestría en Gerencia Social de la PUCP. Es psicólogo egresado de la Universidad Andina del Cusco. Forma parte del Grupo de Investigación en Psicología Comunitaria de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Ha trabajado como consultor en proyectos e intervenciones de salud mental comunitaria, género, interculturalidad, fortalecimiento y desarrollo comunitario.

81 Es psicóloga social de la Universidad Nacional Federico Villareal y actual estudiante de la maestría en gerencia social de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Cuenta con experiencia en diseño e implementación de proyectos sociales.

82 Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI): Censos Nacionales 2007: XI de Población y VI de Vivienda

83 Secretaría Nacional de Juventudes (SENAJU): Primera Encuesta Nacional de la Juventud (ENAJU), 2011

calificados, realizan servicios como peones, vendedores ambulantes y otros, mientras que el 16,7% son trabajadores calificados de servicios personales, vendedores de comercio y mercados, por lo que el 11,3% son obreros, operarios de minas, canteras, industria, entre otros. Dicho panorama fue la principal motivación para estudiar el Programa Nacional de Empleo Juvenil "Jóvenes a la Obra", iniciativa impulsada por el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo que durante el año 2012 benefició a 20 308 jóvenes que se encuentran en pobreza o pobreza extrema en el Perú. El análisis desarrollado en este artículo busca dar respuesta a dos preguntas: ¿Es Jóvenes a la Obra un programa cogestionado? ¿Las metas del programa deberían formularse en función de jóvenes capacitados o jóvenes insertados en el mercado laboral?

Información general

Antecedentes

En 1996 se creó el Programa de Capacitación Laboral Juvenil – ProJoven, iniciativa del Ministerio de Trabajo y Promoción Social, como respuesta a la precaria situación laboral de los jóvenes de menores ingresos en el país. Años más tarde, tomando como experiencia este programa, surgió el Programa Nacional de Empleo Juvenil "Jóvenes a la Obra" el 20 de agosto de 2011, mediante Decreto Supremo N 013-2011-TR⁸⁴. Se convirtió en un programa orientado a trabajar por los jóvenes, sobre todo aquellos en situación de desempleo, pobreza y pobreza extrema.

El programa Jóvenes a la Obra intenta contribuir a canalizar los recursos del Estado y de otras fuentes, destinados a otorgar prestaciones de capacitación orientadas a aumentar la tasa de inserción en el mercado formal de jóvenes en pobreza y extrema pobreza entre los 15 y 29 años de edad en las 24 regiones del país. Inserta en sus objetivos la obligación por desarrollar y fortalecer competencias de emprendimiento y/o autoempleo y mantiene la línea de capacitación e inserción laboral que ya había impulsado anteriormente ProJoven.

84 Publicado en El Peruano, 20 de agosto de 2011

Objetivos del programa

El programa Jóvenes a la Obra posee un objetivo general y dos objetivos específicos que se presentan a continuación:

- **Objetivo general:** Desarrollar y fortalecer las competencias laborales y de emprendimiento de los y las jóvenes de 15 a 29 años de edad en situación de pobreza, pobreza extrema y/o vulnerabilidad del ámbito urbano y rural, facilitando el acceso al mercado de trabajo formal
- **Objetivo específico 1:** Jóvenes de escasos recursos económico y/o en situación de vulnerabilidad acceden a la capacitación técnica de nivel básico operativo alineada a la dinámica del mercado laboral

Como parte de este objetivo, se busca lograr que los beneficiarios adquieran competencias que les permitan desempeñarse de manera dependiente en ocupaciones de nivel básico – operativo en el mercado laboral formal, así como desarrollar competencias transversales y habilidades sociales.

- **Objetivo específico 2:** Los jóvenes de escasos recursos económico y/o en situación de vulnerabilidad del ámbito rural y urbano acceden a capacitación en gestión para el emprendimiento promoviendo el autoempleo emprendedor.
- Mediante este objetivo, se busca propiciar la generación de ideas de negocio, fortalecer y/o desarrollar las competencias emprendedoras de los beneficiarios y promover la implementación inicial de los planes de negocio.

Ámbito de intervención y de acción

En áreas urbanas, el programa impulsa la formación e inserción laboral, orientando su acción al empleo dependiente. Mientras, en el área rural, el programa interviene con capacitación técnico productiva, orientando su acción al empleo independiente, promoviendo la implementación de centros de producción y desarrollo de emprendimientos productivos.

Servicios brindados

El programa ofrece dos servicios:

- Formación laboral o capacitación en oficios que demanda el mercado laboral: Este servicio se da mediante su línea de acción número 1 denominada “Capacitación técnica para la inserción laboral”. Esta línea consta de cuatro fases: (i) determinación de la oferta formativa, (ii) promoción, focalización y selección de beneficiarios, (iii) capacitación técnica, que garantiza que el servicio brindado por las entidades de capacitación cumpla con los estándares requeridos por el programa y (iv) vinculación e inserción laboral.
- Capacitación para el autoempleo: Este servicio se da mediante su línea de acción número 2, que lleva el mismo nombre. Esta línea consta tres fases: (i) promoción, focalización y selección de participantes, (ii) etapa formativa, (iii) asesoría y acompañamiento.

Actores involucrados

Los principales actores involucrados, además de los beneficiarios son los siguientes:

- Ministerio del Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE): Se encuentra encargado de formular, dirigir, ejecutar, supervisar y evaluar las políticas nacionales y sectoriales en materia sociolaborales, promoción del empleo, intermediación laboral, formación profesional y capacitación para el trabajo.
- Organizaciones sociales de base, población organizada, relacionada y/o comprometida directa o indirectamente con el programa: Facilitan y promueven espacios de promoción de empleo y demanda laboral en coordinación con las unidades zonales.
- Entidades de capacitación (ECAPs): Son entidades autónomas destinadas a impartir la educación superior, promover la investigación y proyectos a la comunidad con el fin de contribuir al desarrollo nacional. La conforman instituciones especializadas como CETPRO, institutos, universidades, etc.

- **Gobiernos Regionales y Locales:** Entre sus funciones, se encuentra la focalización de la población beneficiaria, actividades de promoción y acreditación de jóvenes según las características requeridas de la oferta formativa. Además, se identifican aliados estratégicos en las posibles zonas de intervención.
- **Organismos de cooperación nacional e internacional:** Facilitan la ayuda técnica y financiera para el diseño e implementación de programas y proyectos de desarrollo a favor de los jóvenes, como APROLAB⁸⁵ y CAPLAB⁸⁶, que ofrecen capacitación técnica a jóvenes.
- **Empresas públicas y privadas:** Ofrecen oportunidades laborales a los beneficiarios egresados del programa.

Otros planes, servicios y programas del MTPE

El programa Jóvenes a la Obra se articula con otros planes, servicios o programas del MTPE durante algunas etapas de su ejecución. En el siguiente cuadro, se presentan algunas de estas relaciones

Programas y servicios del MTPE relacionados con el Programa Jóvenes a la Obra

Programa o servicio del MTPE	Relación con Jóvenes a la Obra
Trabaja Perú: Programa de generación de empleos temporales que debe contar con 25% de jóvenes entre 18 y 29 años. Se orienta a desempleados y subempleados, entre otros grupos vulnerables.	Jóvenes a la Obra ofrece capacitación técnica a los beneficiarios del programa Trabaja Perú, cuya edad esté dentro del rango ofrecido por el programa
Perú Responsable: Promueve la Responsabilidad Social Empresarial (RSE) generadora de empleo, empleabilidad y emprendimiento en la población a nivel nacional.	Jóvenes a la Obra coordina con el programa Perú Responsable para colocar a los egresados de sus cursos de capacitación dentro de las empresas aliadas de dicho programa.
Certijoven: Es una constancia donde se valida la identidad, trayectoria, buena conducta de los jóvenes entre 18 y 25 años de edad. Es validada online por la Reniec, Mininter y Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.	Los egresados del programa Jóvenes a la Obra obtienen el certijoven al culminar su proceso de capacitación, con la finalidad de reducir el número de trámites que les permiten acceder a los documentos que necesitan para vincularse al mercado laboral.

85 APROLAB: Apoyo a la Formación Profesional para la inserción Laboral en el Perú. Convenio de financiación Gobierno Peruano-Unión Europea

86 CAPLAB: Centro de Servicios para la Capacitación Laboral y el Desarrollo. Entidad especializada que ejecuta proyectos de desarrollo en el Perú y diversos países de la región

Análisis del modelo de gestión

A nivel interno del programa

- Estructura y descripción de la organización y sus funciones:

Analizando paso a paso cada una de las funciones de los órganos que integran el programa, concluimos que este posee un ápice estratégico compuesto por el Viceministerio y la Dirección Ejecutiva, encargados de aprobar los lineamientos de política institucional del programa, en concordancia con la política nacional y sectorial, y velar por su cumplimiento. El programa también se encarga de ejercer la dirección, administración general y representación del programa, monitorear y evaluar la ejecución física y financiera de las acciones, servicios y procesos orientados al logro de los objetivos. Además, cuenta también con una tecnoestructura compuesta por la Unidad Gerencial (en adelante U.G.) de Administración, responsable de la ejecución de los sistemas administrativos en materia de gestión de recursos humanos, abastecimiento, contabilidad y tesorería.

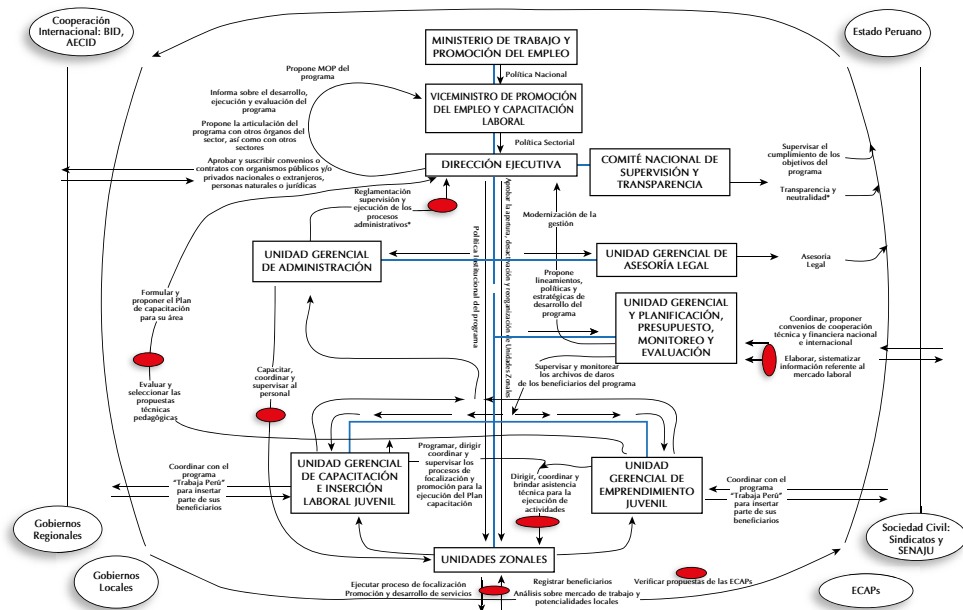
De otro lado, la U.G. de Planificación, Presupuesto, Monitoreo y Evaluación se responsabiliza de conducir y desarrollar los procesos de formulación, seguimiento, monitoreo y evaluación de los planes y presupuestos del programa. Cuenta también con un staff de apoyo compuesto por el Comité Nacional de Supervisión y Transparencia, instancia encargada de la supervisión del cumplimiento de los objetivos del programa y la implementación del mismo y la U.G de Asesoría Legal.

Finalmente, el programa tiene en la base de su estructura un *núcleo de operaciones* compuesto por la U.G. de Capacitación e Inserción Laboral Juvenil y la U.G. de emprendimiento juvenil, las cuales permiten la cobertura y acceso a jóvenes que requieran no solo de capacitación para insertarse laboralmente en algún puesto de trabajo, sino además capacitarse con las herramientas necesarias para emprender un negocio. Forman parte también de este núcleo de operaciones las 24 unidades zonales ubicadas en todas las regiones del país.

Analizando el flujo de información al interior del programa, (ver gráfico 1) se observa que el ápice estratégico tiene funciones específicas, in-

terrelacionadas con las unidades pertenecientes a la tecno estructura y al staff de apoyo del programa. El flujo de información inicia en los núcleos de operaciones del programa, es decir las unidades zonales. El circuito ascendente culmina en la Dirección Ejecutiva y luego desciende.

Estructura, flujos de información y puntos críticos

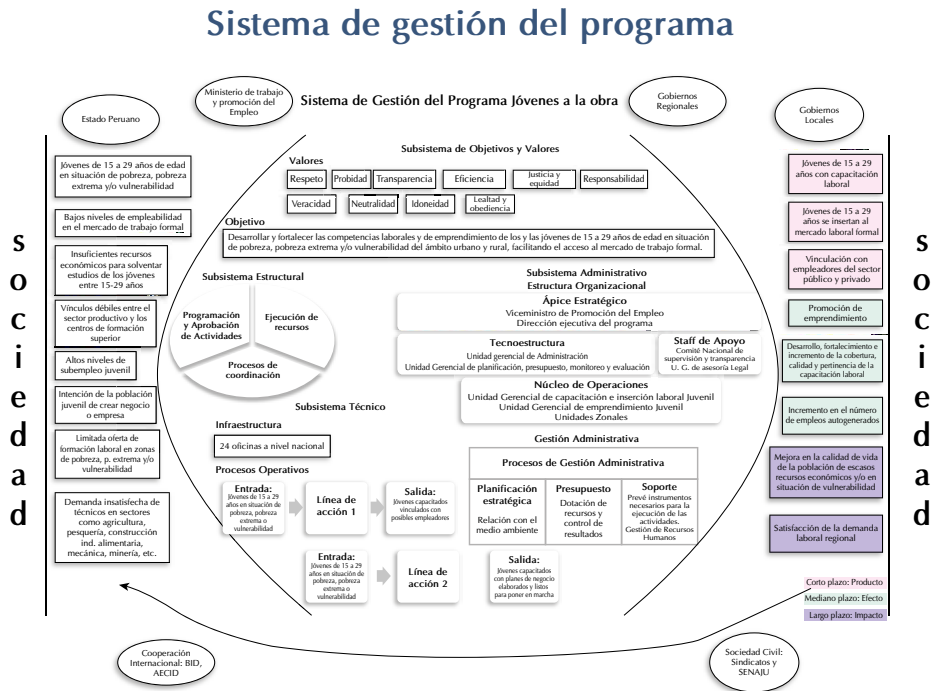


Análisis del uso y distribución de recursos tangibles e intangibles

Se ha considerado al programa Jóvenes a la Obra como un modelo de sistema abierto, que recibe entradas de recursos para mantener sus operaciones. Ofrece al final un producto al suprasistema llamado sociedad (Kast y Rosenzweig, 1988). Bajo este enfoque, el programa está integrado por varios subsistemas que se detallan a continuación:

- Subsistema de objetivos y valores: El programa ejecuta funciones dentro del Viceministerio de Empleo y Capacitación Laboral, y se rige por los valores y objetivos formulados por el MTPE en su Plan Estratégico Institucional (PEI) 2012-2016. Estos objetivos son respeto, probidad, transparencia, eficiencia, justicia y equidad, responsabilidad, veracidad, neutralidad, idoneidad, lealtad y obediencia.

- Subsistema estructural: Se refiere a las formas en que las tareas de la organización están divididas y coordinadas. Las tareas del programa están divididas en tres grandes procesos: (i) programación y aprobación de actividades, (ii) ejecución de recursos y (iii) procesos de coordinación.
- Subsistema administrativo: Abarca toda la organización al relacionarla con su medio ambiente. Se encarga de fijar los objetivos, desarrollar los planes estratégicos y operativos, diseñar la estructura y establecer procesos de control. Así el programa posee una estructura organizacional jerárquica y cuenta con tres grandes procesos de gestión administrativa que son los siguientes:
 - (i) Planificación estratégica: Determina los objetivos estratégicos del programa y selecciona las estrategias específicas para su ejecución en el marco de las diferentes políticas nacionales y ministeriales.
 - (ii) Presupuesto: Determina la cantidad de recursos económicos que se necesitarán para cumplir los objetivos. Estos recursos se transfieren a las unidades de gestión, finalizando el proceso con la ejecución y control de gasto.
 - (iii) Soporte: En este proceso se prevé la contratación de bienes y servicios (instrumentos) necesarios para la ejecución de las actividades del programa, así como la gestión de los recursos humanos.
- Subsistema técnico: Este subsistema está determinado por los requerimientos de trabajo de la organización para generar sus productos. Se considera la infraestructura que posee el programa para cumplir con todo su ámbito de intervención, así como las dos líneas de acción que han sido consideradas como los dos grandes procesos operativos del mismo.



Sistema de poder, autoridad y liderazgo

El estilo de gestión del programa es de tipo oligárquico, el cual se apoya en un sistema de poder que se adapta al modelo definido por Mintzberg (1984) como un sistema de flujos de control regulados, en el que el sistema formal de control regula los flujos verticales de información y de toma de decisiones, subiendo desde el núcleo de operaciones y atravesando la cadena de autoridad. El feedback hacia arriba o flujo ascendente de información, en el caso del programa, nace de los resultados de sus dos procesos operativos o líneas de acción, generando esto la toma de decisiones, órdenes e instrucciones de trabajo. Idealmente debe de ocurrir un intercambio de información entre los directivos medios de las diferentes unidades de gestión; sin embargo, creemos que quienes hacen más efectivo este tipo de intercambio informativo son las Unidades Zonales con las de Unidades de Gestión de Capacitación y Emprendimiento. En el gráfico 1 se han identificado con círculos rojos los principales puntos críticos en el flujo de información.

A nivel del entorno del programa

Comportamiento de los competidores y colaboradores del programa

Los competidores del programa son aquellos programas que pueden tener la misma población y los mismos objetivos, mientras que los colaboradores son aquellos que no cubren la misma población beneficiaria, pero brindan servicios similares.

Estos programas colaboran con Jóvenes a la Obra:

- Proyecto “Apoyo a la Formación Profesional para la Inserción Laboral en el Perú: APROLAB II: Consolidación y Ampliación”⁸⁷ (2006-2011). Su objetivo fue reorientar la formación técnica profesional hacia la demanda del mercado, las necesidades socioeconómicas y las potencialidades de desarrollo del país.
- Programa Nacional para la Promoción de Oportunidades Laborales “Vamos Perú”: Fue creado en el año 2011. Brinda asistencia técnica, capacitación laboral, certificación de competencias laborales a trabajadores dependientes del sector público y privado.
- Programa Nacional Perú Responsable: Promueve la generación de empleo dependiente y formal, con énfasis en jóvenes, personas con discapacidad y mujeres jefas de hogar.
- Se ha identificado como competidor al Programa Trabaja Perú, que se desarrolla desde el año 2011 y tiene como objetivo la generación y promoción de empleo sostenido y de calidad en la población desempleada y subempleada de las áreas urbanas y rurales en condición de pobreza y extrema pobreza. Sostenemos que Trabaja Perú compite con Jóvenes a la Obra, debido a que no tiene filtro de edad, pues incluye dentro de su población objetivo a los mismos jóvenes que pretende captar el segundo.

Concertación de esfuerzos intersectoriales y procesos de participación

En el marco de las acciones del programa, se generaron alianzas y convenios entre el MTPE, la empresa privada, la cooperación internacional y la sociedad civil. Veamos algunos de estos

⁸⁷ Proyecto No: ALA/2006/18363. Tomado de www.aprolab2.edu.pe

- Alianza de Jóvenes a la Obra - Muelle Minerales - Odebrecht Perú: Este programa es posible a través de la cooperación entre el MTPE, la Universidad Nacional de Ingeniería y Odebrecht Perú a través del área Personas y Organización del Proyecto Muelle de Minerales.
- Convenio Marco de Cooperación Interinstitucional entre el MTPE y el Instituto Nacional Penitenciario (INPE): Promueve y fomenta el empleo, la empleabilidad, la certificación y el emprendimiento de la población de internos de los establecimientos penitenciarios del país, de los liberados con beneficios penitenciarios de semi libertad y liberación condicional.
- Convenio entre el MTPE y Corporación Lindley: Busca emplear a más de 600 jóvenes en situación de pobreza. Los jóvenes son capacitados y contratados por la Corporación Lindley en el marco de su política de responsabilidad social empresarial.

Existe un especial interés del MTPE por articular a la empresa privada en estas iniciativas. Esto lo demuestra el programa Perú Responsable, que promueve la responsabilidad social empresarial a partir de los programas de empleo del sector trabajo, como Jóvenes a la Obra, el Programa Nacional para la Promoción de Oportunidades Laborales - Vamos Perú y el Programa Nacional para la Generación de Empleo Social Inclusivo - Trabaja Perú. En la actualidad, el programa Perú Responsable ha logrado firmar 12 convenios, los cuales han permitido beneficiar a jóvenes, mujeres, personas con discapacidad y pobladores residentes en zonas vulnerables del país.

Sostenemos que, si los productos elaborados por los jóvenes del programa fueran reconocidos como “Productos bandera o Marca Perú”, se incrementaría el número de empresas contratantes y, con ello, el número de jóvenes insertados en el mercado laboral. Así como existen los esfuerzos por articular al Estado con la empresa privada en materia de empleo juvenil, sería importante generar políticas nacionales de descentralización y autonomía hacia los Gobiernos Regionales y Locales, cambiando el rol exclusivo del MTPE como rector del programa hacia una función de monitoreo y asesoramiento.

Resultados: apreciación desde la gerencia social

El Programa Jóvenes a la Obra, en el año 2012⁸⁸, tenía como meta programada capacitar a 18 899 jóvenes. Al finalizar el año, se logró capacitar a un total de 20 308 jóvenes, por lo que se superó su meta en un 7,46 por ciento para dicho año. El 62 por ciento de los beneficiarios efectivos del programa fueron mujeres (11 945) y el 38 por ciento hombres (7 381).

El gasto del programa en el año 2012 fue de S/. 25 349 405 nuevos soles, de los S/. 30 000 000 nuevos soles que tenía como presupuesto asignado.

Resultado por líneas de acción

Línea de acción 1: Capacitación técnica para la inserción laboral

La línea de acción 1, en su fase de determinación de la oferta formativa, suscribió en el año 2012, 124 convenios de cooperación institucional con diferentes entidades de capacitación (ECAPs) ubicadas en todo el país. En la fase de promoción, focalización y selección de los beneficiarios, el programa identificó a 53 315 jóvenes a nivel nacional como beneficiarios potenciales y los acreditó como tales. El 57,1 por ciento de estos jóvenes residen en la Costa del país. El departamento de Lima cuenta con el mayor número de beneficiarios.

En esta línea de acción, se capacitaron a 19 326 superando su meta programada para el año 2012 en 1477 jóvenes, es decir, en un 8,3%. Los cursos con mayor cantidad de alumnos son los enfocados al área de almacén y logística (1331), seguido por los cursos del área de construcción (1198), cocina (1073), hotelería (1061), banca y textil. De los 19 326 jóvenes capacitados, solo 4 325 han sido insertados en el mercado laboral. El mayor porcentaje de jóvenes insertados en el mercado se encuentra en la Costa con 53,7%, seguido de la Sierra con 37 por ciento y la Selva con 9,2 por ciento. El 55% de los jóvenes insertados en el mercado laboral son mujeres (2 359) y el 45% son hombres (1 966).

⁸⁸ Información obtenida del Informe Final de Ejecución de Actividades Orientadas a Mejorar la Empleabilidad de los jóvenes. Período Noviembre 2011-Diciembre 2012. Publicado en Lima, enero de 2013.

El gasto del programa durante el año 2012 en la línea de acción 1 fue de: S/. 22 690 840 nuevos soles. Si calculamos el gasto por joven beneficiario del programa, asumiendo que el producto final del programa son los jóvenes capacitados (19 326 jóvenes en el año 2012), tendremos que el programa invierte S/1174,1 nuevos soles por joven capacitado. Sin embargo, si consideramos que el gasto total del programa lo deben llevar los jóvenes insertados en el mercado laboral (4325 durante el año 2012), la inversión es de S/.5246,4 por joven insertado en el mercado laboral.

Las debilidades en el manejo administrativo y en el servicio prestado por las ECAPs, además de la ineficiente determinación de la demanda del mercado laboral para luego insertar a los jóvenes en el mismo, son las principales causas de que se produzcan estos cuellos de botella. Los costos podrían reducirse si los cursos iniciaran con el número de jóvenes programado; sin embargo, las deficiencias en la etapa de promoción y autorización de los cursos repercuten sobre el número de usuarios del programa, por lo que se aumentan así sus costos por beneficiario.

En cuanto a la demanda del mercado laboral, debemos recordar que el periodo de capacitación de los jóvenes es de tres meses; por lo tanto, es necesario contar con la demanda proyectada al mes de egreso de los jóvenes capacitados. Consideramos que las metas del programa deben plantearse sobre jóvenes capacitados insertados en el mercado laboral, y no como se vienen planteando en base a “jóvenes capacitados”, pues la inserción laboral es la que permite que ellos a futuro progresen y logren emerger de la pobreza o pobreza extrema.

Evaluación de la satisfacción

Dado que no se encontró ningún reporte que haga referencia al grado de satisfacción de los usuarios del Programa Jóvenes a la Obra, el grupo de estudio preparó una encuesta que fue aplicada a un grupo de 30 jóvenes beneficiarios del programa en la ciudad de Lima que estaban siendo capacitados en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. La población beneficiaria está representada principalmente por jóvenes varones (61,9%). De acuerdo al grado de instrucción, un 76,2% de la población presenta educación secundaria, mientras que

el 19 % presenta educación técnica y solo 4,8 % tiene educación primaria. El 95,2% de la población percibe que los cursos impartidos son apropiados para el trabajo que buscan. El 90,5%, indica que los cursos sirven como parte de su preparación técnica. Solo el 57,2% de los beneficiarios cree que el tiempo de capacitación es óptimo. En líneas generales, un 85,7% considera que la capacitación recibida ha desarrollado y fortalecido sus capacidades. Sin embargo, solo el 66,7% de la población cree que estará totalmente preparado para trabajar.

Línea de acción 2: Capacitación para el autoempleo

Esta línea de acción alcanzó el 93,5% de su meta, pues se capacitó a 982 jóvenes de los 1050 programados. De los 982 jóvenes, durante la elaboración de planes de negocio, solo pasaron 921 jóvenes y de estos solo 556 formularon sus planes. De estos 556 planes de negocio, 317 fueron elaborados por mujeres (53%) y 239 por hombres (47%). Los planes de negocio están dentro de las áreas de manufactura (164), agricultura y ganadería (118) y comercio. Además para este proceso no se reportó asesoría para dichos planes.

La inversión del programa durante el año 2012 en la línea de acción 2 fue de S/. 2 658 565. Si calculamos el gasto por jóvenes capacitados en la elaboración de planes de negocio dentro del programa, asumiendo que el producto final del programa son los jóvenes capacitados (921 jóvenes año 2012) tendremos que el programa gasta S/. 2886,6 por joven capacitado. Sin embargo, si consideramos que quienes deben cargar el gasto total del programa son los jóvenes que finalmente formulan sus planes de negocio (556 jóvenes año 2012), la inversión sería: S/. 4781,6 por joven capacitado. Consideramos que, a diferencia de la línea de capacitación 1 que genera parcialmente impactos a corto plazo, la línea de acción 2 no garantiza impacto alguno, pues no se sabe si los planes de negocio se llegan a implementar.

Conclusiones

- Un aspecto favorable es que el programa empodera a los jóvenes, ya que fortalece las capacidades que les permitirán luego insertarse en el mercado laboral. Sin embargo, no existe registro

de un mecanismo que evalúe el desempeño de los jóvenes a lo largo de los cursos de capacitación, ni la satisfacción de los jóvenes al culminar el programa.

- El programa Jóvenes a la Obra no es un programa cogestionado. Es un programa social gestionado como cualquier otra política pública. Los llamados convenios interinstitucionales entre las ECAPs y el programa, son contratos en las que la ECAP se convierte en el proveedor de un servicio y el programa en un usuario del mismo.
- Las ECAPs no pueden realizar las capacitaciones en las fechas que paralelamente inician el ciclo académico. Esto muchas veces no ha sido contemplado en los planes operativos, ocasionando demoras en la gestión, autorización e inicio de cursos, situación que ocasiona el desinterés y pérdida de los jóvenes acreditados.
- Existe un retraso en la ejecución de los procesos administrativos, esto trae como consecuencia que las actividades operativas del programa no se realizan a tiempo, es por eso que los principales cuellos de botella del programa se encuentran en sus dos procesos operativos. Dado que las falencias que se han identificado son recurrentes, concluimos que las acciones correctivas tomadas funcionan solo como soluciones temporales.
- El programa presenta dificultades para determinar las necesidades del mercado laboral. Esto se refleja en el porcentaje de beneficiarios respecto del total de capacitados que, al culminar el programa, logran ser insertados en algún tipo de empleo.
- Luego de aplicarse encuestas en la UNMSM como ECAP, se concluye que los beneficiarios del programa se encuentran satisfechos con la capacitación recibida hasta el momento en la línea de acción 1 del programa.
- A diferencia de la línea de acción 1, que genera parcialmente impactos a corto plazo, la línea de acción 2 no garantiza impacto alguno pues no se sabe si los planes de negocio se implementan o no.

- JAO demuestra que a pesar de los esfuerzos y logros obtenidos, aún carece como muchos programas de herramientas a nivel de evaluación, línea base, tanto de la identificación de necesidades de su población, como de satisfacción a lo largo del proceso de capacitación e implementación del programa.
- Actualmente las unidades zonales dependen de la sede central en Lima; no se manifiesta una relación cercana con los Gobiernos Regionales, que podrían asumir el control o posicionamiento del programa a nivel local lo cual le daría mayor sostenibilidad.

Recomendaciones

- El programa debe establecer tiempos máximos para sus procesos administrativos, pues son estos los que retrasan y generan cuellos de botella en los procesos operativos, debido a la falta de recursos para la ejecución de las actividades programadas.
- Es necesario que el programa incluya procesos de formación complementarios para los responsables de las sedes. es decir, mayor tiempo de inversión en el aprendizaje de los procesos administrativos y técnicos, esta inversión en sus empleados traerá a largo plazo una reducción en los gastos operativos del programa.
- El proceso de selección de las ECAPs debe afinarse, debido a que ellas son las que finalmente le dan la calidad al beneficio que reciben los usuarios del programa. Si se considera que 1 ECAP por departamento hace mal el trabajo, eso arroja 24 ECAPs por año que ponen en riesgo la calidad de la capacitación de miles de jóvenes.
- Se debería buscar una alternativa para realizar convenios en los que las ECAPs se conviertan en contrapartes reales del programa, donde no solo den un servicio a través de un vínculo contractual, sino que exista una alianza entre el programa Jóvenes a la obra y la ECAP con responsabilidades compartidas.
- Elaboración y ejecución de un plan de monitoreo y seguimiento a las ECAPs durante la elaboración y puesta en marcha de las

capacitaciones, debido a que se encontraron dificultades durante el proceso de elaboración de cursos, retrasos en su puesta en marcha y por ende una deserción de jóvenes posibles beneficiarios debido a la espera de iniciar los cursos establecidos.

- Conocer la demanda laboral local y proponer cursos de capacitación acorde a ella permitiría insertar exitosamente a los jóvenes en los sectores productivos más desarrollados en su zona de residencia, contribuyendo a reducir la migración por búsqueda de empleo.
- Se deben implementar herramientas que evalúen la satisfacción de los beneficiarios egresados del programa, para el mejoramiento futuro de las propuestas de capacitación y expectativas de los jóvenes. Respecto al proceso de focalización, difusión, capacitación recibida, experiencia en inserción laboral y generación de autoempleo.
- El programa debe crear y fortalecer los espacios de gobernanza incluyendo a los Ministerios de Agricultura y Producción, Gobiernos Regionales, Gobiernos Locales, sociedad civil, empresa pública y privada, CONADIS, SENAJU. Esta última podría tener funciones de vigilancia y generación de propuestas que incluyan a las organizaciones juveniles presentes en todo el país para promover la vinculación de sus miembros con el programa, incrementado así su difusión y cartera de beneficiarios.
- Evaluar la posibilidad de descentralizar el programa hacia los gobiernos regionales y locales con la finalidad de acercarse más a la realidad de la zona donde se ejecuta sus necesidades y demanda laboral local.
- Se recomienda ofertar más de dos espacios de inserción laboral para personas con discapacidad (diseño gráfico y teleoperadores). Debemos potencializar otras capacidades aludiendo a las inteligencias múltiples de las personas en general e identificarlas para el beneficio de sus necesidades. Existen espacios en los CETPROS que ofrecen cursos en los que también personas con discapacidad.
- Se recomienda la ampliación de cobertura generando espacios de inserción laboral para personas con discapacidad. En los infor-

mes revisados, no se ha encontrado ningún reporte sobre la capacitación de este grupo de personas, a diferencia de documentos reportados por el programa Projovent sobre esta población.

- Se recomienda la implementación de acuerdos con entidades bancarias que faciliten préstamos para el emprendimiento de los planes de negocio de los jóvenes capacitados, por lo menos de un 50%. Tenemos en cuenta que una de las limitaciones de los jóvenes emprendedores es acceder a un crédito por la ausencia de historial crediticio o no poseer un empleo estable.
- Los productos y/o servicios brindados o elaborados por jóvenes egresados del programa pueden convertirse en “productos bandera” impulsados por el Estado y empresas socialmente responsables.

Reflexiones finales desde la gerencia social

Jóvenes a la Obra es un programa que hace esfuerzos por generar puentes entre diversas organizaciones para mejorar su oferta formativa en ambas líneas de acción; sin embargo, las responsabilidades aún no son compartidas con las instituciones involucradas en sus acciones. La relación que prima es más contractual y/o financiera; por lo tanto, debido a que uno de los principales rasgos de la cogestión son sistemas de cooperación racional con responsabilidades compartidas y roles establecidas, sostenemos que Jóvenes a la Obra no es un programa gestionado. Lo más cercano a ello es la relación existente con las empresas privadas, que podrían identificarse como los primeros pasos para construir una cooperación intersectorial que luego se transforme en una verdadera cogestión.

El programa Jóvenes a la Obra empodera a sus beneficiarios, dotándolos de competencias que les permitan emprender negocios propios o insertarse en el mercado laboral como dependientes. En esta publicación, sostenemos que el empoderamiento a través de la generación de competencias es un paso previo necesario para la inclusión de estos jóvenes en el mercado laboral. Debería considerarse el verdadero resultado final del programa, de manera que se convierta así la capacitación recibida en un resultado intermedio. Solo la inserción en el mercado la-

boral o la puesta en marcha de los emprendimientos pueden contribuir efectivamente a reducir de alguna manera la inequidad que enfrentan estos jóvenes en diferentes aspectos de su vida.

En la perspectiva anterior, es sumamente importante identificar estrategias de empoderamiento individual y grupal que hayan probado su efectividad en la conversión de jóvenes en población económicamente activa que ejerce su derecho a contar con un trabajo digno. Ello comportará descubrir que activos tangibles e intangibles del capital humano y capital social se deben movilizar para alcanzar estos propósitos.

Bibliografía

- Abdala, E. (2009). La evaluación de los programas de capacitación laboral para jóvenes en Sudamérica. Papeles de Población. *Red de Revistas Científicas de América Latina, El Caribe, España y Portugal*, 15 (59), 11-8.
- Bobadilla, P. (2010). *Propuestas para el cambio social: Diseño de Proyectos orientado a resultados*. Lima: PUCP.
- Calderón, G., C. Álvarez, & J. Naranjo (2006). Gestión humana en la organizaciones, un fenómeno complejo: Evolución, retos, tendencias y perspectivas de investigación. En *Estrategia empresarial y gestión humana en Colombia*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Caparó, B. y Pareja, H. (2011). *Análisis de beneficiarios del programa "ProJoven" 2008-2010: Cusco*.
- Chacaltana, J. y C. Ruiz (2012). *El empleo juvenil en el Perú: diagnóstico y políticas*.
- Chiarella, C. (2010). *Efectos del capital social en una sociedad heterogénea: Una evaluación para el caso peruano*. Lima: PUCP.
- Kast F. y J. Rosenzweig (1998). *Administración en las organizaciones: Enfoque de sistemas y de contingencias*. Cuarta edición. México: MacGraw Hil.
- Kliksberg, B. (1996). *Pobreza el drama cotidiano. Clave para una nueva gerencia social eficiente*. Lima: Norma.
- Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo/ Banco Interamericano de Desarrollo (2004). *Programa de capacitación laboral para jóvenes - ProJoven*
- Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (2012). *Tercer informe bimensual de ejecución de actividades orientadas a mejorar la empleabilidad de los jóvenes*.
- Ministerio del Trabajo y Promoción del empleo (2012). *Manual de Operaciones Programa Nacional de Empleo Juvenil "Jóvenes a la Obra"*.

- Ministerio del Trabajo y Promoción del empleo (2012). *Plan Estratégico 2012-2016 Ministerio de Trabajo y Promoción del empleo.*
- Ministerio del Trabajo y Promoción del empleo (2012). *Plan Operativo Institucional 2013. Ministerio de Trabajo y Promoción del empleo.*
- Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (2013). *Informe final de ejecución de actividades orientadas a mejorar la empleabilidad de los jóvenes en el programa Jóvenes a la Obra.*
- Mintzberg, Henry (1984). *La esencia de la estructura. La estructuración de las organizaciones.* Barcelona: Ariel.
- Ñopo, H, M. Robles M. y J. Saavedra (2002). *Una medición del impacto del Programa de Capacitación Laboral Juvenil ProJoven.*
- Organización Internacional del Trabajo (2011). *Juventud, empleo y migración.*
- Secretaría Nacional de Juventudes de Lima (2012). *Primera encuesta nacional de la juventud.*

Punto Saludable en Instituciones Educativas: un modelo de gerencia social

*Noelia Llacsahuanga Salazar*⁸⁹, *Nataly Barrientos Grados*⁹⁰,
*Cecilia Ganoza Reyes*⁹¹, *Cecilia Ilizarbe Ugalde*⁹² y
*Carlos Lozano Pérez*⁹³

Resumen

La necesidad de programas enfocados a mejorar los hábitos alimenticios es fundamental para el desarrollo de los peruanos. Por ello, se toman acciones de promoción de la salud a partir de la creación de políticas públicas impulsadas por el gobierno con el apoyo de entidades públicas y privadas. Como resultado de este esfuerzo, se planteó el Programa de Municipios y Comunidades Saludables a fin de idear estrategias que promuevan la salud, implementando una cultura de calidad de vida en niños y adolescentes. Un caso de ello es la Municipalidad de Miraflores y su Programa de Nutrición con el proyecto Punto Saludable en instituciones educativas.

Información general

Introducción

La mala alimentación es un problema cada vez mayor. Los hábitos alimenticios se han vuelto irregulares y poco saludables. Además, hay un aumento en el número de enfermedades que se ligan a la malnutrición y a la falta de ejercicio. Sin embargo, esta situación se puede prevenir y cambiar, si se cambia el estilo de vida de las personas y se adopta un estilo de vida saludable. Mejorar la calidad de vida de las personas y

89 Estudió obstetricia en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos y actualmente es estudiante de la maestría en Gerencia Social. Especialista en Alto Riesgo Obstétrico. Responsable del área materno del Hospital I Santa María de Nieva-Amazonas, Ministerio de Salud.

90 Estudió Antropología en la Universidad Nacional Federico Villarreal. Actualmente es estudiante de la maestría en Gerencia Social. Labora como coordinadora del Área de Responsabilidad Social en Grupo Korea Zinc.

91 Estudió Ciencias Políticas en la Universidad de Costa Rica. Actualmente es estudiante de la maestría en Gerencia Social de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Es responsable en el área de operaciones para el Organismo de las Naciones Unidas para la Migración.

92 Estudió Educación Secundaria en la Universidad Nacional Federico Villarreal y actualmente es estudiante de la maestría en Gerencia Social. Trabaja como asesora en la Subgerencia de Educación y Municipalidad Metropolitana de Lima.

93 Es licenciado en Sociología-Universidad Nacional Mayor de San Marcos y estudiante del segundo ciclo de la maestría en Gerencia Social. Tiene experiencia en la elaboración de herramientas de gestión para proyectos de desarrollo. Es responsable técnico del componente Gestión Comunal en la Oficina de Coordinación de Caballo Cocha, Devida – Iquitos.

su bienestar es un esfuerzo conjunto que se puede tomar en cada comunidad, y que se debe incluir en las agendas políticas locales. La noción de incluir programas de salud dentro de las agendas de los Gobiernos Locales no solo impulsa el desarrollo de la población y mejora sus vidas, sino que, además, significa generar acciones orientadas a causar impacto en su bienestar general, garantizando el derecho a la salud.

Incorporar estas iniciativas requiere de un trabajo con mirada intersectorial, que involucra a diferentes sectores de la sociedad civil, a las organizaciones, los ciudadanos y el Gobierno Local para que haya una formulación conjunta y se logre una proyección más amplia y una mayor sostenibilidad. Bajo esta noción, la Municipalidad de Miraflores, a través de la Gerencia de Desarrollo Humano, ha impulsado una serie de programas enfocados en mejorar la calidad de vida de los vecinos. Dentro de este marco, se encuentra el proyecto Punto Saludable en Instituciones Educativas.

El proyecto se creó y comenzó a implementarse a partir del año 2012. Hasta la fecha, el proyecto se ha aplicado en 24 colegios (9 instituciones nacionales y 15 particulares). Estos representan al 31,9% de instituciones educativas del distrito. Se estableció como una medida de control al incremento en la incidencia del sobrepeso en estudiantes de primaria y secundaria del distrito de Miraflores y tiene como punto de partida acciones enfocadas en las instituciones educativas del distrito. Las actividades realizadas por el programa buscan principalmente aumentar el consumo de alimentos nutritivos y saludables. Su objetivo principal es promover costumbres alimentarias saludables en los estudiantes de inicial, primaria y secundaria, padres de familia, docentes, personal técnico administrativo y proveedores de los quioscos de las instituciones educativas del distrito de Miraflores.

El presente artículo refleja el estudio hecho al Proyecto Punto Saludable en Instituciones Educativas de la Municipalidad de Miraflores. En ese sentido, se hará una revisión sobre la información general, los antecedentes, el análisis de modelo de gestión, sus estrategias y procesos orientados a resultados. Finalmente, se presentan las conclusiones y recomendaciones para sumar un aporte a la mejora del proyecto bajo el enfoque de la gerencia social.

Antecedentes

La implementación en la agenda nacional y los Gobiernos Locales de trabajar en Promoción de la Salud responde a los principios de la Carta de Ottawa para la Promoción de la Salud. Dicha carta representa un documento elaborado por la Organización Mundial de la Salud, durante la Primera Conferencia Internacional para la Promoción de la Salud, celebrada en Ottawa, Canadá, en 1986. La conferencia tenía como fin evaluar la importancia de las acciones de promoción de la salud en la creación de políticas públicas saludables desde un punto de vista promocional y no intervencionista cuando ya existe el daño o la enfermedad. Fue a partir de ese momento que el concepto de promoción de la salud se definió y fortaleció, y fue considerado en la implementación de programas y políticas públicas en el desarrollo de los países alrededor del mundo.

Perú no fue la excepción. A partir de la siguiente década, en 1996 se comienza a impulsar la política de Municipios y Comunidades Saludables en el marco de la promoción de la salud desde el Ministerio de Salud en coordinación con la Organización Panamericana de la Salud y con el apoyo de diversas organizaciones públicas y privadas. En el marco de la descentralización, el aseguramiento universal de la salud, y la reforma del primer nivel de atención del Estado peruano, se creó el Programa de Municipios y Comunidades Saludables por medio de la Resolución Ministerial número 457-2005/MINSA el 15 de junio de 2005.

La planificación, implementación y evaluación del programa estaría a cargo de las Direcciones de Promoción de la Salud de las Direcciones Regionales de Salud o sus representaciones. Con la iniciativa, se plantea la estrategia de promover la salud e implementar la cultura de la calidad de vida en los municipios del país, promoviendo la función conjunta entre el Gobierno Local al incorporarlo en su agenda de prioridades, la ciudadanía, los especialistas en salud y otros actores del sector público y privado.

Es a partir del Programa de Municipios y Comunidades Saludables que surgen iniciativas desde los municipios, las cuales asumen políticas

públicas y programas con el fin de desarrollar la promoción de la salud. Este es el caso de la Municipalidad de Miraflores, pues los responsables del sector salud hasta el momento no han desarrollado el programa de promoción de la salud en las instituciones educativas de la jurisdicción del Municipio de Miraflores. Según el Censo Nacional del año 2007, la población de Miraflores superaba los 85,000 habitantes. Se detectó un significativo porcentaje de sobrepeso y obesidad en la población joven. En la población joven, se reportó que el 25% de los estudiantes de primaria presentaban sobrepeso u obesidad y que el 12% de los estudiantes de nivel secundario también mostraban esta situación.

Diferentes estudios científicos y estudios presentados por la Organización Mundial de la Salud, han demostrado que el sobrepeso y la obesidad causan enfermedades cardiovasculares, principalmente cardiopatía y accidente cerebro vascular, las cuales en 2008 fueron la causa principal de defunción; otras causas son la diabetes, los trastornos del aparato locomotor y algunos cánceres, tales como el de endometrio, la mama y el colon. Ante esta realidad, y atendiendo a su población, la Municipalidad de Miraflores, emprendió diferentes programas de salud a través de la Gerencia de Desarrollo Humano. Dentro de estas iniciativas, se creó el Programa de Nutrición y se promovió diferentes proyectos, entre ellos el proyecto Punto Saludable en Instituciones Educativas, que busca la promoción de la salud, pero en la temática nutricional de la niñez y adolescencia escolar de Miraflores, no importando donde residan.

El proyecto Punto Saludable en Instituciones Educativas se creó y comenzó a implementar a partir del año 2012. Así se comenzó a trabajar en centros educativos, donde, a medida que se interviene, se va realizando una línea de base. Desde su año de inicio hasta el año 2014, el proyecto ha trabajado campañas semestrales, tiempo en el cual ha atendido 24 centros educativos, tanto estatales como particulares. Las campañas que se han realizado han estado a cargo de personal de la municipalidad e internos de nutrición, que realizan sus prácticas pre profesionales. El trabajo en conjunto es lo que ha proporcionado el alcance e implementación del proyecto. Además, el programa ha contado con participación intermitente por parte de cooperantes.

Problemática a resolver

La problemática a resolver del proyecto Punto Saludable en Instituciones Educativas es el escaso hábito en el consumo de alimentos saludables en estudiantes de 3-16 años en promedio, en las instituciones educativas para menores de Miraflores donde se evidenció al inicio de las intervenciones:

- Alto consumo de alimentos no saludables en los estudiantes de las instituciones educativas de Miraflores
- Falta de capacitación a los profesores sobre la temática de nutrición saludable
- Expendio de alimentos no saludables en kioscos de los colegios de las instituciones educativas de Miraflores
- Sobrepeso en alumnado infantil-adolescente de las instituciones educativas de Miraflores

El proyecto Punto Saludable plantea resolver esta problemática mediante la consecución de los siguientes objetivos.

Objetivos del proyecto Punto Saludable en Instituciones Educativas

Objetivo general: Promover costumbres alimentarias saludables en los estudiantes de inicial, primaria y secundaria, y entre los padres de familia, docentes, personal técnico administrativo y proveedores de los quioscos de las instituciones educativas del distrito de Miraflores.

Objetivos específicos:

- Dar la importancia adecuada y compartir los conocimientos en nutrición saludable, mediante un marco metodológico apropiado, a todos los actores sociales a los que se desea llegar
- Disminución del consumo de bebidas gasificadas o muy azucaradas por parte de la población educativa
- Retomar la costumbre de enviar alimentos saludables en las loncheras escolares, sobre todo frutas, como parte imprescindible de la lonchera

- Promover prácticas recreacionales, actividades deportivas y hábitos saludables durante la hora de recreo y descansos
- Mejorar los quioscos escolares, capacitando a los proveedores en nutrición, higiene y prácticas saludables
- Condicionar los quioscos con motivos saludables, para que el consumo de alimentos saludables sea atractivo
- Disminuir el sobrepeso y obesidad en la población infantil y adolescente de las instituciones educativas miraflores que participan en el proyecto
- Conseguir el compromiso de participación continua, de todos los beneficiarios del proyecto, en todas las actividades que realizará el proyecto Punto Saludable en Instituciones Educativas

Ámbito de intervención, actores y población destinataria

Hasta la fecha el proyecto Punto Saludable en Instituciones Educativas se ha aplicado en 24 colegios (9 instituciones nacionales y 15 particulares), los cuales representan el 31,9% de instituciones educativas del distrito.

a. Actores

- Familia: Es parte fundamental en el desarrollo de los valores de los estudiantes; por ello, es importante que se le proporcionen a todos sus integrantes el conocimiento para mejorar sus hábitos nutricionales que conllevaran a la mejora de su sistema orgánico. La participación de los padres en el proyecto es fundamental, ya que, dentro de sus labores como padres, se encuentra la misión de cuidar la salud de sus hijos, sobre todo fuera del hogar como lo es el recinto educativo. Los padres son los aliados incondicionales para aplicar las pautas de una mejor alimentación en sus respectivos hogares. También es importante rescatar los aportes que puedan brindar de acuerdo a sus experiencias o hábitos alimenticios propios de sus lugares de procedencia.
- Municipio: Está representado por el alcalde, regidores, funcionarios, entre otros. Asume el liderazgo en la implementación

del Proyecto Punto Saludable en Instituciones Educativas dentro del marco del Programa de Municipios y Comunidades Saludables. El proyecto forma parte del Programa de Nutrición que brinda dicha Municipalidad.

- Escuela: Ya sean nacionales y particulares, son los ejes principales de intervención. Así mismo, los miembros que la conforman son el director, los profesores, el personal administrativo, APAFA, el alumnado y los padres de familia o tutores, los responsables de los quioscos. El proyecto Punto Saludable canaliza las iniciativas, demandas y necesidades en cuanto a temas de nutrición ante las autoridades municipales propiciando la participación comunitaria hacia el ejercicio de la ciudadanía, promoviendo mecanismos de encuentro, diálogo y coordinación con las autoridades municipales, comunales, redes sociales y la población que tiene una relación directa o indirecta con las escuelas. El colegio no puede dejar de incentivar mejoras en hábitos que contribuyan en la salud física y mental de sus estudiantes, aplicando puntuales modificaciones en ciertas disposiciones dentro de su institución. Una de ellas tiene que ver con los convenios de los colegios con los encargados de las concesiones de alimentos.
- Quioscos escolares: En cada institución educativa, encontramos los denominados quioscos, cafeterías, comedores, restaurantes escolares; es decir, lugares donde se ofrecen una variedad de productos que permitan saciar el deseo de consumir algún tipo de alimento. El programa apunta a que los encargados o responsables de proveer estas tiendas renueven sus ofertas por otras que contribuyan al bienestar de los principales actores que podemos encontrar en un colegio: los alumnos. Una oferta de productos saludables no implica que la propuesta del nuevo stock devenga en productos poco agradables al paladar de niños y adolescentes, el proyecto pretende demostrarles lo contrario. Se tiene, además, estereotipada la imagen del quiosco como un lugar que solo ofrece golosinas y productos novedosos que contribuyen en la generación de deficiencias nutricionales en los niños y jóvenes cuyos organismos aún están en formación.

b. Población destinataria

I. Población directa

- **Estudiantes de inicial:** Es una población en la que se evidenciaba sobrepeso y obesidad; por ello, la Municipalidad de Miraflores plantea iniciativas.
- **Estudiantes de primaria:** Se evidenció en el censo 2007 que, en la población de Miraflores, el 25% de estudiantes de primaria presentaban sobrepeso u obesidad.
- **Estudiantes de secundaria:** El 12% de los estudiantes de nivel secundario también mostraban esta situación, esta realidad motivó a que se idearan iniciativas que lograsen generar un cambio en la conducta de los estudiantes.

II. Población indirecta

- **Autoridades educativas:** Es fundamental que las autoridades asuman un rol fiscalizador o supervisor para alcanzar los cambios alimenticios en los alumnos de la Institución Educativa
- **Padres de familia:** Los padres de familias se convierten en aliados para que esta iniciativa alcance sus objetivos, que es el cambio de hábitos alimenticios.
- **Proveedores de los quioscos:** Los responsables de estos establecimientos tienen que cambiar los productos que ofrecen por alimentos que mejoren la calidad alimenticia de los estudiantes.

Estrategias y procesos orientados a resultados

Abogacía y políticas públicas

Se partió teniendo en cuenta el estado de malnutrición en la población educativa en las edades de 3-16 años, en el distrito de Miraflores. Con el proceso de abogacía y políticas públicas, se trabajan los resultados de procesos descentralizados, en los que se analiza, debate y se toman decisiones políticas que se evidencien en documentos emitidos de manera conjunta por el Municipio de Miraflores y la comunidad escolar, en cuanto a la realización de las actividades que promuevan

y favorezcan la salud de la población. Así mismo, se quería el convencimiento y motivación a la comunidad escolar para que acepten que ellos son parte de este proceso, y busquen soluciones a los problemas que los aquejan. También se deseaba evidenciar la participación de las autoridades del distrito en el tema de salud ante la comunidad. En el proceso se trabajó de la siguiente manera:

- La primera etapa es denominada fase de sensibilización de problemas. En esta se realizaron reuniones concertadas entre estudiantes, profesores, personal administrativo de los colegios, padres de familia y representantes de la Gerencia de Desarrollo Humano de la Municipalidad de Miraflores, con el fin de evidenciar el tema de nutrición como uno de los problemas que debía tratarse en las instituciones educativas del distrito.
- Una vez realizada la sensibilización, los actores involucrados y los representantes del Municipio tomaron decisiones en base a compromisos interinstitucionales y de apoyo.
- La siguiente etapa es la realización de actividades promocionales de la salud. Se busca que los actores involucrados acepten y asuman el compromiso de que son parte de un proceso que puede mejorar su salud a partir del dominio de sus hábitos.

Comunicación y educación para la salud

Se partió teniendo en cuenta el estado de malnutrición en la población educativa en las edades de 3-16 años en el distrito de Miraflores.

Con esto el proceso de comunicación y educación para la salud deseaba obtener un protocolo de acción, la página oficial en medios virtuales, un alcance del mensaje de promoción de la salud a las autoridades y población del distrito de Miraflores, y la base para la realización de la Guía para la implementación de actividades en instituciones educativas del programa de nutrición. En el proceso se trabajó de la siguiente manera:

- Realización del protocolo de acción
- Página de Facebook para atraer al público infantil y adolescente

- Sesiones educativas de nutrición en cada colegio, donde se busca el compromiso para la inclusión y participación activa de todos sus miembros, al realizarse las mismas
- Sesiones demostrativas de nutrición
- Evaluación cada seis meses para ver avances
- Concursos motivacionales para niños y adolescentes

Participación comunitaria y empoderamiento social

Se partió teniendo en cuenta el estado de malnutrición en la población educativa en las edades de 3-16 años, en el distrito de Miraflores. Así se trabajaba en la promoción de costumbres alimentarias saludables en los estudiantes de primaria y secundaria, padres de familia, docentes, personal técnico administrativo y proveedores de los kioscos escolares de las instituciones educativas del distrito de Miraflores, para finalmente obtener la interacción desde la persona misma hasta el colectivo mediante la participación activa, una participación comunitaria y empoderamiento social. En el proceso se trabajó de la siguiente manera:

- Se buscó sensibilización y que las comunidades educativas acepten de manera voluntaria la realización de las actividades del proyecto en su totalidad.
- Se hizo seguimiento y/o acompañamiento constante y programado en la enseñanza de conceptos promocionales de la salud
- Se realizaron actividades (sesiones educativas, pasacalles, concursos, etc.) en las que el actor principal son todos los actores involucrados.
- Se realizaron concursos diversos como medio de evaluación directa del aprendizaje obtenido en las sesiones educativas. Se visualizó así el empoderamiento de los conceptos adecuados en promoción de la salud nutricional en edad escolar.
- Se realizó la remodelación y capacitación continua a los kioscos y sus responsables de las instituciones educativas.

Análisis del modelo de gestión del programa de nutrición Punto Saludable en Instituciones Educativas en la Municipalidad de Miraflores

Sistema de gestión organizacional

Estructura organizacional:

En la gestión del proyecto se identificaron una serie de actores cuyas acciones influenciaban directamente el desarrollo del proyecto. Dentro del proyecto, cada uno de los actores pertenece a un área específica dentro de la estructura organizacional. La estructura del proyecto se caracteriza por un modelo de gestión representativa, en el cual las relaciones de poderes fluyen naturalmente dentro de un marco de respeto y sensación de representatividad entre las partes favoreciendo de esta manera el desarrollo del proyecto de manera eficiente y eficaz. Veamos su conformación y funciones principales:

Un núcleo operativo: Está representado por miembros que realizan el trabajo básico y directo relacionado con la producción de productos y servicios. Para ello realizan cuatro funciones principales:

- a. Aseguran los inputs para la producción mediante el control y manejo de los parámetros del proyecto.
- b. Transforman los inputs en outputs, a través del diseño del plan operativo, respaldado por los parámetros del proyecto.
- c. Distribuyen los outputs, mediante la realización, de acuerdo a un cronograma, de las actividades mismas del proyecto.
- d. Proporcionan un apoyo directo a las funciones de input, transformación y output, al dar apoyo directo al diseño y ejecución del proyecto.

El ápice estratégico: Representa el nivel superior de la organización, a su directiva. En este caso la componen el alcalde de Miraflores y el gerente de Desarrollo Humano. El área tiene el deber de lo siguiente:

- a) Supervisar directamente, y en conjunto con la línea media, las actividades realizadas en el proyecto.

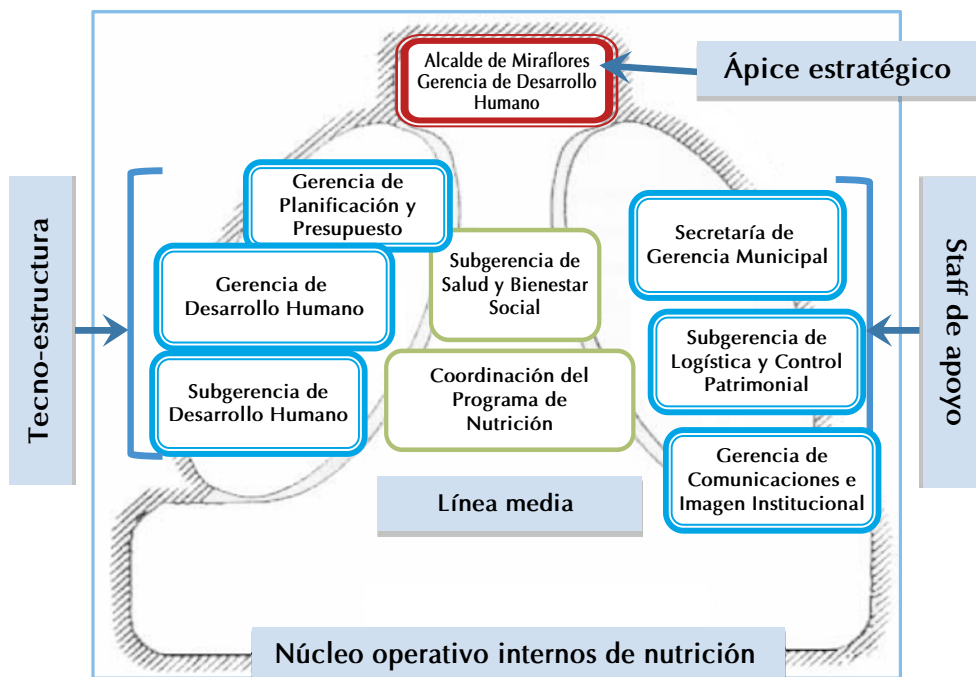
- b) Realizar la gestión de relaciones con el entorno, principalmente comunicando lo relacionado al proyecto y sus efectos.
- c) Desarrollar las estrategias para el municipio, usando como base el Plan Estratégico Institucional.

La línea media: Es la conexión entre el ápice estratégico y el núcleo de operaciones. El proyecto cuenta con dos directivas de línea media: Subgerencia de Salud y Bienestar social, y la Coordinación del Programa de Nutrición. Estas dos directivas dirigen su propia unidad; por tanto, manejan cierto grado de autoridad y tienen la obligación de atender las necesidades del proyecto.

Tecno-estructura: Es la parte de la estructura organizacional que apoya la realización del modelo de gestión sin realizar directamente las actividades del proyecto. En este caso la Gerencia de Planificación y Presupuesto, y la Gerencia de Desarrollo Humano de la Municipalidad de Miraflores realizan procesos de normalización con el análisis de control, usando de base el MOF de la Municipalidad.

Staff o personal de apoyo: Son las unidades especializadas de soporte al proyecto.

Estructura organizacional del proyecto según Mintzberg



Fuente: Creación propia según la estructura de organización propuesta por Mintzberg
 Fuente: Elaboración propia

A lo largo de la ejecución del proyecto, se evidencia una coherencia en las acciones realizadas por la Municipalidad de Miraflores, la Gerencia de Desarrollo Humano y el Programa de Nutrición. Esto se sabe luego de haber analizado la misión y objetivo principal de cada una de las áreas. En estas se identificó, como principal razón, el deseo de brindar servicios en beneficio del ciudadano para contribuir con su desarrollo integral.

Sistema de gestión de recursos organizacionales internos tangibles e intangibles

Análisis del uso y distribución de recursos tangibles e intangibles del sistema organizacional del Proyecto Punto Saludable en Instituciones Educativas de la Municipalidad de Miraflores

El análisis de los recursos se viabiliza mediante el estudio de los subsistemas a partir de los cuales se entiende el proyecto en mención.

Subsistema de objetivos y valores

La Municipalidad de Miraflores ha buscado promover la educación de un estilo de vida saludable en sus pobladores más jóvenes y, por ello, el Proyecto Punto Saludable en Instituciones Educativas busca influir en los más pequeños de la sociedad. El enfoque de atender las necesidades desde una etapa inicial se compromete con el desarrollo integral y la cultura innovadora que plantea el programa.

Subsistema técnico

Desde el 2012 se ha logrado brindar beneficios a 12 190 estudiantes, los cuales representan el 49,4% de los preescolares y escolares del distrito (compuesto por 1 476 menores de 5 años, 4 843 de 5 a 12 años, y 5 871 de 13 a 17 años). Se han establecido alianzas que han permitido obtener un conocimiento específico en temas de nutrición y capacitación. Las universidades como la UNMSM, UCSUR, UNIFÉ y el instituto Le Cordon Bleu aportan conocimientos a través de sus estudiantes como los internos de nutrición. La empresa Acurio Restaurantes brindó talleres gratuitos acerca de la buena alimentación. Otras organizaciones también se han sumado al cumplimiento de los objetivos del Programa de Nutrición.

Subsistema psicosocial

La interacción de quienes formulan y ejecutan el programa se muestra positiva. Ambas partes muestran una correcta recepción de mensajes manteniendo un ambiente de mutuo respeto. El liderazgo de los gerentes se reconoce y sus participantes se muestran satisfechos con

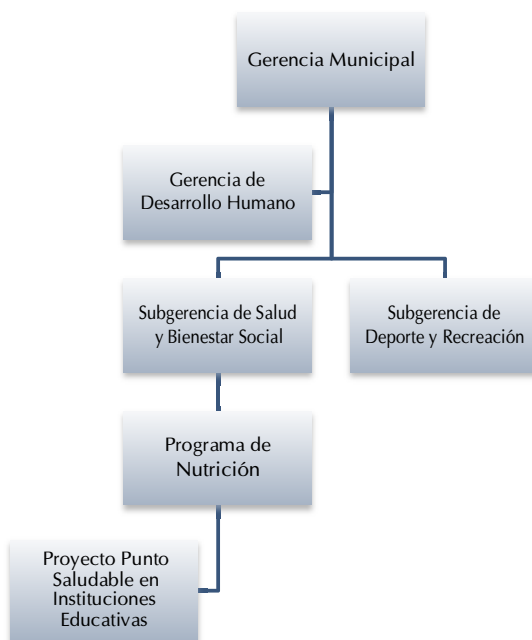
la forma en que se perciben sus opiniones y comentarios. Internamente, en la Municipalidad de Miraflores, se ha dado difusión al programa en los diferentes espacios de diálogo, exponiendo el desarrollo del mismo a partir de sus objetivos y mediante sus resultados.

La Subgerencia de Salud y Desarrollo Humano expone con su superior en la Gerencia de Desarrollo Humano y este lo hace con la Gerencia Municipal. También se han creado espacios de comunicación al exterior, con lo que se ha logrado informar a la población más allá del distrito de Miraflores, específicamente utilizando redes sociales como Facebook y la página web de la Municipalidad, además de promocionar el programa en televisión y mediante la exposición de propaganda.

Subsistema administrativo

La administración del proyecto es regentada mediante la siguiente organización:

Estructura funcionaria de la Municipalidad de Miraflores en relación al proyecto Punto Saludable



Fuente: Elaboración propia

Sistema de poder, autoridad y liderazgo

Encontramos una red que interrelaciona a los actores en función de los objetivos. Cada actor social que interviene en esta organización cuenta con un nivel de autoridad y liderazgo, debido al cargo que ostenta en la Municipalidad de Miraflores. Así los internos de nutrición cuentan con información de primera mano extraída del trabajo que realizan, ello les otorga un nivel de autoridad básico para el desarrollo del programa por su papel de ejecutores en toda esta dinámica de impulsar una alimentación apropiada. La comunicación, a partir de la socialización de la información con las gerencias comprometidas con el programa, es imprescindible. El alcalde y el Concejo Municipal son responsables de dar la aprobación de la ejecución del proyecto Punto Saludable en Instituciones Educativas. Ello implica el desarrollo de las actividades y propuestas que tengan a bien postular y realizar el equipo que gestiona su desarrollo (desde los internos de nutrición hasta el gerente de desarrollo humano).

Resultados según objetivos

Hoja de ruta

Los procesos que orientan la intervención del proyecto se realizan a través de actividades ligadas a los objetivos del proyecto. Mencionaremos los tres objetivos específicos de la hoja de ruta del Proyecto Punto Saludable en Instituciones Educativas:

- a. Objetivo específico Nro. 1: Incrementar los conocimientos en relación a una adecuada nutrición en la población objetivo del proyecto Punto Saludable en Instituciones Educativas en Instituciones Educativas.

Incremento de conocimientos en nutrición saludable

Actividades	Metas esperadas	Metas logradas al 2013
Capacitación a docentes	Capacitar al 50% de docentes	Se ha capacitado al 65% de docentes.
Capacitación a padres de familia	Capacitar al 30% de padres de familia	Se ha capacitado al 32% de padres de familia.
Capacitación a escolares	Capacitar al 50% de escolares	Se ha capacitado al 77% de escolares.

Fuente: Proyecto Punto Saludable en Instituciones Educativas

- b. Objetivo específico Nro. 2: Aumentar las actitudes favorables en relación a una adecuada nutrición mediante concursos que promuevan la aceptación del consumo de alimentos saludables en la población objetivo del proyecto Punto Saludable en Instituciones Educativas.

Aumento de actitudes favorables en una adecuada nutrición

Actividades	Metas esperadas	Metas logradas al 2013
<i>Concurso Mi periódico mural saludable</i>	Aumentar el nivel de aceptación por los alimentos saludables en un 10%	Se aumentó el nivel de aceptación por los alimentos saludables en un 14%.
<i>Concurso Nutridesafíos</i>	Aumentar el nivel de aceptación por los alimentos saludables en un 10%	Se aumentó el nivel de aceptación por los alimentos saludables en un 23%.

Fuente: Proyecto Punto Saludable en Instituciones Educativas

- c. Objetivo específico Nro. 3: Incrementar las prácticas favorables en relación a una adecuada nutrición en la población objetivo del proyecto Punto Saludable en Instituciones Educativas en Instituciones Educativas.

Incremento de prácticas favorables en adecuada nutrición

Actividades	Metas esperadas	Metas logradas al 2013
<i>Concurso Mi lonchera es saludable</i>	Aumentar el envío de frutas en la lonchera en un 15%	Se aumentó el consumo de frutas dentro de la institución educativa en un 20%.
	Disminuir el envío de bebidas azucaradas en la lonchera en un 10%	Se disminuyó el envío de bebidas azucaradas en la lonchera en un 14%.
	Disminuir el envío de golosinas y snacks no saludables en la lonchera en un 15%	Se disminuyó el envío de golosinas y snacks no saludables en la lonchera en un 17%.
<i>Campaña La hora de la fruta</i>	Aumentar el consumo de frutas dentro de la institución educativa en un 15%	Actualmente en ejecución
<i>Campaña Buenos días, desayuno</i>	Aumentar el consumo de un desayuno adecuado antes del ingreso a la institución educativa en un 20%	Actualmente en ejecución
<i>Concurso Mi quiosco vende saludable</i>	Aumentar el número de kioscos escolares que expenden alimentos y/o preparaciones saludables en un 20%	Se aumentó el número de kioscos escolares que expenden alimentos y/o preparaciones saludables en un 50%.
<i>Campaña Yo gano si elijo sano</i>	Aumentar el expendio de alimentos y/o preparaciones saludables en un 10%	Se aumentó el expendio de alimentos y/o preparaciones saludables en un 40%.
<i>Campaña Ayudándote a elegir</i>	Aumentar el número de kioscos escolares que ordenan de manera adecuada los alimentos y/o preparaciones saludables en un 50%.	Actualmente en ejecución

Fuente: Proyecto Punto Saludable en Instituciones Educativas

Los objetivos de la presente investigación son analizar el proyecto escogido desde la gerencia social y de acuerdo al nivel de efectividad alcanzado. Es en ese sentido que se analiza el proyecto Punto Saludable haciendo uso de herramientas teóricas y metodológicas propias de la gerencia social para analizar el funcionamiento en sí del proyecto, además de considerar el modelo de gestión y los actores involucrados.

A nivel gerencial mostraremos los principales hallazgos encontrados con respecto al modelo de gestión característico del proyecto Punto Saludable. Siguiendo la clasificación planteada por Bobadila (2005), el proyecto analizado se gestiona de manera representativa. Es decir, la toma de decisiones se da de manera compartida, ya que los funcionarios pertenecientes al ápice estratégico, a la línea media y los profesionales que se ubican en el núcleo operativo establecen un dialogo permanente en donde todas las opiniones son escuchadas y consideradas para la mejoría del proyecto.

Este tipo de participación y de modelo de gestión permitió la creación del Programa de Nutrición por parte de la Gerencia de Desarrollo Humano; además, se ha planificado los proyectos de trabajo y se han elaborado las actividades con los responsables del Programa de Nutrición, dentro de los cuales se ubica el Proyecto Punto Saludable en Instituciones Educativas. Además, se logró comenzar con la estandarización de procesos que se deben realizar en el proyecto al momento de ejecutar, monitorear y evaluar. Como consecuencia de esto, se pudo conseguir la institucionalización del Programa de Nutrición.

A nivel de resultados, se estudia la efectividad del proyecto, teniendo en cuenta el logro de los objetivos, las metas alcanzadas y el impacto, ya sea positivo o negativo, en la población beneficiaria. El proyecto Punto Saludable tiene un nivel de efectividad alto. Según la última evaluación que se hizo del proyecto (marzo-diciembre 2013), se ha logrado alcanzar todas las metas propuestas. Incluso en la mayoría de ellas, se superaron los porcentajes esperados. Además, hubo factores ajenos al modelo de gestión y al proyecto mismo que influyeron positivamente en la efectividad del proyecto. Estos son los factores de moda y de mercado.

Encuesta directa a los beneficiarios del proyecto

En el marco de la investigación, se realizó una encuesta en la Institución Educativa Nacional de Menores Scipión Llona - Miraflores. Participaron 60 estudiantes, 10 por cada salón, a partir del 2 grado hasta 6 grado de primaria. Además, se realizó la encuesta a los padres de

familia, docentes y al proveedor del quiosco de la institución educativa. El objetivo de esta encuesta era evaluar el impacto del proyecto en la comunidad educativa, ya que fueron beneficiarios el 2013.

Respecto a los resultados sobre el conocimiento del proyecto Punto Saludable en Instituciones Educativas, se encontró que el 82,8% de los alumnos sí conoce el proyecto y sus objetivos, y el 15,5% de la población encuestada manifiesta no conocer el proyecto. Sobre los cambios de hábitos, se evidencian cinco condiciones:

- El 63% de los encuestados realiza el lavado de manos antes de comer y el 37% no se lava las manos antes de comer.
- El 70% de los estudiantes sí consume loncheras saludables y el 30% no consume loncheras saludables.
- 28% evita el consumo de gaseosas y el 72% no evita el consumo de gaseosas.
- 14% conoce temas de nutrición y 86% no conoce temas de nutrición.
- 28% come a las horas adecuadas y 72% no come a las horas adecuadas.

Esto nos permite colegir que aún no se está logrando cambios de hábitos sustanciales en la población beneficiaria en cierta temática como el consumo de gaseosas y el comer en horas adecuadas. Sin embargo, cuando se les pregunta si han evidenciado un cambio de hábito en la forma de alimentarse y en la higiene, después del proyecto, el 89,7% de los encuestados menciona que sí ha evidenciado un cambio de hábito en su vida diaria y el 8,6% no ha evidenciado un cambio de hábito. Por tanto, se puede colegir que, antes de iniciado el proyecto, la población beneficiaria era o no tal vez consciente de tener malos hábitos de alimentación que fueron corrigiéndolos, mejorándolos o aceptándolos después del proyecto.

Aunque ninguno de los tres estudios analizados permite inferencias concluyentes, los resultados mencionados respaldan la continuación del proyecto Punto Saludable en Instituciones Educativas por parte de

la Municipalidad de Miraflores. Finalmente, comparando estos resultados con los objetivos específicos de la hoja de ruta del Proyecto Punto Saludable, no encontramos diferencias sustanciales, ya que esos objetivos se refieren, en su mayoría, a indicadores cuantitativos como el número de padres capacitados o la cantidad de kioscos que expenden productos saludables y nutritivos.

Síntesis del análisis del nivel externo o del entorno del proyecto

a. *Análisis contextual integrado a procesos orientados por resultados*

- Fuerzas políticas, gubernamentales y legales

Estas fuerzas determinan las reglas, tanto formales e informales, bajo las cuales debe operar el proyecto Punto Saludable en Instituciones Educativas. Así mismo, estas fuerzas están asociadas a los procesos de poder que confluyen alrededor del proyecto.

- Estabilidad política

Reside en saber el grado de interés que le suscite al nuevo alcalde seguir con los proyectos que deja la gestión anterior. Este panorama es concebido como un riesgo para la continuidad del proyecto.

- Regulaciones gubernamentales

La ley de promoción de alimentación saludable para niños, niñas y adolescentes - Ley Nro. 30021, influye en los lineamientos del proyecto Punto Saludable en Instituciones Educativas, pero de manera restringida, ya que aún no se ha publicado el reglamento respectivo.

- Partidos políticos al poder

El alcalde del municipio dispone los cargos de gerencias a personas en las cuales él ha depositado su confianza y sabe que, en el desarrollo de sus gestiones, el fin de cada uno de ellos será cumplir con el logro de las metas que se trazan una vez iniciado el periodo de su gobierno.

- Relaciones con otras entidades del Estado

Las relaciones con el Centro de Salud de Miraflores y el Ministerio de Salud en el desenvolvimiento del proyecto Punto Saludable en Instituciones Educativas se hallan en una fase temprana.

- Competidores y otros proyectos u organizaciones con los cuales tiene algún tipo de relación directa que podrían influir en su ejecución

Se presentan organizaciones aliadas con las que hay una relación directa e influyen en su ejecución, tales como

- Universidades e institutos: UNMSM, UNIFE, Universidad Científica del Sur, Le Cordon Bleu proporcionan el personal ejecutor mediante los internos de nutrición.
- Colegio de Nutricionistas del Perú: Dan el aval a las actuaciones en la temática de nutrición humana de sus asociados y estudiantes.
- Empresas privadas del sector: Proporcionan los insumos para premiar en los diferentes eventos y concursos que organiza el proyecto. Su participación es itinerante pero valiosa.

La participación de entidades privadas con el proyecto se da a partir de convenios o apoyos puntuales. Esta sinergia de esfuerzos posibilita la entrega de incentivos a modo de premios y congratulaciones, por parte de la empresa privada, para las instituciones educativas. Otra forma de participación de los organismos privados, como universidades particulares, es mediante convenios que permiten que el programa de nutrición sea sede de los alumnos universitarios en su periodo de internado. Por otro lado, es importante el apoyo que brindan los medios de comunicación al facilitarnos espacios gratuitos de comunicación y difusión al proyecto.

b. Procesos de participación que posibilitan gobernanza

El capital social con el que cuenta el proyecto Punto Saludable en Instituciones Educativas es

- la capacidad de confianza entre los miembros de una sociedad.
- los valores cívicos que se adquieren dentro del escenario familiar.
- la asociatividad que puede lograr una sociedad.
- un grupo de trabajo sólido conformado por practicantes en nutrición, comprometidos con el buen desarrollo del proyecto.

Para la formación del capital social, se debe buscar una mayor asociatividad familiar y esto se traducirá en un potencial crecimiento económico al que podría alcanzar una sociedad; los actores que interactúan dentro de un espacio de gobernanza son tres: instituciones públicas, instituciones privadas y sociedad civil.

Organizaciones aliadas al proyecto y el rol que estas tienen dentro del mismo

Organizaciones aliadas con el proyecto Punto Saludable en Instituciones Educativas	Rol dentro del programa
Centro de Salud Miraflores - MINSA	Brinda asesorías y capacitaciones sobre los reglamentos en cuanto a promoción de la salud nutricional, además de poder colaborar con la toma de muestras y/o exámenes a los beneficiarios del programa (alianza en curso)
Colegios del entorno del Municipio de Miraflores	Son los beneficiarios del proyecto Punto Saludable en Instituciones Educativas.
Universidad Nacional Mayor de San Marcos	Proporciona internos de nutrición.
UNIFE	Proporciona internos de nutrición.
Universidad Científica del Sur	Proporciona internos de nutrición.
Le Cordon Bleu	Proporciona internos de nutrición.
Gastón Acurio y otros	Entrega de premios en situaciones puntuales.
Radio RPP	Difusión gratuita de las actividades del proyecto Punto Saludable en Instituciones Educativas y reconocimiento al aire de nuestras instituciones educativas cooperantes.

Fuente: Realización propia basada en entrevista a la coordinación del proyecto

Síntesis de los resultados en la relación a la gerencia social del proyecto Punto Saludable en Instituciones Educativas de la Municipalidad de Miraflores

La Municipalidad de Miraflores busca crear valor en los bienes y servicios que ofrecen. Analizaremos este valor desde diferentes áreas funcionales que integra el ciclo operativo de la organización. Evaluaremos si limitan o hacen viable el proyecto ofrecido. Nos basaremos en dos herramientas utilizadas en la planificación estratégica para obtener los factores relacionados que limitan o hacen viable el proyecto, como lo son el análisis PESTE y AMOFHIT, tomando en cuenta los ítems evidentes y de interés para el estudio que presentamos.

- a. Factores relacionados a la gestión que limitan el proyecto Punto Saludable en Instituciones Educativas de la Municipalidad de Miraflores

- Marketing y ventas

La Subgerencia de Comunicaciones e Imagen Institucional tiene como objetivo desarrollar actividades orientadas a velar por la imagen institucional y fortalecer las relaciones externas de la Municipalidad. Además, es la encargada de comunicar e informar a los ciudadanos y a los miembros de la Municipalidad sobre los objetivos, planes, proyectos y asuntos de la gestión municipal, así como las actividades protocolares de la organización. Sin embargo, esta subgerencia no le ha dado la debida atención a la promoción y difusión de los resultados, así como el impacto que se encuentra generando el proyecto.

- Recursos humanos

Este factor es, a consideración nuestra, el que limita de manera decisiva al proyecto, debido a lo siguiente: el proyecto está a cargo de la coordinadora Gaudy Valdivia, quien dirige un grupo de internos de nutrición de distintas universidades, los cuales realizan sus prácticas pre profesionales en este proyecto de manera semestral. Bajo este régimen de tiempo laboral, renovación laboral cada seis meses, la gestión del proyecto en-

cuenta una debilidad en cuanto a su proceso de ejecución ya que se ve obligado a recortar las actividades programadas en los colegios, por ser estas de una duración anual. Por lo anterior, consideramos que este régimen no posibilita una completa identificación hacia el proyecto por parte de los estudiantes de nutrición. Como se puede observar, la condición laboral de los internos de nutrición es la debilidad más resaltante del proyecto por su no permanencia.

- Sistemas de informaciones y comunicaciones

El proyecto se ha planteado metas con indicadores cuantitativos. Esta información requiere un proceso de sistematización de datos mediante un software especializado y personal técnico adecuado; sin embargo, no cuenta con ello, puesto que se carece de personal encargado para la sistematización de datos. Las consecuencias de ello se ve reflejada en la ausencia de un plan de monitoreo y evaluación del proyecto en el que la retroalimentación sea constante.

- b. Factores relacionados a la gestión que hacen viable el proyecto Punto Saludable en Instituciones Educativas de la Municipalidad de Miraflores

- Administración

Uno de los factores que influye para que surjan los resultados positivos es la adecuada delegación de tareas a cada miembro participante del proyecto. Si bien es cierto es un número insuficiente, los miembros buscan obtener los mejores resultados proyectados. Un punto a favor del proyecto es que los responsables de coordinar el proyecto son profesionales entendidos en la temática de nutrición.

- Imagen

Otra de las ventajas que permite la aceptación del proyecto en las instituciones educativas es el hecho de ser gratuito. Así mismo no deja de lado a ningún actor, pues se trabaja de manera inclusiva y participativa desde el inicio. La imagen del proyecto

se robustece por el hecho de haber sido base para la realización de estudios de investigación para tesis de obtención de grado de nutricionistas. Los resultados de dichas investigaciones son positivos en cuanto al cambio de hábitos alimenticios desde hábitos no saludables a saludables.

- Operaciones y logística

También la población objetivo se encuentra relativamente cerca de las instalaciones administrativas y esto un punto a favor. Además, las facilidades tecnológicas son otra de las ventajas en el proyecto, dado que el presupuesto de municipio es facilitado para la implementación y operaciones de las actividades que se desean realizar.

- Finanzas y contabilidad

Existe un presupuesto destinado al proyecto que fue aprobado por el Concejo Municipal y la Alcaldía, pero el proyecto, desde sus inicios, ha crecido en cuanto a cobertura de colegios. Esto significa la necesidad de más presupuesto para el desarrollo de las actividades, la elaboración de materiales, difusión y promoción y el pago del personal profesional a contratar a cargo del mismo. En entrevista a la coordinadora del programa de nutrición, hemos podido comprobar que hay voluntad de ampliar el proyecto a todas las instituciones educativas de Miraflores y buscar beneficiar a mayor población, además de mejorar el proyecto para brindar una mejor capacitación en temas de nutrición, por el momento se ve con positividad la posible aprobación de mayor presupuesto para el proyecto.

c. Nivel de efectividad que tiene el modelo de gestión del programa o proyecto cogestionado para lograr cambios en beneficio de las poblaciones destinatarias

Según Bobadilla (1994), se pueden distinguir tres tipos de gestión. El estilo de gestión oligárquico, el estilo selectivo y el estilo representativo. El proyecto tiene las características del modelo de gestión de estilo representativo, en el que todos los integrantes de la organización

ven a los directivos de la institución como representantes que dirigen adecuadamente el proyecto y además velan por sus necesidades, tomando en cuenta sus opiniones y criterios para el funcionamiento del proyecto. Según información alcanzada en diálogo con representantes del proyecto, se logró reconocer que la gestión de Punto Saludable en Instituciones Educativas se desarrolla con una participación de todas las partes que lo componen. Se pudo observar que el diálogo interno entre los estudiantes-internos y la coordinación del Programa de Nutrición se realizaba sin un mecanismo formal o institucionalizado, sino que, contrariamente, existía un acercamiento personal en el que se compartían opiniones y recomendaciones de manera directa.

Poder participar de una forma directa con la representante del proyecto les brindaba capacidad a los estudiantes de trabajar en un espacio en el que se sentían incluidos, no solo por la recepción de sus propuestas, sino, además, por la aceptación de recomendaciones que se consideraran aceptables. Por eso, se logró identificar en el modelo de gestión una toma de decisión compartida, reflejada en un modelo participativo. A nivel institucional el modelo de gestión del proyecto logró lo siguiente:

- Permitió la creación del Programa de Nutrición por parte de la Gerencia de Desarrollo Humano. Además, se planificaron los proyectos de trabajo y elaborar las actividades con los responsables del Programa de Nutrición.
- Consiguió encaminar hacia una estandarización de procesos que se deben realizar en el proyecto al momento de ejecutar, monitorizar y evaluar. A partir de esta estandarización, se puede conseguir institucionalizarla.
- Se evidenció la necesidad de personal calificado y profesional para la ejecución del programa sin desmerecer la participación actual de los internos de nutrición.
- Se evidenció la necesidad de incluir las actividades del Programa en el Plan Anual de Trabajo de cada institución educativa, para que sea realmente un trabajo conjunto y coordinado.

A nivel de la población beneficiaría y, según la última evaluación que se hizo del proyecto (marzo-diciembre de 2013), se ha logrado alcanzar todas las metas propuestas. Incluso, en la mayoría de ellas, se superaron los porcentajes esperados. Además, hubo factores ajenos al modelo de gestión, que influyeron positivamente en la efectividad del proyecto.

Actualmente la promoción de buenos hábitos alimenticios es un factor que muchas empresas de alimentos están trabajando. Esto se puede ver reflejado en los numerosos alimentos bajos en calorías, con origen orgánico, sin ingredientes artificiales, con valor vitamínico, entre otros, que uno puede encontrar en el mercado. Por eso, la promoción de la salud y de buenos hábitos alimenticios se recibe con buen ánimo y la población la considera necesaria. Otro aspecto importante son los estudios científicos y trabajos académicos relacionados con la salud, ya que estos tienen incidencia directa en el desarrollo de un programa por la información que transmiten. Por ello, se considera importante la difusión de Investigación científica y el efecto que estos causen en la aplicación y recepción del proyecto estudiado.

En el contexto nacional, encontramos que la promoción de una correcta nutrición es un tema de relevancia. Actualmente el Ministerio de Salud y Bienestar Social ha trabajado para combatir la desnutrición crónica infantil en el Perú y se ha planteado cómo meta reducir la DCI a un 10% para el año 2016. Otro estudio que podemos encontrar, en referencia a nutrición, es de parte del Heart & Stroke Foundation, que recomiendan el consumo de cuatro a seis porciones en niños entre 3-13 años, con el propósito de brindar un estilo de vida más saludable y reducir el riesgo de enfermedades cardiovasculares. La aparición y difusión de información en temática de nutrición y su efecto en la población joven legitima las propuestas de Punto Saludable en Instituciones Educativas y genera una mayor aceptación en la población.

- d. Factores del entorno que influyen en la concertación de esfuerzos intersectoriales y en la consecución de los resultados del proyecto

- Crecimiento económico

El único personal contratado es el responsable del programa de nutrición. Esta situación puede resultar poco favorable para el proyecto, ya que sería mucho mejor que cuente con personal debidamente calificado y remunerado. Otro factor importante es el precio de determinados productos alimenticios, sobre todo de aquellos que son parte de la canasta básica de las familias peruanas. El proyecto contempla mejorar los hábitos alimenticios consumiendo productos ricos en nutrientes adecuados y al alcance de la economía familiar.

Un aspecto que juega en contra de los objetivos del proyecto son las estrategias de marketing que aplican las empresas expendedoras de productos con un rango nulo de valor nutricional. Estas grandes multinacionales hacen uso de una maquinaria publicitaria en función de captar la mayor atracción posible. Así combatir la demanda de dichos productos publicitados por grandes campañas se torna en un reto constante para proyectos como Punto Saludable en Instituciones Educativas, cuyo fin es minimizar el consumo de golosinas optando por alternativas saludables que contribuyen al desarrollo del estudiante.

- Intervención política

El cambio de gestión municipal causa incertidumbre en los desarrolladores del proyecto Punto Saludable en Instituciones Educativas, ya que no se sabe el grado de interés que le suscite al nuevo alcalde seguir con los proyectos que dejará la gestión anterior. El alcalde del municipio dispone los cargos de gerencias a personas en las cuales él ha depositado su confianza y sabe que, en el desarrollo de sus gestiones, el fin de cada uno de ellos será cumplir con el logro de las metas que se trazan una vez iniciado el periodo de su gobierno. Está en manos de la nueva coalición de gerentes, junto con el alcalde, decidir si se continúa o no con lo realizado por la gestión saliente. La estabilidad del proyecto radica en que el gobierno municipal persista con el interés de seguir ejecutando este tipo de proyectos en

función del programa de nutrición que maneja la municipalidad de Miraflores.

Las regulaciones gubernamentales también inciden en el proyecto, ya que, al estar relacionado con la nutrición, el proyecto está regulado según la Ley de Promoción y de Alimentación Saludable para niños, niñas y adolescentes, Ley Nro. 30021. Esta ley influye en los lineamientos del proyecto Punto Saludable en Instituciones Educativas, pero de manera restringida, ya que aún no se ha publicado el reglamento respectivo. Todos estos factores han influido en la concertación de esfuerzos intersectoriales que han permitido mejorar el desarrollo del proyecto así como también la consecución de las metas propuestas.

Conclusiones y recomendaciones

Conclusiones

- Con respecto al sistema de gestión, el hecho de no contar con personal de apoyo de manera permanente afecta el cumplimiento de objetivos en un plazo largo y sostenido. En el proceso se observó que las campañas realizadas por el proyecto se realizan en plazos semestrales y las personas que las ejecutan solo apoyan en esos períodos. Hasta el momento, el desarrollo de las campañas no ha tenido una continuidad, debido a que el personal ejecutante rota. El ingreso de nuevos grupos de internos de nutrición, cada seis meses, implica reiniciar el proceso de informarles los avances realizados, así como volver a entablar las coordinaciones pertinentes para lograr la articulación de las nuevas tareas con las desarrolladas anteriormente por los ejecutores salientes.
- El proyecto Punto Saludable en Instituciones Educativas del Programa de Nutrición aún no se encuentra institucionalizado, dado que hasta el momento el Programa de Nutrición no se ubica en el Manual de Organización y Funciones de la Municipalidad de Miraflores.
- El cambio en los hábitos de alimentación, de la población escolar, mediante la promoción del consumo de alimentos saluda-

bles, es uno de los objetivos principales en la temática de salud en la Municipalidad de Miraflores, pues es beneficio universal para sus ciudadanos presentes y futuros.

- El punto focal del proyecto Punto Saludable es combatir los hábitos alimenticios inadecuados en la población escolar, mediante el aprendizaje y la continuidad en la aplicación de hábitos saludables para que, en un futuro, ellos no padezcan enfermedades no transmisibles como diabetes, hipertensión y otras.

Recomendaciones

- Promover el proyecto Punto Saludable en Instituciones Educativas mediante la promoción del Programa de Nutrición
- Promover la normatividad jurídica municipal del Programa de Nutrición, para que sea incluido en el Manual de Organización y Funciones de la Municipalidad de Miraflores
- Validar la hoja de ruta o guía metodológica del proyecto Punto Saludable en Instituciones Educativas para comenzar su institucionalización
- Incluir en el Plan Integral de Desarrollo Concertado, el proyecto Punto Saludable
- Reforzar la disponibilidad de personal profesional para contar con especialistas de nutrición de forma permanente, ya que el apoyo de los estudiantes es de forma semestral para cumplir sus fines académicos
- Implementar un sistema de monitoreo y evaluación de resultados, a fin de mejorar progresivamente la calidad y eficiencia de la atención al público objetivo
- Realizar un mecanismo externo que evalúe la calidad de las campañas y actividades del Proyecto Punto Saludable en Instituciones Educativas
- Propiciar alianzas estratégicas con organismos públicos de salud para brindar y obtener un apoyo técnico logístico, responsable y de cogestión

- Fortalecer los mecanismos de difusión para dar a conocer los resultados y beneficios que se han obtenido en el proyecto Punto Saludable en Instituciones Educativas
- Incluir las actividades del Programa de Nutrición en el Plan Anual de Trabajo de cada institución educativa de Miraflores. Esto significaría el desarrollo de un trabajo conjunto y coordinado; y también, aseguraría el cambio de hábitos alimenticios en la población educativa al tener un horizonte temporal de trabajo mucho mayor.

Reflexiones

La Municipalidad de Miraflores, mediante la Gerencia de Desarrollo Humano, tiene clara la misión y visión en cuanto a una atención de promoción y servicios para el desarrollo humano de sus habitantes. Por tal motivo, creó el Programa de Nutrición, dentro del cual se estableció el proyecto Punto Saludable en Instituciones Educativas, que ha sido desarrollado y diseñado para proveer bienes y servicios en forma directa e indirecta a la comunidad educativa de su jurisdicción, buscando solucionar la problemática nutricional encontrada mediante la promoción del consumo de alimentos saludables y educación en nutrición saludable para promover un cambio de hábitos nutricionales y así mejorar sus estándares de salud nutricional.

Evidenciamos que no se ha realizado el proyecto de una manera empírica, sino que se buscó el aporte científico que han brindado los estudios de intervención en promoción de la salud. Estos estudios demuestran el beneficio de disponer bienes y servicios en un programa de intervención social mediante un trabajo directo, en el que se utilizan diversas estrategias de acción para promover cambios de hábitos, sobre todo en edades de aprendizaje. Consideramos que siempre será más fácil enseñar a personas en edad de aprendizaje, como lo son los escolares, ya que ellas repetirán las mismas conductas enseñadas de manera generacional.

Las políticas sociales en promoción de la salud nutricional mediante el conjunto de directrices, orientaciones, criterios y lineamiento han orientado al proyecto Punto Saludable en Instituciones Educativas en

la preservación y mejoramiento del bienestar social para el desarrollo y la equidad de la población beneficiaria. El proyecto se ha gestionado íntegramente por la Municipalidad de Miraflores, pero se han realizado coordinaciones con diversos representantes de las instituciones públicas y privadas. Además, se han articulado estrategias para el acompañamiento de la implementación de los programas sociales para generar experiencias exitosas de intervención en las instituciones educativas beneficiadas.

La Municipalidad de Miraflores busca continuamente lograr la institucionalización de los procesos mediante la implementación de políticas en promoción de la salud nutricional coordinada y articulada, de manera multisectorial e intergubernamental, que garanticen la adopción de una visión integral de los programas y proyectos. Esto implica contar con mecanismos apropiados para una eficaz gestión por resultados con enfoque territorial, que considere la adecuada focalización y priorización de los escenarios con mayores necesidades, el monitoreo y la evaluación de los impactos, en concordancia con los principios constitucionales de descentralización y participación ciudadana.

Por estos hallazgos, que se han evidenciado en el tiempo, invertir en desarrollar competencias que buscan mejorar el bienestar del ser humano será siempre un buen motivo de inversión en bienes y servicios por parte de cualquier gobierno sea local, regional o nacional. Realizar el presente trabajo de investigación ha permitido que vislumbremos la importancia del uso apropiado de las teorías y herramientas gerenciales en búsqueda del cambio social. La gerencia social promueve el bienestar de las personas, teniendo como productos el conocimiento que se obtiene en el desarrollo del programa y los resultados eficientes y eficaces.

Bibliografía

- Bobadilla, Percy (1994). Poder y gestión institucional en las ONG. *Debates en Sociología*, 19, 257-284.
- Congreso de la República (2003). *Ley orgánica de las municipalidades*, N° 27972. <http://www.redrrss.pe/material/20090128191055.pdf>
- D'Alessio, Fernando (2008). *Sistemas de informaciones y comunicaciones, y tecnología, investigación y desarrollo*. México: Pearson.
- D'Alessio, Fernando (2013). *Análisis PESTE Y matriz MEFE. En El proceso estratégico. Un enfoque de gerencia*. México: Pearson.
- El Peruano (2013). *Ley de Promoción de alimentación saludable para niños, niñas y adolescentes- Ley N° 30021*. Lima, 2 de mayo.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática (2007). *Censo Nacional 2007*. <http://www.inei.gob.pe/>
- Instituto Nacional de Estadística e Informática (2010). *Encuesta Nacional de Demografía y Salud, ENDES*. <http://proyectos.inei.gob.pe/endes/endes2010/resultados/index.html>
- Kast, Freemont y James Rosenzweig (1998). *Administración en las organizaciones: Enfoque de sistemas y de contingencias*. México: McGraw Hill.
- Ministerio de Salud (2005). *Programa de municipios y comunidades saludables. Dirección General de Promoción de la Salud. Dirección Ejecutiva de Participación Comunitaria en Salud*.
- Mintzberg, Henry (1984). *La estructuración de las organizaciones*. Barcelona: Ariel.
- Municipalidad de Miraflores (2011) Plan Estratégico Institucional de la Municipalidad de Miraflores 2012-2016. http://www.miraflores.gob.pe/Plan_Estrategico_Institucional_1_hasta_65.pdf
- Municipalidad de Miraflores (2012). *Manual de Organización y Funciones - MOF aprobado con Decreto de Alcaldía N° 010-2012-A/MM*, publicado en El Peruano, Lima, 27 de setiembre. <http://www.peru.>

[gob.pe/docs/PLANES/10069/PLAN_10069_3.-_Manual_de_Organización_y_Funciones_\(Vigente\)_2012.pdf](http://gob.pe/docs/PLANES/10069/PLAN_10069_3.-_Manual_de_Organización_y_Funciones_(Vigente)_2012.pdf)

- Municipalidad de Miraflores (2013). *Punto Saludable en Instituciones Educativas: Informe estadístico*. <http://www.miraflores.gob.pe/>
- Municipalidad de Miraflores (2014). *Programa de Nutrición*. http://www.miraflores.gob.pe/_contenTempl2.asp?idpadre=6398
- Organización Mundial de la Salud [WHO] (1986). *Carta de Ottawa para la Promoción de la Salud*. Ottawa, Canadá.
- Organización Mundial de la Salud (2012). *Obesidad y sobrepeso: Nota descriptiva Nro. 311*. <http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs311/es/>
- Waissbulth, Mario (2002). *La reforma del Estado en América Latina*. Santiago de Chile: Universidad de Chile.

Proyecto Emprendiendo: Formando ciudadanía social y económica

*Lisbeth Ramos Trujillo*⁹⁴ y

*María Zagal Heredia*⁹⁵

Resumen

El proyecto en estudio consiste en promover el empoderamiento de los adolescentes a través de la enseñanza y práctica de los derechos y responsabilidades y el fomento de la cultura de ahorro.

El Proyecto Emprendiendo se está implementando desde el año 2007 y, en el año 2014, benefició a un total de 14 instituciones educativas, 320 docentes y 15 616 estudiantes. Si bien a nivel de cobertura e impacto el proyecto es pequeño, creemos que la estrategia de gestión de dicho proyecto puede contribuir a la gerencia social porque desarrolla la generación de alianzas interinstitucionales y pone énfasis en el empoderamiento de las y los adolescentes. Asimismo, a partir de este estudio de caso, se puede generar un modelo de gestión que puede ser implementado en diversos sectores.

Introducción

Según Unicef (2013), promover la educación y una cultura financiera positiva en los niños y jóvenes es esencial para asegurar una población educada en finanzas que sea capaz de tomar decisiones con conocimiento de causa. Según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), la falta de educación financiera en el mundo globalizado moderno hace a los individuos y las familias más proclives al endeudamiento y la quiebra. Así mismo, menciona que proporcionar una educación financiera para los niños y los jóvenes es un componente importante en la transición de la niñez a la edad adulta y la formación de ciudadanos financieramente responsables (Unicef, 2013)

94 Es licenciada en Trabajo Social por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Actualmente es estudiante de la maestría de Gerencia Social en la Pontificia Universidad Católica del Perú. Cuenta con experiencia en diseño y monitoreo de proyectos sociales. Labora como jefa de proyectos en la ONG Visión Solidaria

95 Es licenciada en Sociología por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Actualmente es estudiante de la maestría de Gerencia Social en la Pontificia Universidad Católica del Perú. Tiene experiencia en monitoreo y evaluación de proyectos ejecutados desde el Ministerio de Educación. Labora como coordinadora técnica de la Dirección de Supervisión en SUNEDU.

Vincular a los jóvenes con los servicios financieros debe incluir “servicios no financieros” y financieros complementarios, tales como tutorías, educación financiera y capacitación sobre conocimientos prácticos para la vida. Estos servicios esenciales aseguran que los jóvenes sean capaces de confrontar mejor los desafíos de aprender a ahorrar, administrar su propio dinero, iniciar un negocio y gestionar los riesgos que pudieran impedirles lograr sus objetivos (Unicef, 2013)

Sin embargo, la educación financiera sigue siendo un punto débil en el proceso educativo alrededor del mundo. Mientras se presta mucha atención a enseñarles derechos a los niños, se presta poca atención al desarrollo de habilidades para la vida que podrían ayudar a los jóvenes y adultos a jugar un rol autónomo. Aún se reconoce poco el hecho de que las habilidades empresariales pueden mejorar significativamente la vida de los niños cuando sean adultos (Proyecto Emprendiendo, 2012)

En el Perú la educación financiera se está trabajando desde una mirada inclusiva. El Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social y el Ministerio de Educación son los principales gestores de las diferentes iniciativas en cuanto a este tema, con la finalidad de promover la educación e inclusión financiera. Además, se busca mejorar las capacidades, actitudes y decisiones financieras de los peruanos (Proyecto Capital, 2014).

Sin embargo, a pesar de los avances en cuanto a educación financiera, es preocupante que los jóvenes menores de 31 años son los que presentan mayor riesgo crediticio. La región con la mayor cantidad de jóvenes morosos es Piura (40%), seguida de Lima, La Libertad y Lambayeque. En los tres casos, el índice asciende al 37%. Una de las razones que explica este índice de incumplimiento es que los jóvenes no ahorran y todos sus ingresos los gastan en consumo (Contreras, 2014).

En este contexto se desarrolla el Proyecto Emprendiendo, proyecto de educación social y financiera que tiene por objetivo desarrollar y/o fortalecer las habilidades sociales y financieras en estudiantes de primero a quinto de secundaria, en alianza con la comunidad educativa. El proyecto ha sido ejecutado gracias al trabajo interinstitucional entre la

empresa privada, el Estado y la sociedad civil. La empresa SURA - Perú auspicia el Proyecto Emprendiendo desde el año 2007 en convenio con la Dirección Regional de Educación, que ha brindado su respaldo para poder ingresar a las instituciones educativas y sobre todo a las aulas. La ONG Visión Solidaria ha representado a la sociedad civil y se ha encargado de la implementación del proyecto en las instituciones educativas y el monitoreo del mismo.

Los principales resultados encontrados después de 10 meses de ejecución del Proyecto Emprendiendo en las instituciones educativas fueron los siguientes⁹⁶:

- El 97% de estudiantes reconoce que es una responsabilidad y el 99% identifica adecuadamente que es un derecho.
- El 97% de los estudiantes identifican una situación de bullying.
- Al culminar el programa un 94% ha ahorrado y el 84% estableció una meta de ahorro.
- 78% de alumnos conocen lo que es un presupuesto.

A continuación se presenta de forma más detallada los resultados encontrados en el Proyecto Emprendiendo durante el año 2014, tomando en cuenta las condiciones internas y externas en las que se desarrolló el proyecto. Así mismo, se realiza un análisis de estos resultados desde el punto de vista de la gerencia social. Finalmente, se presentan conclusiones y recomendaciones que servirán para la mejora en la implementación del proyecto durante el 2015.

Información general

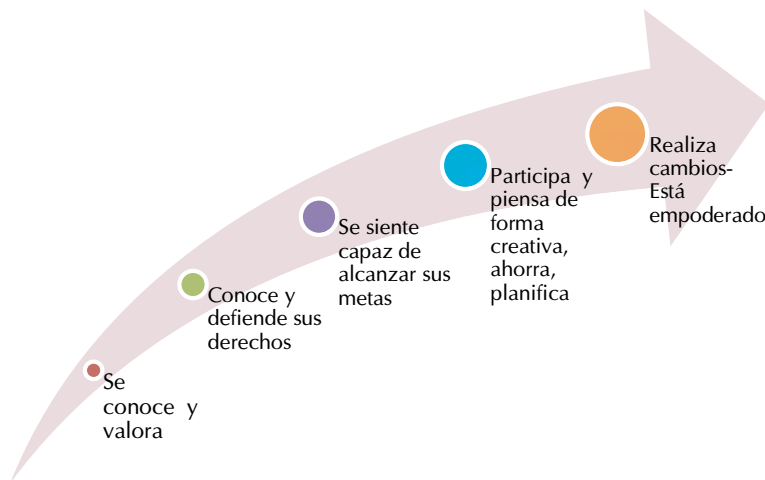
Características técnicas del proyecto

El proyecto se ejecuta utilizando la metodología Aflatoun. Esta metodología es aplicada en más de 75 países a nivel mundial. Tiene por objetivo promover el aprendizaje de los estudiantes basado en la experiencia: aprender-haciendo, lo que convierte así al estudiante en el protagonista del aprendizaje. La metodología Aflatoun se inspira en la

96 Únicamente se tomará en cuenta a los estudiantes que participaron por primera vez del proyecto

teoría del cambio, que propone el empoderamiento de los niños, niñas y adolescentes, que se convierten en agentes de cambio. Para esto propone el siguiente proceso:

- Se conoce y valora.
- Conoce y defiende sus derechos. Reconoce que como ser valioso, tiene derechos y responsabilidades.
- Se siente capaz de alcanzar metas. A través de las diferentes actividades el estudiante alcanza metas personales y grupales.
- Participa y piensa de forma creativa. Comienza a proponer, a crear estrategias para alcanzar lo que quiere. Ahorra, planifica, coordina, etc.
- Realiza cambios en su entorno. Analiza los diversos problemas que pueda encontrar en su entorno y elige uno para aportar a la solución.



A esta teoría que sirve de inspiración para Aflatoun, se suma la metodología de aprendizaje centrada en el estudiante (las y los estudiantes son protagonistas de su educación y aprenden haciendo). Las actividades que propone el proyecto se encuentran acordes con el currículo nacional (DCN) y es aplicada por los docentes de Educación para el Trabajo y Tutoría. Para llegar a las y los estudiantes, Visión Solidaria utiliza la metodología cascada:

- Se reúne con la DRELM y/o MINEDU para presentar la propuesta de trabajo del año.
- Capacita a los docentes (utilizando la metodología centrada en el estudiante, transmitiendo herramientas educativas)
- Monitorea la ejecución del Proyecto en aula.
- Brinda charlas informativas a los padres de familia.

El Proyecto Emprendiendo incorpora tanto la teoría del cambio como la metodología de aprendizaje centrada en el estudiante y desarrolla sus actividades de acuerdo a las mismas. Se desarrolla en dos etapas:

Primera etapa

La primera etapa comprende la capacitación a docentes, pues son ellos quienes están involucrados en la formación de las y los estudiantes. A través de su metodología de enseñanza crean el ambiente adecuado para que los estudiantes se sientan libres de expresarse, participar, explorar, pensar e investigar.

Segunda etapa

Esta etapa implica que los docentes capacitados desarrollen las sesiones en las horas de tutoría y/o educación para el trabajo. Las sesiones se desarrollan a lo largo del año escolar, teniendo como herramienta los manuales Emprendiendo. Los manuales dirigidos a docentes⁹⁷ presentan énfasis en los siguientes temas:

- Exploración personal: Se reconocen como seres valiosos, se plantean metas personales, identificando sus capacidades y planteando su proyecto de vida.
- Derechos y responsabilidades: Aprenden sobre sus derechos y la importancia del ejercicio de los mismos.
- Ahorro y gasto: Se reconoce la importancia del ahorro y promueve el gasto responsable.
- Planificación y presupuesto: Se fortalece las capacidades financieras y empresariales de los jóvenes, expresados en me-

97 Los estudiantes tienen fichas de acuerdo a su grado, que facilita al docente la ejecución de la sesión.

tas y presupuestos personales, además de fomentar las actividades colectivas.

- **Emprendimiento socio financiero:** Permite a los adolescentes entender la necesidad de establecer metas financieras y a través de actividades micro empresariales y motivarlos a explorar el lazo entre ingresos-gastos-ahorros-inversión.

Actores involucrados



- **AFP- Integra**

AFP Integra es una administradora privada de fondos de pensiones que, desde el año 2008, desarrolla en varias instituciones educativas de la ciudad de Lima el proyecto de educación social y financiera Emprendiendo, junto con varios otros proyectos de responsabilidad social Empresarial. Se encarga del financiamiento y supervisión del programa.

- **ONG Visión Solidaria**

Es una asociación civil sin fines de lucro fundada en el año 2001 con el objetivo de tender puentes entre los diferentes actores de la sociedad para el logro de objetivos de desarrollo del país.

Diseña y ejecuta, en alianza con empresas privadas, programas educativos para escuelas que responden a las prioridades del país. Visión Solidaria ejecuta el Proyecto Emprendiendo desde

sus inicios y forma parte de la red internacional Aflatoun que provee la metodología utilizada para el programa.

- Aflatoun

Es una ONG internacional con sede en Holanda, promueve la educación social y financiera a través del desarrollo de metodología y currículo que entrega a socios implementadores (como Visión Solidaria), alrededor del mundo. Anualmente Aflatoun se reúne con Visión Solidaria, para evaluar los avances del proyecto y los resultados obtenidos a la fecha.

- Dirección Regional Educativa Lima Metropolitana

Es la instancia intermedia de gestión educativa que garantiza el servicio educativo de calidad con equidad; dirige y supervisa la aplicación de la política y normatividad educativa. Promueve el desarrollo integral del educando, con personal capacitado y comprometido con el desarrollo regional. La Dirección Regional Educativa de Lima Metropolitana tiene como función respaldar el proyecto Emprendiendo a través de una firma de convenio, que finalmente permite certificar a los docentes por su participación en el proyecto.

- Comunidad educativa

Está compuesta por los estudiantes, docentes y padres de familia. Los docentes encargados de ejecutar el proyecto.

Los padres de familia tienen como misión reforzar lo aprendido por sus hijos en la escuela.

Los estudiantes tienen como responsabilidad organizarse y realizar las actividades propuestas por el proyecto.

Estrategias

El logro de los objetivos y metas establecidas se alcanzará mediante la aplicación de las siguientes estrategias:

- Desarrollo de alianzas interinstitucionales, entre la empresa privada, sociedad civil y Estado. El respaldo de la DRELM permite

el ingreso del proyecto a las escuelas y la certificación de los docentes participantes, certificación que motiva su participación activa en el proyecto.

- Desarrollo de las capacidades del docente. Los docentes son capacitados en el uso de herramientas teórico – prácticas para el desarrollo de capacidades sociales y financieras en sus alumnos.
- Son capacitados a inicio de año con respecto a la metodología del Proyecto y las sesiones a realizar (de acuerdo al manual).
- A mitad de año se realiza un segundo encuentro entre los docentes para el intercambio de experiencias, donde comparten lo realizado hasta la fecha y son asesorados para realizar las mejoras pertinentes.
- Reciben asistencia técnica a través del equipo de monitores y reciben asesoramiento para la aplicación del manual.
- Desarrollo de capacidades de emprendimientos grupales: Desarrolladas sus capacidades, los niños, niñas y adolescentes, podrán realizar iniciativas de emprendimientos que les permita concretar, en forma comunitaria, propuestas que ellos planteen y que les permita consolidar sus conocimientos y habilidades.
- Desarrollar emprendimientos permitirá no solo avanzar en el desarrollo de iniciativas de negocio, sino principalmente permitirá formar nuevas capacidades de integración social, de formación de un capital social que manejan una misma direccionalidad o fin, de poner en práctica las relaciones de derechos y responsabilidades.

Análisis del modelo de gestión del proyecto

Análisis del nivel interno

Visión Solidaria es una organización privada sin fines de lucro que nació en el año 2001 con el objetivo de vincular diferentes actores de la sociedad para el logro de objetivos de desarrollo del Perú, a través de la ejecución de proyectos educativos busca promover el empoderamiento de los niños, niñas y adolescentes mediante la enseñanza y

práctica de derechos, responsabilidades y el fomento de una cultura de ahorro. Para el análisis de los factores internos con respecto a la gestión de los proyectos, se ha utilizado la Matriz de Evaluación de Factores Internos (MEFI). El ponderado más alto que puede alcanzar una organización o proyecto es 4 y el más bajo posible es 1 y el valor promedio es de 2,5. Los puntajes ponderados totales por debajo de 2,5 caracterizan a las organizaciones que son internamente débiles, mientras que los puntajes significativamente por encima de 2,5 indican una posición interna fuerte.

Factores	Peso	Valor	Ponderación
Fortalezas			
Los proyectos se desarrollan de forma co-gestionada entre el Ministerio de Educación, AFP - Integra y Visión Solidaria.	0,11	4	0,44
Participación en mesas de trabajo organizadas por el Ministerio de Educación con respecto a la educación social y financiera.	0,08	3	0,24
Relación horizontal con la población destinataria	0,10	3	0,3
Monitoreo de las actividades del proyecto	0,12	4	0,48
Implementa una metodología internacional adaptada a la realidad peruana.	0,10	4	0,4
Cuenta con financiamiento de la empresa privada.	0,10	3	0,3
Sub total	0,61		2,16
Debilidades			
No realizan evaluaciones de impacto de los programas.	0,08	2	0,16
No existe un sistema de monitoreo y evaluación que permitan identificar mejoras para el programa a nivel de logro de resultados.	0,12	2	0,24
Las empresas cumplen un rol determinante en la ejecución de los proyectos.	0,10	1	0,1
Los objetivos de la organización están definidos a corto plazo.	0,09	1	0,09
Subtotal	0,39		0,4
Total	1,00		2,56

De acuerdo con el análisis MEFI, se ha podido identificar las fortalezas y debilidades de la organización. El puntaje ponderado total es de 2,56, lo cual significa que utilizan sus fortalezas para minimizar sus debilidades.

Fortalezas

La ejecución del proyecto es co-gestionada a través del área de responsabilidad social del cliente (AFP integra), en convenio con la DRELM y contando con el equipo de profesionales de Visión Solidaria para la ejecución del mismo. Esto ha permitido que tanto docentes como directores permitan a Visión Solidaria ingresar a las escuelas y a las aulas. Así mismo, la institución ha logrado un reconocimiento en educación social y financiera, por lo que participa de la mesa de trabajo organizada por el Minedu, que tiene por objetivo insertar el tema social y financiero como parte de la currícula.

También, partiendo de la estructura organizativa (organigrama) de Visión Solidaria, se ha podido encontrar algunas incongruencias en el rol y participación del “cliente” (entidad que financia los proyectos), quien, a pesar de ser un actor externo, influye en las decisiones de la institución, pues muchas veces el proyecto responde a las solicitudes del cliente y no a la viabilidad técnica de la propuesta. Los proyectos desarrollados en Visión Solidaria utilizan una metodología lúdica-participativa y un sistema de monitoreo que permite el cumplimiento de cada objetivo. El Proyecto Emprendiendo utiliza la metodología Afla-toun contextualizada a la realidad peruana. Esta metodología de aprendizaje está centrada en el niño, niña y adolescente y se los convierte en actores participativos del aprender haciendo. Así mismo, el uso de esta metodología ha permitido ofrecer un producto innovador para los docentes y estudiantes.

El monitoreo de las actividades es otra característica importante de trabajo realizado por Visión Solidaria, ya que cuenta con un equipo destinado a visitar las instituciones cada quince días, con la finalidad de verificar el cumplimiento de actividades y brindar la asesoría necesaria a los docentes. El asesoramiento para los docentes se realiza de manera horizontal, respetando los saberes previos del docente.

Debilidades

La organización en estudio no realiza evaluaciones de impacto en su población de intervención; por tanto, es necesario determinar los resultados alcanzados al término de cada año de ejecutado el proyecto. El monitoreo está centrado en el cumplimiento de las actividades, lo que no ha permitido registrar información en cuanto a resultados de proceso y resultados de impacto y se ha ignorado los cambios que el proyecto haya generado en los egresados del programa.

Análisis del entorno del proyecto

Para el análisis de los factores del entorno, que influyen en el desempeño del Proyecto Emprendiendo, se ha utilizado la matriz de evaluación de factores externos (MEFE) en el que el ponderado más alto que puede alcanzar una organización o proyecto es 4 y el más bajo posible es 1 y el valor promedio es de 2,5.

Matriz de evaluación de factores externos (MEFE)

Factores	Peso	Valor	Ponderación
Oportunidades			
Interés del MINEDU, por incluir el tema de educación social y financiera como parte del currículo nacional	0,12	3	0,36
Políticas educativas que apoyan el trabajo conjunto con las ONG dentro de las escuelas	0,10	2	0,2
Relación con organismos internacionales (AFLA-TOUN)	0,10	3	0,3
Instituciones educativas con apertura a trabajar con ONG	0,08	2	0,16
Coyuntura favorable con respecto a la responsabilidad social	0,10	2	0,2
Interés de los estudiantes a participar en actividades extra curriculares	0,05	3	0,15
Crecimiento económico y presupuesto	0,10	2	0,2
Acceso a redes y tecnología (TIC'S)	0,05	2	0,1
Subtotal	0,70		1,67
Amenazas			

Inestabilidad política	0,05	1	0,05
Inestabilidad económica	0,10	1	0,1
Cambio en las políticas educativas	0,10	2	0,2
Desastres naturales	0,05	1	0,05
Subtotal	0,30		0,4
Total	1,00		2,07

Oportunidades

Desde hace algunas décadas, la responsabilidad social (RS) empezó a ser asumida principalmente por el sector privado. Esto representa una oportunidad para el Proyecto Emprendiendo porque mantiene el interés de la empresa en darle continuidad al proyecto e involucrar a los colaboradores de su empresa, como voluntarios del mismo. Así mismo y gracias a que el proyecto se realiza de manera co-gestionada, encontramos como una de las más importantes oportunidades para el proyecto que el Ministerio de Educación actualmente se encuentra trabajando en la educación social y financiera y que tenga interés por incluirlo como parte del currículo educativo, lo que permitirá que la metodología del Proyecto impacte en estudiantes a nivel nacional. Otra oportunidad es la relación que Emprendiendo mantiene con Aflatoun internacional, que permitirá enriquecer el trabajo que se realiza en el proyecto. A través de esta relación los ejecutores de esta metodología, de diferentes países, pueden reunirse para intercambiar experiencias y mejorar sus herramientas de intervención. Así mismo las instituciones ejecutoras, reciben de Aflatoun internacional, material impreso y módulos para ejecutar la metodología con estudiantes de diferentes edades.

Amenazas

Con respecto a las amenazas, las más relevantes son la inestabilidad económica y el cambio de políticas del sector educativo. En un segundo lugar, se encuentran la inestabilidad política y los desastres naturales. A pesar de que el Perú atraviesa por una situación económica y política estable, son factores que pueden influenciar en el desarrollo del proyecto, sobre todo la inestabilidad económica, ya que una crisis

económica significaría menos ingresos para las empresas y, por lo tanto, menos presupuesto para actividades de responsabilidad social.

Así mismo, si el Ministerio de Educación dejara de apoyar el trabajo conjunto con las ONG, el proyecto no podría ejecutarse en las instituciones educativas. Una alternativa sería que se ejecute como parte de la comunidad; sin embargo, la población destinataria no sería la misma, ni en número ni en características, lo que podría causar desinterés de la empresa por seguir financiando Emprendiendo. Por otro lado, dado que se trabaja con colegios, la influencia de docentes, directores, padres de familia y UGEL puede impactar en el modelo de gestión de cada uno de los proyectos. En la medida de que estos actores no se ven involucrados en la definición de objetivos, metodología, estrategias, en general de una cultura institucional, los resultados pueden sesgarse a los intereses de cada uno de ellos. Después de realizar la Matriz de evaluación, el Proyecto Emprendiendo obtuvo un ponderado de 2,07, ponderado menor al promedio, lo que indica que el proyecto aprovecha solo parcialmente sus oportunidades y no ha realizado una planificación adecuada ni planes de contingencia para minimizar las amenazas.

Resultados del proyecto y su discusión desde la mirada de la gerencia social

Resultados del proyecto

Los resultados obtenidos durante el 2014 fueron los siguientes:

- El proyecto benefició a un total de 14 instituciones educativas, 320 docentes y 15 616 estudiantes.
- 98% de estudiantes identifican correctamente lo que es una responsabilidad y el 99% lo que son los derechos.
- 97% identifican una situación de bullying.
- 100% de instituciones educativas cuenta con un banco escolar.
- 90% de estudiantes ahorran de forma semanal y el 4% de forma quincenal.
- 84% establece una meta de ahorro.

A nivel de los docentes, también se han encontrado cambios significativos. Un 99% al final del año, califica al programa como bueno y muy bueno. Así mismo, otro resultado importante es que los docentes manifiestan que el programa contribuye en su vida personal ayudándolos a desarrollar el hábito de ahorro (89%), y en su planificación de gastos mensuales (95%).

Discusión desde la mirada de la gerencia social

Desde un enfoque de derechos, la educación financiera se encuentra ubicada principalmente en el grupo de derechos económicos, sociales y culturales. El ejercicio de estos derechos permite a las personas alcanzar un nivel de vida digno. La ciudadanía es el derecho a tener derechos y a ejercerlos. La ciudadanía implica el reconocimiento de la dignidad humana y la igualdad ante la ley. No puede haber ciudadanía sin el reconocimiento y respeto de las diferencias étnicas, culturales, lingüísticas y de género. La ciudadanía está alejada de todo tipo de exclusiones y discriminaciones. Se alimenta y vive de la justicia y, por ello, es el objeto del Estado y de todo proyecto que apunte a la reconciliación (Unicef, 2006).

Ciudadanía es, entonces, un compromiso constante con la justicia y con el pleno ejercicio de nuestros derechos y responsabilidades, sobre todo en determinados contextos (sistemas y culturas) en los que hay injusticia y el ejercicio pleno de los derechos no está garantizado. En este panorama, la formación ciudadana apunta al ejercicio ciudadano dentro de una cultura y un sistema orientados a la democracia. Este ejercicio ciudadano se expresa en dos aspectos claves y complementarios: convivencia y participación (Unicef, 2006)

El objetivo principal del proyecto es promover el empoderamiento de los niños, niñas y adolescentes a través de la enseñanza y práctica de los derechos y responsabilidades y el fomento de la cultura de ahorro. Al contrastar el objetivo de los resultados, se puede observar que, si bien hay una mejora a nivel de educación financiera y el ejercicio del ahorro, no se ha observado un cambio con respecto al ejercicio de la ciudadanía y el empoderamiento de las y los adolescentes.

Otro aspecto relevante del Proyecto Emprendiendo es la estrategia de co-gestión entre la empresa, la comunidad educativa y el Estado a través del Ministerio de Educación, que ha permitido que, a través de la mesa de educación social y financiera, se pueda implementar a nivel curricular la ciudadanía. En el nuevo diseño curricular del Perú, el ejercicio de la ciudadanía es considerado un aprendizaje fundamental. Supone que los estudiantes se desenvuelvan como ciudadanos conscientes de que tienen derechos y se comprometen con el bien común, la defensa de los derechos humanos, el Estado de Derecho y los principios democráticos. Con este fin, desarrollan un conjunto de competencias que les permiten convivir y participar con apertura intercultural, deliberar sobre asuntos de interés público y cumplir sus responsabilidades en la vida social desde la comprensión de dinámicas económicas y el desarrollo de una conciencia histórica y ambiental (Minedu, 2014).

En este contexto, aparece la educación social y financiera como una herramienta para el ejercicio de los derechos económicos y sociales que cada persona tiene derecho a ejercer como parte de su ciudadanía. De esta manera, una adecuada educación financiera permitirá a los ciudadanos un adecuado ejercicio de sus derechos sociales y financieros, lo que contribuye, de esta manera, a la reducción de la brecha de desigualdad y exclusión en el Perú. Para la gerencia social, la educación financiera resulta importante desde una mirada de inclusión, donde se generen programas y proyectos que tengan como uno de sus objetivos el desarrollo de capacidades que permita a las personas el ejercicio de sus derechos y ciudadanía.

Los gerentes sociales cumplen un rol importante en el cruce discursivo que enmarca su acción y la vinculan tanto hacia instancias superiores de toma de decisiones, como hacia las demandas de los actores sociales y ciudadanía. En este marco de interacción entre actores estatales y sociales jugado a partir de interpelaciones recíprocas, explícita o implícitamente, la ciudadanía aparece en el centro del ejercicio de la gerencia social. La construcción de ciudadanía implica tanto una dimensión formal (un estatus) de igualdad, como una dimensión sustantiva en el ejercicio de derechos y responsabilidades al interior de una comunidad determinada (Contreras y Repetto, 2005).

Conclusiones y recomendaciones

Conclusiones

- Del conjunto de intervenciones del proyecto, los adolescentes han asumido básicamente aquellos de contenido económico.
- A pesar de que se encuentran debilidades a nivel de indicadores de cambio del programa y de los resultados obtenidos (nuevos aprendizajes obtenidos por los estudiantes), se ha podido identificar que las condiciones internas del programa han permitido mantener la satisfacción de los diferentes actores del programa: docentes, directores, Visión Solidaria y el cliente SURA Perú.
- El trabajo interinstitucional ha permitido realizar un trabajo respaldado por la DRELM – Dirección Regional de Educación de Lima Metropolitana, lo que motiva la participación constante de los docentes.
- Los profesores son excelentes medios para la transferencia de la metodología; sin embargo, manifiestan que una de sus principales dificultades para desarrollar las sesiones es la supervisión que realiza el Ministerio de Educación, pues se les exige que cumplan con el currículo educativo en perjuicio de las sesiones del proyecto, a pesar de que existe un convenio con Visión Solidaria.
- La relación con la Unidad de Gestión Educativa local – UGEL no se ha consolidado, pues ha quedado en procedimientos administrativos sin lograr que se involucren en el desarrollo y mejora del proyecto. No existe un proceso de retroalimentación que permita confrontar el programa con las políticas educativas.
- Visión Solidaria no ha establecido ninguna alianza con estas instituciones. Sin embargo, a nivel de los colaboradores de campo, se ha establecido una coordinación esporádica. Sugerimos potenciar esta oportunidad para establecer niveles de coordinación fluida con acciones planificadas.

Recomendaciones

- El proyecto debe elaborar un nuevo marco lógico y plantee indicadores de cambio a nivel de aprendizajes y de actitudes.

- Se aconseja mejorar el sistema de monitoreo y evaluación programático, que considere indicadores de insumo, proceso, producto, resultado e impacto, en los diversos horizontes temporales y con la participación de los diversos actores.
- Se debe utilizar un enfoque de intervención centrado en resultados y que no tengan como eje principal las actividades. A ello debe contribuir el sistema de monitoreo y evaluación.
- En tanto que los docentes son los beneficiarios intermediarios encargados de replicar la metodología con sus estudiantes (beneficiario final), el equipo de gestión debe contemplar una mayor inversión de recursos en la capacitación y asistencia pedagógica de los docentes. Puede incrementar a 100 horas al año.
- El modelo de gestión de la ONG Visión Solidaria se debe recentralizar en los resultados obtenidos y las mejoras necesarias que habría que realizar para mejorar dichos resultados, tomando en cuenta los objetivos del proyecto y un enfoque de desarrollo autónomo.
- Se debe fortalecer vía procesos de institucionalización organizacional, normativa y técnica, la coordinación y concertación institucional para la cogestión del proyecto en los niveles directivos, intermedios y operativos.
- Es aconsejable establecer una estrategia que propicie la sostenibilidad y ampliación hacia otras instituciones educativas de los logros del proyecto, en particular los obtenidos al término del año 2014.
- Se debe desarrollar la sistematización de la experiencia o la evaluación del proyecto de modo que se evidencie su alto potencial de viabilidad, en particular para estimular la mayor participación de la empresa privada en ejercicio de sus convicciones y praxis de responsabilidad social empresarial en espacios educativos.

Bibliografía

- Cohelo, Ramiro y Daniela Bruno (2006). *Desarrollo de Capacidades para el ejercicio de la ciudadanía*. Buenos Aires: Edupas. <https://www.unicef.org/argentina/spanish/EDUPAScuadernillo-5.pdf>
- Contreras, Javier (2014). Jóvenes peruanos presentan alta tasa de morosidad. *La República*. <http://www.larepublica.pe/21-05-2014/jovenes-peruanos-presentan-alta-tasa-de-morosidad>
- Faúndez, Alejandra, Marisa Weinstein e Isidora Iñigo (2012). *Ampliando la mirada de la integración de los enfoques de Género, Interculturalidad y Derechos Humanos*. Santiago de Chile. <http://www.onu.org.mx/wp-content/uploads/2015/11/AmpliandolaMirada.pdf>
- Federación Latinoamericana de Bancos (2010). *I Congreso latinoamericano de Educación Financiera*.
- García, Nidia, Andrea Grifoni, Juan Carlos López y Diana Margarita (2013). *La educación financiera en América Latina y el Caribe Situación actual y perspectiva*. http://www.oecd.org/daf/fin/financial_education/oecd_caf_financial_education_latin_americaes.pdf
- Landot, Hans (2014). *ASBANC, I Foro Nacional de Educación e Inclusión Financiera*.
- Unicef (2013). *Educación social y financiera para la infancia. Escuelas amigas de la infancia*. https://www.unicef.org/cfs/files/CFS_FinEd_Sp_Web_8_5_13.pdf
- Martínez, José (s.f.). *Educación de la motivación en adolescentes*. <http://www.uv.es/ayala/interes/jvmc1/jvcap17.pdf>
- Repetto, Fabián (editor) (2005). *La gerencia social ante los nuevos retos del desarrollo social en América Latina*. Guatemala: Magna Terra.
- Zaldiar, Mariela (2014). *Experiencias Nacionales de Educación Financiera – SBS. I Foro Nacional de Educación e Inclusión Financiera*.

Segunda parte del capítulo 3: comentarios

Comentario al artículo “Jóvenes a la Obra: Inserción laboral y autoempleo. Una mirada desde la gerencia social”⁹⁸

*Griselda Tello Vigil*⁹⁹

Si un documento suscita inquietudes, preguntas, comentarios, se debe a que este es muy sugerente y nutritivo. Este es el caso del artículo que comento. Los autores buscan dar respuestas a dos preguntas que formulan al Programa Nacional Jóvenes a la Obra, el cual se implementó en el año 2012 por el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo del Perú: ¿Jóvenes a la Obra es un programa cogestionado? ¿Las metas del programa deberían formularse en función de jóvenes capacitados o jóvenes insertados en el mercado laboral? Empecemos por señalar que, desde la mirada de la gerencia social como parte de la gestión pública, el objetivo y desafío permanente es la creación de valor social, que permita, a través de procesos políticos y operativos, tomar las decisiones creativas y eficientes para mejorar la calidad de vida, la equidad y la inclusión de todos, especialmente de los más pobres y vulnerables.

Se trata de una intervención que el Estado (visto como organismo vivo¹⁰⁰ que aprende¹⁰¹ en un contexto complejo muchas veces caótico y con diversidad de intereses) desarrolla a través de capacidades políticas, técnicas y de liderazgo en todos los actores involucrados, y procesos innovadores de gestión para asegurar los derechos a una vida digna en un planeta saludable. Este proceso involucra a aquellos que diseñan e implementan las estrategias de las políticas sociales. También participan diversos actores de la gestión social (la estructura organizacional, sus reglas, los sistemas administrativos, las coordinaciones intra e interinstitucional que establecerán cómo, quién, con quiénes, dónde, entre otras toma de decisiones), que ejecutarán la implementación de las políticas y se harán responsables de las mis-

98 Autores: Berenice Adrianzén, Eric Arenas y Patricia Sánchez

99 Es doctora en Sociología por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Actualmente es Docente de la maestría en Gerencia Social de la Pontificia Universidad Católica del Perú y de la Universidad Femenina del Sagrado Corazón. Es miembro de la Escuela de Artes Somáticas Aplicadas y de la ONG ADEC-ATC

100 Siguiendo a Wheatley (1994)

101 Senge (2012)

mas. Se involucran también los Gobiernos Locales y Regionales, las organizaciones sin fines de lucro, las organizaciones de base, otras instituciones, y los *beneficiarios* de la política social.

Una mirada general del Programa Nacional Jóvenes a la Obra

Los objetivos del programa son “desarrollar y fortalecer las competencias laborales y de emprendimiento de los y las jóvenes de 15 a 29 años de edad, en situación de pobreza, pobreza extrema y/o vulnerabilidad del ámbito urbano y rural, a través de la capacitación técnica de nivel básico operativo alineada a la dinámica del mercado laboral la capacitación en gestión para el emprendimiento promoviendo el autoempleo emprendedor”. En otras palabras, se propende la capacitación técnica básica para el empleo dependiente, y la capacitación técnica productiva para el empleo independiente.

El artículo de Adrianzén, Arenas y Sánchez rescata la presencia de los siguientes actores involucrados, con sus respectivas funciones y participación en la gestión:

- El MTPE es la organización pública responsable del programa. Dentro del alcance de sus funciones, se encuentra formular, dirigir, ejecutar, supervisar y evaluar las políticas nacionales y sectoriales en materia socio laboral, promoción del empleo, intermediación, formación profesional y capacitación para el trabajo. El Viceministerio de Promoción del Empleo y Capacitación Laboral y la Dirección Ejecutiva son los responsables del diseño estratégico, la implementación y evaluación de la misma. Estas dos instancias conforman la cúspide de la dirección del programa, aprueban los lineamientos de política institucional del mismo, lo administran, representan, monitorean y evalúan sus resultados.
- La Dirección Ejecutiva cumple, a su vez, el rol de eje intermediario entre la alta dirección y el resto de Unidades Gerenciales encargadas de la reglamentación, supervisión y ejecución de los procesos administrativos, las unidades de asesoría legal, planificación, presupuesto, monitoreo y evaluación.

- La base de la pirámide lleva adelante el trabajo operativo que descansa sobre dos órganos de línea: la Unidad Gerencial de capacitación e Inserción Laboral Juvenil y la Unidad Gerencial de Emprendimiento Juvenil, además de las 24 unidades zonales distribuidas en todas las regiones del país. Dichas unidades gerenciales son las encargadas de programar, dirigir, coordinar y supervisar los procesos de focalización y promoción para la ejecución del plan de capacitación, así como de dirigir, coordinar y brindar asistencia técnica para la ejecución de actividades. Las unidades zonales ejecutan el proceso de focalización, promoción y desarrollo de servicios, el registro de los beneficiarios, el análisis sobre el mercado de trabajo y potencialidades locales, así como la verificación de las propuestas de las entidades de capacitación.
- Desde el punto de vista del flujo de información, las unidades zonales generan mucha información en su contacto directo con los otros actores locales y especialmente con los beneficiarios del Programa.
- Las Entidades de capacitación (ECAPs), instituciones educativas autónomas locales de nivel superior, son las encargadas impartir directamente la capacitación a los jóvenes beneficiarios. Entre dichos centros de estudio, se cuentan las universidades, institutos, CETPRO, entre otros, ubicadas en las zonas donde se desarrolló el programa.
- Si bien el MTPE contó con la experiencia previa del Programa ProJoven, que elaboró un ranking de institutos tecnológicos de nivel superior y centros de capacitación para incrementar la calidad de empleabilidad de los jóvenes pobres, se sabe que, a nivel regional, no es fácil contactarse con una institución educativa responsable y de calidad.
- Una manera de asegurar los resultados del programa, por ejemplo, ocurrió en Lima Metropolitana al contratarse para un buen grupo de jóvenes los servicios de capacitación de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos y su respectiva Bolsa de Trabajo, que facilita la inserción laboral de los jóvenes beneficiarios del Programa.

- Desde el ángulo de la creación de valor que genere aprendizajes para todos los actores comprometidos en el programa, con resultados eficientes y eficaces, sugerimos revisar, ajustar y, si es preciso, cambiar esta instancia decisiva del proceso de implementación del programa tanto a nivel nacional como local. Las ECAPs regionales deben estar fuertemente articuladas a las unidades económicas que generan la demanda de mano de obra local.
- Las organizaciones sociales de base, es decir, la población organizada, se relaciona con las unidades zonales del programa. Sin embargo, no tenemos ninguna información de su participación.
- Igualmente desconocemos el papel de los Gobiernos Regionales y Locales en su tarea de facilitar la focalización de la población beneficiaria, actividades de promoción y acreditación de jóvenes.

¿Jóvenes a la Obra es un programa cogestionado?

En un país cada vez más amplio, diverso, concentrado, desigualmente desarrollado e interdependiente, hacen bien Adrianzén, Arenas y Sánchez en plantear la pregunta de si el programa dirigido por el MTPE desde su sede central Lima hacia las zonas provinciales es cogestionado. Los autores sostienen que no lo es, porque el programa se ejecutó a través de una serie de alianzas y convenios con entidades de capacitación locales para contratar los servicios educativos, y no generó co-responsabilidades, vínculos de cooperación en el cumplimiento de los objetivos trazados. La pregunta que surge es si puede un programa con estilo de gestión de tipo oligárquico, tal como lo señalan los autores, con un enclave de dirección, un cuerpo técnico intermedio de gestión, y en la base dos unidades de gestión con 24 unidades zonales que son el contacto directo con la población beneficiaria, cogestionar sus actividades con las organizaciones e instituciones locales. El trabajo operativo y flujo de información se genera en la base de la pirámide de mando, espacio en el que se generan los resultados del programa con cara a la población beneficiaria que sirve.

El MTPE, para dar cuenta de programas de empleo exitosos, debe flexibilizar su estructura, descentralizarse, fortalecer las sedes regionales, otorgarles auto-dirección y auto-organización. Obviamente esto implica un trabajo interno de fortalecimiento de su capacidad de gestión política y operativa con liderazgos locales, que impulsen la cooperación y cogestión con otros sectores del Gobierno, las empresas privadas que demandan empleos, las mejores instituciones educativas, las organizaciones no gubernamentales con trayectoria de trabajo local, las iglesias y las diversas organizaciones de base.

Ahora bien, dentro de una estructura de gestión vertical, ¿cuál es la imagen de los jóvenes pobres hombres y mujeres de bajos niveles educativos a nivel regional, objeto central de la política de empleo? ¿Cuáles son sus características individuales, discapacidades, situación familiar, organizacional? ¿Cuáles son sus sueños, habilidades sociales y capacidades de liderazgo de sí mismo y del entorno socio ambiental y laboral? Y de manera más específica, en términos de empleo, ¿cuáles son las estrategias¹⁰² que los jóvenes en pobreza adoptan frente al mercado laboral? ¿Cuál es la situación de los que buscan empleo por primera vez, de los que trabajan y estudian, de los jóvenes padres de familia que trabajan precariamente en cualquier actividad, de las jóvenes madres (con o sin pareja) con hijos pequeños, de los que no hacen nada ni trabajan ni estudian, entre otras situaciones particulares? Y, en cuanto a la calidad educativa factor clave para el trabajo, ¿cuántos son desertores del sistema educativo?, ¿saben leer y escribir?, ¿cuántos son quechua hablantes?, etc. Se precisa una mirada más fina de los jóvenes en pobreza o vulnerabilidad a nivel regional con enfoque de desarrollo personal, género, intercultural e inclusivo.

Asimismo, es interesante observar que Ñopo, Robles, y Saavedra (2008), al estudiar el impacto del programa de capacitación laboral juvenil ProJoven del entonces Ministerio de Trabajo y Promoción social, resaltan que este programa incluyó en su diseño la promoción de la igualdad de género. Al evaluar los resultados del programa de la sexta convocatoria (el programa empezó a ejecutarse en 1997), encuentran

¹⁰² Chacaltana (2005) identifica tres estrategias de los jóvenes en general frente al mercado laboral: 1) emigrar a otro país, 2) el remate de su trabajo a precios bajos y en condiciones duras, o subempleo, y 3) la diferenciación de la calidad de su mano de obra a través de la acumulación de formación y experiencia laboral.

diferencias sustanciales en los impactos del programa para hombres y mujeres. Sostienen lo siguiente:

Dieciocho meses después de participar en el programa, la tasa de empleo de las mujeres aumentó aproximadamente 15% (frente a la tasa para los hombres, que se redujo 11%), la segregación ocupacional por género se redujo en 30% y el ingreso laboral de las mujeres aumentó en 93% (mientras que el de los hombres lo hizo en solo 11%). Por otro lado, el costo de promover esta igualdad de género representó solo 1,5% del presupuesto total de ProJoven. Estos resultados sugieren que los programas de capacitación laboral que promueven la equidad de género tienen efectos desproporcionadamente positivos para mujeres en un mercado laboral con importantes diferencias de género” (Ñopo, Robles y Saavedra, 2008).

¿Las metas del programa deberían formularse en función de jóvenes capacitados o jóvenes insertados en el mercado laboral?

Los autores dividen la respuesta a esta pregunta de acuerdo a las dos líneas principales de acción del programa: la capacitación técnica para la inserción laboral y la capacitación para el autoempleo. La primera línea fue más exitosa que la primera, en tanto la mayor fragilidad de la segunda para monitorear los planes de negocio en los sectores manufactura, agricultura y ganadería, y comercio. Otro factor es la falta asesoraría e intermediación crediticia que requieren los negocios a nivel local. Son importantes las co-responsabilidades con los programas económicos sectoriales exitosos como Sierra Exportadora, la empresa privada y las ONGs especializadas, entre otros.

En lo que respecta a la capacitación técnica para la inserción laboral, los autores indican que, de 19 326 jóvenes capacitados durante tres meses en almacenaje y logística, construcción, cocina, hotelería, banca y textil, solo 4325 fueron insertados en el mercado laboral, es decir, el 22,4%. Los autores sostienen que las principales causas son los cuellos de botella en la gestión son las debilidades en el manejo administrativo, la calidad de los servicios prestados por las ECAPs y la pésima determinación de la demanda del mercado laboral.

Una gestión pública eficiente y con eficacia de un programa de empleo plantea medir el cumplimiento de sus metas, tal como lo señalan los

autores, en términos de jóvenes capacitados insertados en el mercado laboral, en tanto la inserción laboral abre las oportunidades para salir de la pobreza o pobreza extrema. Ciertamente, podría decirse críticamente que este tipo de programa genera empleos transitorios, mal pagados, en oficios de niveles básicos, reciclando la pobreza y la pirámide social de la desigualdad. La respuesta es que el Estado no puede dejar de hacer lo que le corresponde: preservar la vida, los derechos a la educación y a un empleo digno, especialmente de los más necesitados.

Desde el punto de vista estrictamente económico, Ñopo, Robles y Saavedra (2008) sostienen, en cuanto a la evaluación de los efectos de Proempleo, que “los valores encontrados para la tasa interna de retorno del programa dados distintos supuestos y los cambios positivos que se encuentran en términos de mayores ingresos por hora, mayores probabilidades de inserción laboral, mejor calidad de empleo y menor segregación ocupacional, permiten decir que claramente se justifica la inversión que realiza el Estado y la sociedad en el programa ProJoven” (Ñopo, Robles y Saavedra, 2008).

Por tanto, lo que se necesita es una sostenida voluntad política del Estado en el cumplimiento de sus metas, mejorar el diseño estratégico de las políticas y programas de empleo¹⁰³, así como su implementación y gestión y co-gestión de responsabilidades con otras instancia del mismo Estado (sin duplicar esfuerzos), con el sector privado, la sociedad civil y los propios beneficiarios. La propuesta del programa debe estar basada en estudios que determinen que la estrategia de Jóvenes a la Obra responde a las necesidades de aprendizaje de los beneficiarios del programa y considere las fortalezas no solo de ellos, sino las fortalezas y la demanda del mercado laboral. La estrategia debe ser integral e incluir los siguientes elementos:

- La capacitación técnica, acreditación e inserción laboral en ocupaciones que el mercado demanda
- La gestión empresarial, asesoría, seguimiento y acceso al crédito

103 Chacaltana (2005) plantea pasar de programas a políticas de empleo, y propone con la intención de facilitar la inserción y también la reinserción laboral de jóvenes al mercado de trabajo tres elementos: reformas en los contratos de formación, facilidades para la obtención de credenciales laborales y reforma del sistema de información laboral.

- La formación humana: alfabetización, equidad de género, desarrollo personal y derechos

Finalmente, los autores realizan una reflexión: ¿qué hace viable y sostenible a un proyecto, un programa? Un proyecto es viable y sostenible cuando la propuesta de intervención responde a las necesidades de la población, incluye la participación de los beneficiarios desde la etapa del diseño y considera su participación en todo el proceso. Estas acciones otorgan legitimidad a cualquier propuesta. Cuando la gente siente que sus necesidades son atendidas, se empoderan de la estrategia y eso la hace no solo viable sino que además sostenible.

Bibliografía

- Chacaltana, J. (2005). *Políticas de empleo para jóvenes en Perú. Documento del proyecto regional Integración de jóvenes al mercado laboral*. Lima: CEPAL/GTZ.
- Ñopo, H, M. Robles y J. Saavedra (2008). Occupational training to reduce gender segregation: The impacts of ProJoven. *Revista Economía, PUCP*, 31 (62), 33-54.
- Senge, P (2012). *La quinta disciplina: el arte y la práctica de la organización abierta al aprendizaje*. Segunda edición. Buenos Aires: Granica.
- Wheatley, M (1994). *El liderazgo y la nueva ciencia. La organización vista desde las fronteras del siglo XXI*. Buenos Aires: Granica.

Comentarios al artículo “Programa Punto Saludable en Instituciones Educativas: Un modelo de gerencia social”¹⁰⁴

*Carlos Enrique Contreras Ríos*¹⁰⁵

Los problemas de salud que ocasionan la mayor cantidad de muertes en nuestro país son las enfermedades no transmisibles, es decir, las enfermedades que no son infecciosas. Se trata de las enfermedades cardiovasculares, cáncer y diabetes, que tienen como común denominador causas relacionadas con la toma de decisiones de las personas, las más emblemáticas son el sobrepeso u obesidad y el sedentarismo. El enfoque de promoción de la salud permite abordar dichos problemas desde la promoción de decisiones saludables, hábitos cotidianos de actividad física y alimentación saludable. En el caso particular de alimentación saludable, los hábitos se forjan desde la infancia.

Por ello, es importante diseñar intervenciones en los grupos de mayor riesgo, como son los niños. La ventaja de abordar estos problemas en las instituciones educativas es que estos espacios se entienden como ambientes aprendizaje y de presencia focalizada de los niños. La existencia de un programa municipal en las instituciones educativas supone un compromiso por asegurar una vida saludable en los vecinos del distrito, aprovechar las oportunidades de mejorar la oferta de alimentos nutritivos y la demanda de alimentos saludables dentro de las escuelas.

Es importante aclarar que los servicios educativos no han sido municipalizados; es decir, los municipios no tienen injerencia en la conducción de las escuelas; por lo tanto, la intervención del Programa Nutricional de la Municipalidad de Miraflores ha requerido de un trabajo de incidencia política en las autoridades de las escuelas para lograr su colaboración en la implementación de las actividades que luego desarrolló el programa Punto Saludable. El programa Punto Saludable ejecuta actividades que buscan resultados, lo cual es coherente con la tendencia a desarrollar programas sociales en función de resultados. Se trata de una gestión para el resultado, de movilizar los

104 Autores: Noelia Llacsahuanga, Nataly Barrientos, Cecilia Ganoza, Cecilia Lizarbe y Carlos Lozano

105 Es gerente de Desarrollo Humano en la Municipalidad de Miraflores.

recursos humanos y financieros esperando alcanzar metas concretas, que luego permitan evaluar y hacer los ajustes para mejorar el alcance del programa.

Los autores destacan en el artículo el modelo y estructura de gestión del programa, que se apoya en la presencia y escucha desde los gestores y responsables de la toma de decisiones y las personas encargadas de la ejecución. Este carácter horizontal permite aprovechar el empuje y creatividad de los profesionales más jóvenes con los que tienen mayor experiencia. Además, se fortalecen los compromisos y se comparten los logros. Es alentador que los resultados obtenidos se deban en gran medida al trabajo en equipo, pues la colaboración ha sido lo resaltante. Del mismo modo, se evidencia la importancia de tener como foco de la gerencia social la mejora de las condiciones y calidad de vida de las personas en forma integral y universal.

El programa tiene como eje el carácter innovador, pues se entiende que la toma de decisiones no se da solo por el conocimiento de lo que significa una alimentación saludable, sino que incluye las modificaciones en el entorno y los servicios concretos de alimentación, además de desplegar acciones de mercadeo de los productos saludables. Este enfoque es novedoso en tanto se apoya en un enfoque ecológico de la toma de decisiones. No basta el criterio el conocimiento, sino que se tiene que sumar las mejoras en las oportunidades para que esa decisión sea más factible de ejecutar.

El programa ha logrado posicionarse dentro de la Municipalidad de Miraflores y ello lo diferencia de cualquier otro municipio. Esa ventaja competitiva puede ser mejor aprovechada, como se menciona en el artículo. Para lograrlo se requiere institucionalizar el programa, incorporar personal estable, mejorar los canales de comunicación externa y plantear el modelo para evaluar su replicabilidad en otros Municipios.

Considero importante que los Municipios puedan identificar y plantearse la tarea de modificar decisiones de las personas que afectan su salud. Es necesario seguir los programas que intentan modificarlos, que

se busque generar evidencia. Estos son los desafíos que nos permitirán asegurar una mejor calidad de vida en las generaciones futuras. Agradecemos a los investigadores y a la PUCP por elegir el caso de estudio del Programa de Nutrición y esperamos que sea inspirador para los gerentes sociales.

Comentarios al artículo “Programa Punto Saludable en Instituciones Educativas: Un modelo de gerencia social”¹⁰⁶

*Ender Allain Santistevan*¹⁰⁷

Observaciones generales

Antecedentes

En nuestro país, la más alta prioridad pública de la agenda sanitaria de las cuatro últimas décadas ha sido la salud materna y la desnutrición infantil. Aún existen inequidades en perjuicio de las áreas rurales y las poblaciones indígenas. Sin embargo, en los últimos años, esta prioridad se ha compartido con otras problemáticas sanitarias que han tomado relevancia en un contexto de crecimiento económico, una transición epidemiológica hacia enfermedades no transmisibles y un proceso de transición demográfica que viene incrementando los porcentajes de la población adulta mayor.

En relación a las características específicas de transición demográfica, se puede decir que esta se inició en los años 80 con la disminución de las tasas de mortalidad infantil. Posteriormente, evolucionó a una reducción en las tasas de fecundidad y un cambio en la composición de las edades, caracterizada por una menor población infantil, un crecimiento moderado de grupos de edades media (edad productiva) y un crecimiento acelerado de mayores de 60 años. Esta realidad configura las dos características fundamentales de nuestra dinámica demográfica, que son la disminución de la dependencia demográfica debido a la significativa disminución de la población menor de 15 años y el envejecimiento de la población debido al crecimiento sostenido de las personas mayores de 60.

Esta situación demográfica, a su vez, ha influido en el aspecto epidemiológico del país, lo que ha originado, como consecuencia, una ma-

106 Autores: Noelia Llacsahuanga, Nataly Barrientos, Cecilia Ganoza, Cecilia Lizarbe y Carlos Lozano

107 Es magíster en Gerencia Social por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Actualmente es docente de la maestría en Gerencia Social de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Es especialista en monitoreo y evaluación del proyecto MINEDU – Banco Mundial.

yor frecuencia de patologías no transmisibles. Al respecto, la Dirección General de Epidemiología ha planteado en el Análisis de la Situación de Salud (2013) que “la presencia de las enfermedades no trasmisibles y la persistente amenaza de las trasmisibles determina que nuestro sistema de salud deba ofrecer una respuesta integral a los problemas de salud”.

Problemática

Según la OMS, para el caso de las enfermedades no transmisibles, los factores de riesgo más importantes son la hipertensión arterial, la hipercolesterolemia, la escasa ingesta de frutas y hortalizas, el exceso de peso u obesidad, la falta de actividad física y el consumo de tabaco. Cinco de estos factores de riesgo están estrechamente asociados a la mala alimentación y la falta de actividad física. En concordancia con lo precisado por los autores del presente artículo, la OMS refiere que “la alimentación poco saludable y la falta de actividad física son las principales causas de las enfermedades no transmisibles más importantes, como las cardiovasculares, la diabetes y determinados tipos de cáncer, y contribuyen sustancialmente a la carga mundial de morbilidad, mortalidad y discapacidad”.

Adicionalmente, es conocido que, en los países de desarrollo como el nuestro, esta carga es mayor y tiende a incrementarse en poblaciones más jóvenes; por lo tanto, es pertinente el fortalecimiento de estrategias y experiencias que busquen promover los comportamientos saludables a nivel de escuelas que plantea el proyecto Punto Saludable del Municipio de Miraflores. Se puede asumir que el actual contexto sanitario sustenta lo acertado de la selección del proyecto seleccionado, más aún cuando, a pesar de la normatividad producida, la rectoría del MINSA en relación a la salud pública es aún débil y lo es particularmente en la promoción de políticas que propugnen cambios de comportamiento de los diversos agentes, lo que incluye individuos y familias, empresas, comunidades, escuelas e instituciones públicas y privadas.

Encuesta directa a beneficiarios del proyecto

Los resultados de la aplicación de este instrumento evidenciaron que no se estaban logrando cambios importantes en los hábitos de ali-

mentación de la población beneficiaria, lo que contrastó con los hallazgos de los resultados de la hoja de ruta. Al respecto, los autores del artículo destacan que estos últimos son indicadores cuantitativos, lo cual es cierto; sin embargo, algo que se debe resaltar adicionalmente es que los indicadores planteados para cada objetivo específico en realidad están vinculados al cumplimiento de actividades. Por ejemplo, no es posible conocer el incremento de conocimientos de los beneficiarios en determinado tema si el indicador planteado mide el número o porcentaje de capacitados. En este caso el hecho de cumplir con la actividad no garantiza el incremento de conocimientos. Esto depende de algunos aspectos cualitativos de la capacitación como la selección de contenidos y metodología empleada, y debe medirse aplicando los instrumentos adecuados.

De otra parte, en relación a los hallazgos sobre el cambio de hábitos de alimentación, si bien los resultados no son alentadores, debemos considerar que estos cambios no se producen en el corto plazo; por lo tanto, no son una expresión directa de deficiencia de la gestión y resultados del proyecto. En este caso una alternativa sería emplear estos hallazgos como una línea de base para futuras mediciones. La recomendación sería contar con contrastes a través de muestras realmente representativas, es decir tener en la muestra a colegios públicos y privados, y a beneficiarios de educación inicial, primaria y secundaria.

Pertinencia de las conclusiones y recomendaciones

Las conclusiones y recomendaciones son técnicamente pertinentes. Las recomendaciones planteadas deberían cumplirse al amparo de la Ley Orgánica de Municipalidades, la cual, dentro de las funciones municipales de salud para el nivel distrital contempla gestionar la atención primaria de salud, así como construir y equipar postas médicas, botiquines y puestos de salud en los centros poblados que los necesiten, en coordinación con las municipalidades provinciales, centros poblados y los organismos regionales y nacionales que lo ameriten. Dicha ley también refiere al desarrollo de campañas locales sobre medicina preventiva, primeros auxilios, educación sanitaria y profilaxis.

Otro hecho que respalda el cumplimiento de las recomendaciones es que Miraflores ha llegado a liderar en su momento la Red Nacional de Municipios y Comunidades Saludables, que involucra a 753 Municipios de diversas zonas del país, tanto rurales como urbanas. Esto es valorado como un referente interesante en la implementación de la estrategia de Municipios y Comunidades Saludables. De manera puntual y en relación al planteamiento de recomendaciones, se sugiere lo siguiente ajustar los enunciados de los objetivos del proyecto, en particular los objetivos específicos.

Sería deseable proponer una diferenciación de los objetivos específicos en relación a aquellos que se encuentran planteados como tales pero que tienen una connotación diferente. Aunque con distinto peso jerárquico, dentro de los objetivos específicos, se podría considerar:

- Disminuir el consumo de bebidas gasificadas
- Retomar la costumbre de enviar alimentos saludables en las loncheras.
- Promover prácticas recreacionales y actividades deportivas durante el recreo y descansos.
- Mejorar los quioscos escolares
- Conseguir el compromiso de participación continua de todos los beneficiarios del proyecto.
- En relación a los planteamientos adicionales:
 - La disminución del sobrepeso y obesidad sería una expresión del cumplimiento del objetivo general con la contribución de los objetivos específicos.
 - Se debe compartir los conocimientos en nutrición saludable tendría un nivel de actividad.
 - Dada la limitada consistencia de la hoja de ruta, se hace necesario su ajuste, ya que contiene serias inconsistencias que no permite la identificación clara de los avances del proyecto en términos de resultados.

- Se hace necesario formular el Plan de Monitoreo y Evaluación, en concordancia con una clara definición de los objetivos y de la hoja de ruta.

Finalmente, se sugiere:

- Fortalecer las gobernanza municipal para la gestión de los determinantes relacionados a una alimentación saludable a nivel de escuelas. Esto se refiere a los procesos de toma de decisiones, el uso de recursos y la formulación de políticas que facilite la gestión de los determinantes sociales de la salud, en particular los relacionados a información y educación. Esto incluye la determinación de acciones necesarias para mejorar alianzas intersectoriales que eviten cualquier tipo de desarticulación de la toma de decisiones y en la implementación del programa.
- Fortalecer las competencias del personal de salud del nivel local para una participación efectiva en los programas planteados por el Municipio de Miraflores

Importancia de incluir enfoques, estrategias e instrumentos de gerencia social en la gestión del Proyecto

El desarrollo del presente artículo no hubiera sido posible sin los enfoques e instrumentos de análisis de la gerencia social aplicados a las etapas de formulación, ejecución y logros de resultados del proyecto. En la elaboración del presente artículo han destacado la identificación de la estructura organizacional del proyecto según Mintzberg, el análisis de la distribución de recursos del sistema organizacional del proyecto basado en el modelo Kast y Rosenzweig (1998), la matriz de clasificación de la gestión de proyectos según Bobadilla, el análisis con el criterio de marco lógico, entre otros.

PROGRAMAS Y PROYECTOS SOCIALES HABILITADORES

Análisis desde la gerencia social del Programa Nacional de Conservación de Bosques para la Mitigación del Cambio Climático

Conny Campos Salazar¹⁰⁸

Resumen

El Programa Nacional de Conservación de Bosques presenta una dinámica de articulación intersectorial e intergubernamental en la administración compartida bienes públicos, con la finalidad de contribuir con la conservación de bosques tropicales y generar ingresos en favor de la población más vulnerable, en situación de pobreza, riesgo y exclusión del país. Comprende como ámbito de intervención a las comunidades nativas y campesinas tituladas y pobladores que viven en y alrededor de los bosques tropicales amazónicos y secos del país. A través del presente estudio de caso, se analiza el proceso de participación comunitaria a partir de la reflexión del modelo de gestión, los roles y responsabilidades asumidas por los actores del gobierno central involucrados, así como con las autoridades regionales, provinciales y locales a favor de la conservación de bosques como estrategia frente al cambio climático.

Introducción

El Programa Nacional de Conservación de Bosques se creó con el fin de conservar 54 millones de hectáreas (ha) de bosques tropicales primarios en la Amazonía peruana. También se busca promover

¹⁰⁸ Es comunicadora social de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos y egresada de la maestría en Gerencia Social por la Pontificia Universidad Católica del Perú y de la maestría de Gerencia de Empresas Sociales para la Innovación Social y el Desarrollo Local por la Universidad EAFIT, Colombia. Cuenta con experiencia en el diseño e implementación de políticas públicas y en el desarrollo de intervenciones intersectoriales e intergubernamentales en Promoción de Salud. Actualmente, se desempeña como docente en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos en asignaturas vinculadas a la salud pública.

el desarrollo de sistemas productivos sostenibles, para la generación de ingresos de las comunidades nativas de la Amazonía. Nuestro país concentra 72 millones de hectáreas de bosques tropicales amazónicos y secos. Por ello, la conservación de los bosques se convirtió en una contribución peruana contundente y eficaz a los esfuerzos globales de mitigación, a la vez que los salvaguarda como activos estratégicos para la adaptación al cambio climático. Esta estrategia, por ende, favorece la sostenibilidad del desarrollo de nuestra economía nacional.

Tras el estudio de caso, es pertinente destacar que el programa presenta deficiencias técnicas en la planificación, gestión, monitoreo y evaluación, así como la falta de sistematización no está permitiendo al programa definir procesos y estrategias coherentes con los objetivos del programa, ni la medición de sus resultados. Asimismo, la estrategia de intervención del programa con comunidades nativas y Gobiernos Regionales (socios) está orientada a la cogestión, la cual se podrá sostener y fortalecer en la medida que la organización brinde el soporte técnico y político necesario. Otro aspecto relevante se visibiliza al analizar las características de la cultura organizacional (relación horizontal, valoración del trabajo en equipo y la retroalimentación) del programa, que favorece que la gestión sea flexible y la organización pueda adaptarse a los cambios y dar respuesta a las necesidades que se van identificando durante el desarrollo del programa.

Asimismo, la articulación transectorial e intergubernamental que promueve el programa contribuye al fortalecimiento de la participación en los espacios de gobernanza y al desarrollo de sistemas productivos sostenibles basados en la conservación de bosques de las comunidades. En el marco de la transferencia de funciones del programa a los Gobiernos Regionales para la conservación de bosques en sus ámbitos, la ausencia de una estrategia definida dirigida a ellos, además de los convenios y la ausencia de empoderamiento en materia de gestión ambiental de los mismos, limita su participación.

Información general

Antecedentes

El Programa Bosques se creó el 14 de julio de 2010 mediante Decreto Supremo Nro. 008-2010-MINAM con el fin de conservar 54 millones de hectáreas (ha) de bosques tropicales primarios. De modo particular, se busca promover el desarrollo de sistemas productivos sostenibles, para la generación de ingresos en favor de las comunidades nativas y campesinas tituladas y pobladores que viven en y alrededor de los bosques tropicales amazónicos y secos del país. Esta iniciativa fue presentada y ratificada en la Décimo Cuarta y Décimo Quinta Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas para Cambio Climático, realizadas en Polonia (2008) y Copenhague (2009), respectivamente, a fin de reducir a cero la tasa de deforestación neta de bosques tropicales al 2020.

Problemática

El Perú es el segundo país en la Amazonía con la mayor extensión de bosques y el cuarto país con la mayor extensión de bosque tropical en el mundo, pues concentra 72 millones de hectáreas de bosques tropicales amazónicos y secos. Los bosques constituyen el hogar no solo de la biodiversidad, sino también de pueblos indígenas. Proporcionan medios de vida a millones de personas, almacenan carbono y constituyen el medio más rápido y eficaz para reducir las emisiones tóxicas mundiales. Actualmente, 700 mil hectáreas están destinadas a concesiones privadas para actividades de conservación y ecoturismo, mientras que 10,6 millones de hectáreas de bosques amazónicos se encuentran a título de las comunidades nativas. Asimismo son 17,9 de hectáreas de bosques de producción los que están destinados solamente para el manejo forestal.

El país conserva más del 15% de su territorio nacional a través de las áreas naturales protegidas, que aportan millones de dólares anuales a la economía nacional en términos de generación y energía eléctrica, agua potable, agua de regadío, turismo, control de erosión, recursos hidrobiológicos, productos forestales, y almacenamiento de carbono. Asimismo, el 27% del territorio es ocupado por comunidades nativas y

campesinas y 17% del territorio ha sido destinado para el manejo forestal sostenible a través de concesiones forestales maderables y no maderables. Por ello, la conservación de los bosques se convierte en una contribución peruana contundente y eficaz a los esfuerzos globales de mitigación, a la vez que los salvaguarda como activos estratégicos para la adaptación al cambio climático. Esta estrategia, por ende, favorece la sostenibilidad del desarrollo de nuestra economía nacional.

Finalidad

La finalidad del programa es contribuir con la conservación de bosques tropicales y generar ingresos en favor de la población más vulnerable, en situación de pobreza, riesgo y exclusión del país.

Objetivos

General

El Programa Nacional tiene por objetivo conservar 54 millones de hectáreas de bosques tropicales como una contribución a la mitigación frente al cambio climático y al desarrollo sostenible.

Específicos

- Identificar y mapear las áreas para la conservación de bosques
- Promover el desarrollo de sistemas productivos sostenibles con base en los bosques, para la generación de ingresos en favor de las poblaciones locales más pobres
- Fortalecer las capacidades para la conservación de bosques de los gobiernos regionales y locales, a los miembros de las comunidades campesinas y nativas, entre otros

Ámbito de intervención

Abarca 54 millones de hectáreas y las cuales han sido definidas de acuerdo con la distribución natural de bosques amazónicos y bosques secos tropicales en el Perú. Los departamentos considerados en el ámbito de intervención son: Amazonas, Ancash, Ayacucho, Cajamarca,

Cusco, Huánuco, Junín, La Libertad, Lambayeque, Loreto, Madre de Dios, Pasco, Piura, Puno, San Martín, Tumbes y Ucayali.

Población directa

Comprende las comunidades nativas y campesinas tituladas y pobladores que viven en y alrededor de los bosques tropicales amazónicos y secos del país. A nivel nacional, el INEI ha identificado 1786 comunidades nativas, mientras que, en el ámbito del programa, el MINAM tiene identificadas 1324 comunidades nativas tituladas.

Estrategias de acción y actores involucrados

Estrategias de acción

Se realizan a través de la firma de Convenios de Incentivos para la Conservación de Bosques que se efectúan con Gobiernos Regionales, Locales y comunidades nativas y/o campesinas, así como con el Gobierno Central. Los convenios con los Gobiernos Regionales tienen una duración de cuatro años y permiten comprometer el total de hectáreas de bosques primarios que existen en la región y establecer planes de trabajo conjunto con los equipos de las gerencias de recursos naturales, a las que se les otorga un incentivo económico que es administrado por el Programa Bosques para fortalecer las capacidades locales, de las concesiones de conservación, de las áreas de conservación regional y bosques de producción permanente. Además se implementan planes de negocios inclusivos sobre uso turístico, economías verdes: apicultura y hongos, entre otros.

Los convenios con las comunidades nativas y/o campesinas tienen una duración de cinco años y permiten comprometer la conservación del total de hectáreas de bosques primarios existentes en la comunidad, por medio de un incentivo económico que corresponde a diez nuevos soles por hectárea de bosque a conservar. Este incentivo económico es otorgado directamente a la comunidad para su administración, a través de planes de inversión y/o planes de negocios inclusivos según corresponda, los cuales son elaborados por la comunidad con la asesoría del Programa Bosques. Los convenios con el Gobierno Nacional,

es decir, con el Ministerio Público, la Fiscalía Especializada en Materia Ambiental, el Ministerio del Interior, así como la Policía Ecológica y SERNANP - Guardaparques otorgan incentivos para el fortalecimiento de capacidades que contribuyan a mejorar las actividades preventivas y de fiscalización que asegure la conservación de los bosques.

Actores

El Programa Bosques está adscrito al Ministerio del Ambiente y coordina con los siguientes actores:

- Instituciones públicas

Colaboran las siguientes instituciones: Ministerio de Agricultura; Ministerio de Comercio Exterior y Turismo; Ministerio de Cultura Ministerio de Economía y Finanzas; Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo; Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento; Defensoría del Pueblo; Gobiernos Regionales; Gobiernos Locales; Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI); Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SERNANP); universidades y centros de investigación.

- Instituciones no públicas

Participan las siguientes instituciones: Confederación de Nacionalidades Amazónicas del Perú (CONAP), Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (AIDESEP), organizaciones indígenas de comunidades nativas y campesinas, organizaciones no gubernamentales, cooperación internacional (técnica y financiera) y empresas.

Líneas de acción y actividades claves

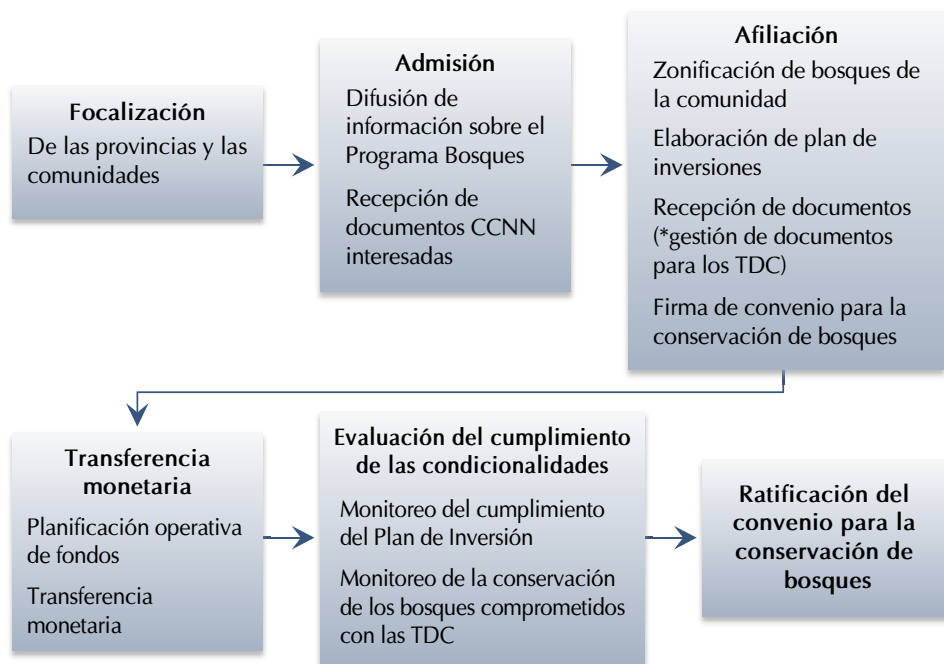
Para el logro de objetivos, el Programa Bosques tiene las siguientes líneas de acción:

- Identificar, mediante acciones de mapeo, los ecosistemas forestales donde intervendrá para lograr su conservación

- Contribuir a la gestión sostenible de los bosques a través del fortalecimiento de capacidades de los diversos actores forestales del país
- Promover el desarrollo de sistemas productivos sostenibles en los bosques que permitan la generación de ingresos en beneficio de la población y se reduzca la deforestación y degradación de los bosques

Las líneas de acción se implementan mediante seis procesos y sub-procesos; el fortalecimiento de capacidades es transversal:

Procesos del Programa Bosques



*Subproceso sugerido: Gestión de documentos para las TDC

Servicios y bienes que oferta el programa

El Programa ofrece tres servicios dirigidos a las comunidades nativas, los cuales se encuentran vinculados a las unidades de Fortalecimiento de capacidades y Promoción de Sistemas Productivos Sostenibles. Estos servicios son los siguientes:

- a. Fortalecimiento de capacidades para la formulación e implementación de planes de inversión:

El Programa plantea el fortalecimiento de capacidades en aspectos de gestión, dinámica organizacional y manejo de conflictos para un adecuado uso del fondo económico y el desarrollo del plan de inversión productivo sostenible.

- b. Acceso a Transferencias Directas Condicionadas (TDC):

Las transferencias directas condicionadas de S/. 10 por hectárea son otorgadas por el Programa Bosques, a través del Ministerio de Economía y Finanzas, a los comités de gestión de las comunidades nativas para la implementación de las actividades productivas elegidas por la comunidad en asamblea pública en beneficio de la conservación de bosques. Para que la comunidad participe en el programa debe tener como mínimo 3 000 hectáreas de bosques, por lo cual el monto equivalente otorgado es de S/. 30 000 nuevos soles, monto que se estima para la implementación del plan de inversión. El requisito de contar con un mínimo de hectáreas limita el acceso de las comunidades nativas pequeñas, a pesar de mostrar el interés en participar.

- c. Sistemas productivos sostenibles:

El programa desarrolla en alianza con la comunidad nativa un plan de inversiones que comprende actividades productivas como el manejo forestal maderable, siembra de achiote, cacao y café, piscigranjas y orquídeas, entre otras. Las actividades elegibles por la comunidad están dirigidas a contribuir la conservación de bosques y a la vez generar ingresos en poblaciones en situación de pobreza.

Análisis del modelo de gestión

El análisis del modelo de gestión comprende de dos aspectos: a nivel interno del programa y del entorno del mismo. En el primero, se describe la estructura y describe la organización así como sus funciones, según el esquema de análisis de Mintzberg (1984). En referencia al

segundo aspecto, se abordará principalmente las dimensiones políticas y procesos de participación.

Análisis del nivel interno del programa

Asumiendo el esquema de análisis de Mintzberg (1984), se tiene lo siguiente:

- El núcleo de operaciones

Según la estructura del Programa Bosques y tal como lo indica el anual de operaciones, las Unidades Zonales Desconcentradas son consideradas el complemento de las unidades de apoyo y de línea, y se constituyen en el núcleo de operaciones. En este ámbito, a su vez, se ha identificado la necesidad de incluir en la estructura a “operadores de programa”, cuyas funciones estarían orientadas a facilitar el trabajo con la comunidad y a acompañarlos en el desarrollo de los procesos para la obtención de los resultados de la organización. Sin embargo, “todas necesitan crear componentes administrativos, que comprendan el ápice estratégico, la línea media y la tecnoestructura” (Mintzberg, 1984) en la medida que este núcleo es el que produce los resultados esenciales para la supervivencia de la organización.

- El ápice estratégico

Está liderado por la Coordinación Ejecutiva, la cual se reúne quincenalmente con los jefes de unidades de línea, quienes a su vez realizan reportes mensuales sobre sus avances. Se puede observar, en ese sentido, que hay una supervisión directa en la coordinación del trabajo. Las decisiones son tomadas por la Coordinación Ejecutiva en estos espacios.

- La línea media

El programa tiene tres unidades de línea, las cuales reportan directamente a la Coordinación Ejecutiva y son tomadas en cuenta para la toma de decisiones a nivel institucional nos indican. Se observa que hay alineación con los objetivos específicos del programa y las unidades de línea. Las unidades de mapeo de bosques y de

producción de sistemas productivos sostenibles son las que tienen sus procedimientos más claros y detallados; en cambio, en la Unidad de Fortalecimiento de capacidades no se logra identificar estos procesos, ni en los documentos de gestión ni en la práctica.

- La tecnoestructura

Esta parte está conformada por la Unidad de Planeamiento, monitoreo y evaluación cuya función, de acuerdo al MOF, es asesorar al Órgano de Dirección y demás órganos del programa en aspectos de política y planeamiento para la consecución de sus objetivos, diseñar, coordinar, proponer, monitorear y evaluar el Plan Estratégico y plan anual operativo del programa. Sin embargo, es la unidad más débil de la estructura, cuando fue concebida no contaba con los profesionales adecuados y ni suficientes para dicha labor nos refieren. El programa no cuenta con los procesos formales para toda la intervención y sólo las unidades de línea al interior están realizando su monitoreo y evaluación según sus competencias. El organigrama también incluye a la Unidad de Proyectos y Cooperación internacional, aunque tiene un rol de asesoramiento en materia de proyectos de inversión y cooperación internacional.

- Staff de apoyo

Para el programa el staff de apoyo lo constituye la Unidad de Administración y Finanzas cuya función es administrar los recursos humanos, financieros y materiales del programa con la finalidad de garantizar el uso adecuado de los recursos asignados para lo cual se hace cargo de los procesos de los sistemas administrativos de personal, contabilidad, tesorería y abastecimiento, así como de la documentación del programa. Según Thompson citado por Mintzberg (1984), la razón de la existencia de un staff de apoyo es el intento de abarcar más actividades fronterizas a fin de reducir la incertidumbre dentro de la organización y controlar los propios asuntos.

Sin embargo, a decir por los entrevistados, lejos de reducir la incertidumbre la genera a tal punto de ocasionar retrasos en la ejecución

de las acciones. El planteamiento de “garantizar el uso adecuado de los recursos asignados” quizás deba ser complementado por “garantizar el uso adecuado de los recursos para el desarrollo oportuno de las acciones del programa”. Esta incertidumbre es neutralizada de alguna manera por la Coordinación Ejecutiva, pero todavía constituye un cuello de botella para la realización del trabajo. Por otro lado, por la naturaleza de sus funciones al parecer estarían mejor ubicadas en la tecnoestructura.

En la organización, si bien la autoridad está determinada por la Coordinación Ejecutiva, es una organización abierta y adaptativa a los cambios, que a su vez no cuenta con mecanismos de control que integren el trabajo de todos sus órganos porque están en proceso de reformulación. Los pocos niveles jerárquicos visualizados en su organización y la supervisión directa podrían facilitar la toma de decisiones en este proceso. La organización está reorganizándose desde hace tres meses de acuerdo a las necesidades y su retroalimentación. Esto es gracias a que los que dirigen el programa son personas con apertura y flexibles nos refieren.

El programa reconoce que los comités de gestión de las comunidades con las que trabaja son socios así como otros actores como los Gobiernos Regionales, ya que participan asumiendo corresponsabilidades de manera voluntaria a través de un convenio con la finalidad de garantizar la transferencia de las responsabilidades de cada contraparte, pero no están incluidas dentro del organigrama porque identifican al personal del Programa Bosques como parte de la organización formal del Ministerio del ambiente. Aún no visualizan que la inclusión de estos socios dentro del organigrama podría darles mayor importancia y por ende promover una participación más activa. Este y otros asuntos probablemente puedan ser atendidos en este proceso de revisión y reorganización del programa si son reconocidos y abordados por sus integrantes.

El sistema de organización del programa es un modelo de entrada - transformación - salida, propio de un sistema abierto que se da en relación dinámica con su medio ambiente, que recibe entradas, las transforma de alguna manera y exporta sus productos (Kast y Rosen-

zweig, 1990). Este modelo supone un proceso de retroalimentación en la organización y fuera de ella con relación a los beneficiarios llamados socios por el programa y a otros actores del entorno que influyen en el desarrollo de sus acciones.

La organización como sistema de transformación



- Subsistema administrativo

Con relación al planeamiento, se identifica que el programa no nació con una línea de base. Quizás por ello su marco lógico, aunque tiene correspondencia con su finalidad y objetivo general (propósito), carece de metas. Este vacío no le permitiría al programa saber si yéndose dirige en la dirección correcta. El equipo de trabajo del programa identifica como resultado el número de hectáreas de bosques comprometidas para la conservación, las cuales son a la fecha 5 500 000. Sin embargo, no se tiene claridad respecto a los resultados que deben alcanzar respecto a sus

objetivos específicos. Cada una de las unidades de línea realiza su propio monitoreo y evaluación. No hay un seguimiento mayor de la Unidad de Planeamiento, Monitoreo y Evaluación, cada unidad trabaja con relación a su POI 2013 (Plan Operativo Institucional).

- Subsistema de objetivos y valores

El programa tiene un enfoque de interculturalidad, participativo y de inclusión a decir por los entrevistados. Las acciones del programa no se imponen a las comunidades, sino más bien tratan de acoplarse a las actividades que realizan esto para el caso específico de la implementación de sistemas productivos, respetando su idioma muchos talleres se dan en el idioma nativo. Las comunidades participan voluntariamente en el programa de acuerdo a la información de difusión brindada por el programa en sus respectivas zonas. Con relación a otros actores, aún no se han definido de manera formal los enfoques o valores orientadores para esa intervención. Si bien, hay un reconocimiento de algunos enfoques para el trabajo con las comunidades, estas son vistas como socias y no beneficiarias, en ese sentido el valor mayor del programa lo constituye la conservación del bosque para la mitigación del cambio climático y el desarrollo sostenible, y en consecuencia la comunidad global.

- Subsistema técnico

Se observa un grado de especialización técnica por el tema geográfico y ambiental, mayor presencia de profesionales como geógrafos, ingenieros forestales, ambientales, biólogos principalmente en las unidades de Línea de Mapeo de Bosques y Producción de Sistemas Productivos; educadores, comunicadores y psicólogos en la Unidad de Fortalecimiento de Capacidades; y economistas, administradores en la Unidad de Planeamiento, Monitoreo y Evaluación.

- Subsistema psicosocial

Los miembros de la organización reconocen que mantener un buen equipo de trabajo es fundamental para el logro de los objetivos planteados por el programa, así como reconocer que brindan

un servicio que permita que las comunidades conserven sus bosques. Para ello es muy importante el perfil de los jefes; es decir, si ellos tienen la voluntad para generar cambios favorables, las cosas van a funcionar. Los equipos de trabajo perciben que el liderazgo de la nueva Coordinación Ejecutiva está generando cambios positivos en la organización como la conformación del Consejo Consultivo, la consolidación de la Unidad de Planeamiento, Monitoreo y Evaluación, la inclusión de personal necesario, entre otros, pero aún falta mejorar actitudes de los encargados de la Unidad Administrativa y Finanzas, quienes suelen ser muy burocráticos, lo cual genera retrasos en el cumplimiento de las acciones. No obstante, refieren que gracias al liderazgo de la Coordinación Ejecutiva, estos se llegan a agilizar lo mejor posible. Respecto a las relaciones, refieren que son horizontales y las atribuyen a que los miembros son personas jóvenes, lo cual facilita la retroalimentación y autonomía en el trabajo.

Sistema de poder, autoridad y liderazgo

En relación al sistema de poder, el estilo de gestión del Programa Bosques se caracteriza por ser representativo, donde la Coordinación Ejecutiva recoge las opiniones e intereses de todos los integrantes de todas las unidades del programa. En relación a la autoridad, la gestión estratégica es un tipo de acción social utilitarista, fundamentada en el cálculo de medios y fines e implementada a través de la interacción de dos o más personas en la cual una de ellas tiene autoridad formal sobre las otras. Aplicando el esquema de Mintzberg (1984), el ápice estratégico del Programa Bosques es responsable de la conducción del programa y asume el tipo de autoridad formal; además, ejerce la máxima autoridad administrativa para decidir y el poder actuar para la ejecución de las decisiones necesarias para dar cumplimiento y conducir adecuadamente el programa.

En relación al sistema de autoridad, el Programa Bosques trabaja bajo una serie de contingencias políticas, culturales, económicas y jurídicas, maneja bienes comunes públicos y semipúblicos e impulsa sistemas de cooperación y participación que promueven el desarrollo de capacidades de gestión de los actores involucrados y les delegan así autoridad y

responsabilidad en la toma de decisiones de acuerdo con competencias y roles establecidos por consenso a los órganos de apoyo y órganos de línea. La línea media del programa desempeña una serie de funciones por encima y por debajo de su propio puesto. Recopila información feedback del núcleo de operaciones; es decir se encarga de conducir todos los procesos desde mapear los bosques, promocionar los sistemas productivos y fortalecer las capacidades. Por ello, la línea media, es decir, los componentes, son la cabeza visible de toda la organización, porque dirige a los equipos zonales durante el proceso del programa y también transmite parte de la información que reciben de las unidades zonales.

En el marco del trabajo interinstitucional con las diferentes instituciones públicas y no públicas, el Ministerio de Ambiente, a través del Programa Bosques, actualmente ejerce mayor control de autoridad, debido a que su intervención se enfoca en tres componentes principales traducidos a través de unidades: Unidad de Mapeo de Bosques, Unidad de Promoción de Sistemas Productivos y la Unidad de Fortalecimiento de Capacidades. Sin embargo, para la institución GIZ, su intervención se enfoca principalmente al fortalecimiento de capacidades. En relación al liderazgo, según la clasificación de White y Lippitt, el programa Bosques asume un liderazgo de tipo democrático, ya que muchas de las decisiones que toma la coordinadora ejecutiva se somete prioritariamente con los órganos de apoyo y los órganos de línea; el cual refleja mayor libertad de acción.

Análisis del entorno del programa

La coyuntura política

En junio de 2009, durante el segundo periodo de gobierno del ex presidente Alan García, el Perú padeció una de las más nefastas crisis de violencia política: el Baguazo. Este conflicto socio ambiental, suscitado a partir de la promulgación de los decretos legislativos por parte del Gobierno peruano a favor del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos, vulneró los derechos de propiedad de la tierra y de consulta previa de los pueblos indígenas y debilitó la gobernabilidad del país, colocándolo en una coyuntura de incertidumbre.

Frente a esta crisis política y durante el periodo de apertura del Programa Bosques hacia enero de 2011, las comunidades nativas expresaron su desconfianza hacia el Gobierno peruano y cuestionaron el interés de las autoridades políticas en hacerlos partícipes del Programa Bosques. Sin embargo y bajo intereses particulares, una cantidad reducida de comunidades con las cuales el equipo de trabajo del Programa Bosques había tomado contacto, decidió incorporarse al mismo, lo cual favoreció que el discurso de desconfianza que se expandía, entre las comunidades, mermara¹⁰⁹ En este contexto, cabe destacar que la selección de las comunidades indígenas priorizadas, se basó en criterios políticos, motivo por el cual el Programa Bosques inició sus operaciones en zonas específicas, principalmente a favor de poblaciones asentadas en el Valle de los Ríos Apurímac y Mantaro (VRAE),¹¹⁰ a fin de mitigar el prolongamiento de conflictos socio-ambientales.

Competidores

A partir de la información recogida y las entrevistas realizadas, no se ha identificado la presencia de organizaciones o proyectos que oferten bienes y servicios o similares a los del Programa Bosques y sean considerados como competidores del mismo. No obstante, cabe indicar que el Programa Bosques afrontó, principalmente a inicios de su implementación, la presencia las organizaciones y/o referentes comunitarios, quienes influenciaron y malinformaron a la población indígena, de acuerdo a sus intereses económicos y políticos. Son las empresas madereras, empresas petroleras, incluso docentes, quienes han asumido ese rol, aduciendo que la participación en el Programa Bosques supone la venta y despojo de sus tierras y propiedades al Estado, así como sobre la proveniencia de los fondos, expresando que estos pertenecen a agencias de cooperación internacional¹¹¹

Análisis de las dimensiones políticas y procesos de participación

El Programa Bosques para el logro de sus objetivos trabaja de manera articulada con otros actores generando espacios de gobernanza,

109 Entrevista al ingeniero Jorge Páucar, especialista en Desarrollo Comunitario de la Unidad de Promoción de Sistemas Productivos Sostenibles

110 Ídem

111 Ídem

los cuales buscan movilizar a todos los componentes del sistema en una misma dirección, ello supone reemplazar el modelo de gobierno burocrático-jerárquico por un modelo cooperativo más descentralizado, que apuesta por la complementariedad entre el sector público, el sector privado, las organizaciones, grupos e individuos que conforman la sociedad civil.

Una forma de medir la gobernanza de los procesos es evaluar las prácticas observadas de información, participación, proposición, negociación, vigilancia, exigencia y respuesta, al momento de interrelacionarse con otros actores. Las comunidades nativas y campesinas socias participan, en el sentido de que en un primer momento han sido informadas sobre el Programa Bosques, es decir, sus beneficios, las estrategias, y las responsabilidades que se asumirían. Así mismo, las comunidades nativas participan en espacios de toma de decisiones como talleres, capacitaciones que refuercen la información brindada en el proceso de admisión.

Se observa que las comunidades participan a través de sus propuestas dentro del proceso de afiliación, en la elaboración de los planes de inversión tomando en cuenta su cultura local. Luego, se firman convenios, en los cuales dichas socias cumplen el rol de vigilancia en el sentido de cumplimiento de las responsabilidades asumidas por ambas partes. Consideramos que es necesario un empoderamiento de las comunidades socias que permite una sostenibilidad después de finalizado el Programa Bosques. Se concluye que las comunidades se encuentran en un tipo de participación activa, ya que asumen compromisos en su beneficio.

Es necesario también tener en cuenta los conceptos de capital social, participación y empoderamiento para el análisis de los actores involucrados. Se entiende el capital social como redes (parentesco, clientelismo y compadrazgo), relaciones de confianza, liderazgo, normatividad compartida, etc. La participación se refiere a los espacios en la que se toman las decisiones y asunción de responsabilidades de grupos excluidos a través de sus propios medios. Existen tres tipos de participación:

- La participación receptiva supone una población poco organizada, sin asumir ninguna responsabilidad, su participación es exclusiva para la obtención de resultados)
- La participación funcional implica un grado de organización mínima en la toma de decisiones y de responsabilidades.
- La participación activa ocurre cuando la población actúa asumiendo compromisos generando una oportunidad para el desarrollo personal o colectivo de la comunidad).

Los dos conceptos anteriormente descritos se encuentran inmersos en la definición de empoderamiento, definida como los procesos que llevan a las personas a estar seguras de poseer las capacidades suficientes que les permitan la toma de decisiones en beneficio de su bienestar (Bobadilla y Tarazona, 2009).

Resultados y balance del Programa Bosques: Una aproximación desde la gerencia social

Resultados

Se puede señalar, de acuerdo a los hallazgos, que el programa ha logrado la cantidad de 431 000 hectáreas comprometidas en CCNN y 5 132 950 de hectáreas a través de los Gobiernos Regionales para la conservación de bosques. La falta de una intervención coherente con sus objetivos está generando dificultades en su financiamiento, ya que este programa es financiado por el MEF a través de PPR (presupuesto por resultados). Cabe destacar que, a pesar de estas deficiencias, la organización está generando respuestas adaptativas a través de la voluntad política de la Coordinación Ejecutiva y la cultura organizacional para responder a las necesidades del programa. Entre ellas, se ha iniciado la intervención con Gobiernos Regionales. Se ha facilitado la resolución de trabas administrativas, así como la reformulación de la estructura organizacional y las unidades que corresponden a la tecnoestructura y staff de apoyo. Sin embargo, deben establecerse estos procedimientos formalmente para su gestión. Para ello, es fundamental el liderazgo y compromiso de la Coordinación Ejecutiva y la participación de los equipos de trabajo.

Por otro lado, si bien la estrategia con comunidades es de cogestión, está por sí misma no garantiza la efectividad del programa. Se requiere atender a los vacíos de gestión de la organización que le de soporte técnico a la intervención. En ese sentido, se plantea la siguiente hipótesis: si la organización no gestiona la implementación de herramientas de planeamiento, monitoreo y evaluación coherentes con los objetivos a través de la consolidación y funcionamiento del Área de Planeamiento, Monitoreo y Evaluación y articulación entre todas las unidades, el programa no podrá medir los resultados ni realizar los ajustes necesarios para que exista coherencia entre los objetivos, proceso y estrategias para atender la problemática. Esta situación podría generar incertidumbre y desgaste en los equipos de trabajo, confusión en la relación con los actores del programa, limitación en el funcionamiento (PPR) en el corto y mediano plazo, y no se garantizaría el logro de resultados durante el desarrollo del programa, ni su sostenibilidad.

Factores que promueven viabilidad

Factores positivos y del entorno

- a. El Programa Bosques se encuentra dentro del marco de políticas y acuerdos a nivel nacional e internacional sobre conservación de bosques frente al cambio climático:
 - Declaración del Milenio de las Naciones Unidas¹¹²: En esta se expresan valores primordiales que los jefes de Estado y de Gobierno tienen que hacer cumplir, y uno de ellos está referido a la naturaleza.
 - El Acuerdo Nacional¹¹³: plantea 31 políticas de Estado, entre las que se encuentra la referida al desarrollo sostenible y gestión ambiental, que establece la integración de la política nacional ambiental con las políticas económicas, sociales, culturales y de ordenamiento territorial.
 - Política Nacional del Ambiente¹¹⁴: plantea los siguientes ejes: conservación y aprovechamiento sostenible de los recursos

112 Naciones Unidas (2000). Declaración del Milenio. <http://www.un.org/spanish/milenio/ares552.pdf>. Fecha de consulta: 1 de mayo de 2013.

113 Acuerdo Nacional. <http://www.ddint.org/pdf/Acuerdo%20Nacional.pdf>. Fecha de consulta: 28 de abril de 2013.

114 Política Nacional de Ambiente. http://www2.oefa.gob.pe/documentos/politica_nacional_del_ambiente1.pdf. Fecha de consulta: 29 de abril de 2013.

naturales y de la diversidad biológica, gestión integral de la calidad ambiental, gobernanza ambiental, y compromisos y oportunidades ambientales internacionales.

- Plan Nacional de Acción Ambiental (PLANAA) 2011-2021¹¹⁵: Posee metas prioritarias orientadas a la conservación y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, la mejora en la calidad ambiental, a mejorar la calidad de vida, y lograr conservar un ambiente sostenible y sano para las generaciones futuras.
- b. Existe voluntad política a nivel nacional y regional. Se expresa en la flexibilidad de toma de decisiones y en la coordinación entre las diferentes unidades de línea, lo cual permite que se pueda avanzar con los objetivos propuestos. Asimismo, la voluntad política se expresa en el interés de crear el Consejo Consultivo Técnico, la cual favorecerá la alineación, de manera articulada, de las intervenciones de cada uno de los sectores involucrados con la finalidad de contribuir a la conservación de bosques. A nivel regional sabemos que existen actualmente dos convenios firmados con Gobiernos Regionales (Amazonas y San Martín). Su interés favorece el cumplimiento de las responsabilidades estipuladas, contribuyendo a la conservación de bosques.
- c. Los convenios firmados con agencias de cooperación financiera (USAID y GIZ) son importantes en la intervención del Programa Bosques y, por ende, en la obtención de resultados, ya que estos contribuyen en aspecto financiero y en la adquisición de equipos tecnológicos y en el proceso de fortalecimiento de capacidades, dirigidas al equipo de profesionales del Ministerio del Ambiente y a los beneficiarios directos del programa.
- d. La participación de las organizaciones indígenas cumple un rol importante en el sentido de su influencia en las decisiones de involucramiento de las comunidades indígenas. Ello favorece su participación, ya que permite aumentar el número de comunidades que quieren ser socios del programa a través de la realización de sistemas productivos, que tengan como objetivos la conservación de bosques.

115 Plan Nacional de Acción Ambiental. En <http://cdam.minam.gob.pe/novedades/planaaperu20102021.pdf>. Fecha de consulta: 01 de mayo de 2013.

- e. El ápice estratégico muestra apertura y flexibilidad en la gestión de la información. En la estructura organizacional formal se identifica la Coordinación Ejecutiva como la máxima autoridad en el Programa Bosques, así como mandos intermedios representados en los coordinadores de los tres órganos de línea del mismo. De acuerdo a lo expresado por los informantes, en la dinámica de organización semanal, se ha establecido reuniones de coordinación independientes entre los órganos de línea. Mientras las reuniones de coordinación entre los mandos intermedios y la Coordinación Ejecutiva se realiza quincenalmente, en cuyos espacios los primeros comunican a esta última la información técnica, de acuerdo a las competencias de cada equipo, para la toma de decisiones. No obstante, los entrevistados identifican la necesidad de realizar reuniones de coordinación de manera conjunta entre los equipos técnicos de las tres unidades, los respectivos coordinadores de cada una de ellas y el ápice estratégico, a fin de fortalecer la intervención articulada entre los componentes. Frente a ello, es necesario fortalecer los canales de información entre los mandos intermedios y retroalimentación entre equipos.
- f. La estructura organizacional facilita la toma de decisiones. Según las entrevistas realizadas al personal técnico del Programa Bosques, la toma de decisiones se realiza de manera ágil, ello se debe a que la estructura organizacional no es compleja y no existen otros niveles intermedios entre la Coordinación Ejecutiva y las unidades de línea. De acuerdo a las competencias de cada unidad de línea, estas asumen la toma de decisiones, las cuales son comunicadas a la Coordinación Ejecutiva.
- g. Los equipos son multidisciplinarios a nivel nacional y división del trabajo, según objetivos (proceso de reorganización de unidades, principalmente la de asesoría y apoyo: Unidades de Planeamiento y Administración, respectivamente).
- h. La cultura organizacional del Programa Bosques está basada en la valoración del trabajo en equipo para el logro de los objetivos, la implementación de enfoques de interculturalidad, participación e inclusión. A ello se suma, el clima de confianza y la relación horizontal

que existe entre los integrantes de la organización. Estas características ayudan a la organización a responder las demandas y necesidades del proyecto y superar los procesos de incertidumbre generados por los vacíos en la gestión. Se infiere que el Programa Bosques posee una cultura organizacional dinámica y que busca la cohesión.

- i. Los actores involucrados asumen responsabilidades compartidas: La especificidad de la gerencia social se evidencia a través de la co-gestión, entendida como la distribución de responsabilidades y la adopción de roles, para la administración de bienes públicos, semi-públicos o comunes (Bobadilla, 2005). Bajo esta premisa, la filosofía del Programa Bosques, al considerar a las comunidades nativas como socias, las valora como actores agentes de su propio desarrollo económico local y para quienes los primeros brindan un servicio. Ello se visibiliza además a través de la firma de convenios de conservación de bosques comunales, en el cual ambos establecen acuerdos y se comprometen a determinadas acciones. En este escenario, los actores sociales involucrados son los siguientes: Programa Bosques, Gobiernos Regionales, federaciones indígenas, empresa privada (Laboratorios interesados en la transformación de productos del bosque), agencias de cooperación, entre otros, participan a través de relaciones de poder, asumiendo de manera compartida las responsabilidades asignadas, así como la rendición de cuentas, a partir de la gestión desarrollada. De esta manera, se conforman espacios de participación, cuyos consensos respaldados en un acuerdo político viabilizarán la legitimización de los mismos, considerados espacios de gobernanza.

Factores limitantes

Factores negativos y del entorno

- a. Los cambios políticos afectan la estabilidad del programa: Implicarían el ingreso de un nuevo equipo de gestión. Para que los funcionarios y profesionales se integren y se adecúen a la dinámica organizacional, es necesario un periodo de adaptación. Asimismo, se limita la continuidad a los lineamientos de trabajo desarrollados, afectando el cumplimiento de objetivos y metas planificadas.

- b. Hay una débil capacidad de negociación y de liderazgo de los actores involucrados en espacios de gobernanza. Esto implicaría definitivamente problemas serios al programa, ya que sabemos que su estrategia de intervención es a través de la articulación de diferentes actores y a distintos niveles (intersectorial, intergubernamental, cooperantes financieros y sociedad civil). Si existiera una sobrecarga de responsabilidades y funciones del equipo del Programa Bosques, se ocasionaría un bajo nivel del cumplimiento de actividades, estrés, inadecuado clima laboral, cansancio y, si a esto le sumamos la débil gestión del área de planificación, monitoreo y evaluación, finalmente se incumplirían los resultados esperados.
- c. Existen actores que dificultan las acciones del programa. Durante el periodo de inicio de implementación del programa, se identificaron empresas madereras, petroleras, incluso docentes, que influenciaron y malinformaron, de acuerdo a sus intereses económicos y políticos, a la población indígena, respecto a la naturaleza del programa, lo cual generó un clima de desconfianza e incertidumbre.
- d. La planificación estratégica es deficiente. El Programa Bosques presenta una débil planificación estratégica, lo cual se evidencia en la carencia de herramientas de gestión que permitan orientar la intervención a mediano y largo plazo. A partir del análisis del marco lógico, se identifican deficiencias de carácter metodológico, en el planteamiento de indicadores y metas para el logro de los objetivos específicos. A partir del Manual de organización y funciones, se evidencia que existe concentración de funciones en la Unidad de Planeamiento, Monitoreo y Evaluación, que corresponden a órganos de asesoría y apoyo. Se infiere ello según lo expresado por Mintzberg (1984) respecto a la estructura organizacional. En ese sentido, se evidencia también una sobrecarga de funciones vinculadas a la tecnoestructura y el staff de apoyo, afectando el proceso de planificación estratégica y bajo un enfoque prospectivo. Se ha identificado que existe debilidad en el monitoreo y evaluación del Programa Bosques, dado que no se han establecido los procedimientos ni instrumentalizado estos procesos. Por consiguiente, los equipos técnicos de las unidades ejecu-

tivas implementan sistemas de monitoreo alternativos al que debería asumir la unidad respectiva. Frente a ello, es necesario fortalecer las competencias del equipo de Planeamiento, Monitoreo y Evaluación, quienes no asumen de manera efectiva las funciones asignadas¹¹⁶. Ello evidencia las debilidades en el proceso de monitoreo, afectando también procesos a largo plazo como la evaluación del Programa, ante la ausencia de indicadores de producto, efecto e impacto.

- e. Hay Inconsistencias entre el objetivo general y los procesos establecidos de manera formal. Con la finalidad de alcanzar la meta de conservar 50 millones de hectáreas, cabe indicar que se identifica inconsistencias entre el objetivo general y los procesos establecidos de manera formal. Ello se evidencia ante la ausencia de procesos que involucren la participación de otros actores sociales, como los gobiernos regionales. No obstante, se reconoce que, para el trabajo con las comunidades nativas, los procesos están claramente establecidos, constituyendo ésta una estrategia insuficiente para el cumplimiento del objetivo general.
- f. Falta una estrategia de comunicaciones. El Programa no ha implementado una estrategia de comunicación a nivel externo, que permita posicionarlo en la agenda pública. Al respecto, la Oficina de Comunicaciones del Ministerio del Ambiente, en coordinación con la Unidad de Fortalecimiento de Capacidades, que entre sus funciones asignadas, se encuentra la socialización del programa, han ido construyendo el diseño de la estrategia de comunicación. Los informantes expresaron que este proceso no se había podido iniciar debido a la ausencia de un logotipo que identificase el programa. Sin embargo, independientemente de la identidad visual, el programa reconoce la necesidad de hacer énfasis en la incorporación de contenidos sobre conservación de bosques y otros afines, en la agenda pública y mediática. Respecto a la socialización del programa a nivel local, representantes del equipo nacional del programa manifestaron que ello se realiza bajo el enfoque de interculturalidad, a través de la interacción con las comunidades en su lengua nativa. No obstante, al contrastar esta premisa con la experiencia de trabajo en Junín, se identifica la

116 Entrevista a la ingeniera Mariana Cerna, especialista de la Unidad de Promoción de Sistemas Productivos Sostenibles

ausencia de equipos multidisciplinarios a nivel regional y local, que integren el enfoque de interculturalidad y las competencias educativo comunicacionales para la interacción y capacitación del público objetivo¹¹⁷.

- g. Hay impedimentos administrativos para el desarrollo de acciones. El equipo administrativo dificulta los procesos que influyen en el aspecto técnico y el desarrollo de acciones en campo¹¹⁸. Esta representa una constante a nivel del sector público, afectando la coordinación interna e implementación del Programa.
- h. Existe una débil articulación entre unidades. Cada unidad ejecutiva coordina de manera interna la direccionalidad de sus intervenciones, no obstante, existe una débil articulación entre las mismas. Por ende, se genera una ausencia de retroalimentación de información entre las instancias que comprende el Programa.
- i. Existe una débil capacidad de negociación para la asignación de presupuesto por resultados. En el proceso de negociación para la asignación de presupuesto del Programa Bosques ante el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), se identifica que esta instancia no posee la información necesaria para comprender la naturaleza del mismo. Además, mientras el cumplimiento de resultados expuestos ante el MEF gire en torno a indicadores cuantitativos, ello constituirá una limitante para evidenciar la complejidad del proceso de empoderamiento e instalación de capacidades a nivel local. En el marco de transferencias presupuestales al programa, el MEF no lo considera como una prioridad política, que sea factible de evidenciarse a través de resultados medibles. Cabe indicar que el programa no es transversal a todas las regiones.

117 Entrevista realizada al ingeniero Jorge Páucar, especialista en desarrollo comunitario de la Unidad de Promoción de Sistemas Productivos Sostenibles.

118 Entrevista a la ingeniera Mariana Cerna, especialista de la Unidad de Promoción de Sistemas Productivos Sostenibles

Nivel de efectividad que tiene el modelo de gestión del programa o proyecto co-gestionado para lograr cambios en beneficio de las poblaciones destinatarias

- a. La gestión y el planeamiento estratégico son débiles. Se identifica la carencia de un plan de planeamiento, monitoreo y evaluación del programa, la ausencia de instrumentos para medir los avances y los resultados. El marco lógico existente, se elaboró al inicio del programa, es inconsistente y no cuenta con metas determinadas para los objetivos; por eso, no está siendo utilizado como referente por las unidades de línea y, en consecuencia, los equipos de trabajo de las unidades no controlan sus resultados. Por otro lado, tampoco existe una línea de base del programa. Esta deficiencia puede ser explicada por la débil gestión de la Unidad de Planeamiento, Monitoreo y Evaluación con relación al cumplimiento de sus funciones, la cual estaba conformada por pocas personas caracterizadas por tener poca disposición para asumir su rol, según nos refieren los entrevistados de las unidades de línea. No obstante, hay esfuerzos por subsanar estos vacíos. Por ello, se está elaborando la línea de base y reformulando el marco lógico. Así también, para la ejecución de las acciones de los procesos es importante el apoyo de la Unidad de Administración y Finanzas, la cual aún no está acorde a la demanda de las unidades de línea.
- b. Los procesos establecidos formalmente por el programa están dirigidos a un trabajo de intervención con las comunidades nativas a través de las transferencias directas condicionadas, en las que las comunidades llamadas “socios”, asumen responsabilidades las cuales deben ser monitoreadas. Sin embargo estas comunidades tituladas solamente representan el 14% (26 ha de bosques) de los 54 millones de hectáreas de bosque; es decir, el programa no identifica estrategias de trabajo para el resto de las áreas de intervención, como son las áreas naturales protegidas, concesiones maderables/no maderables, reservas territoriales indígenas, humedales, etc. Podemos observar que la estrategia con CCNN es insuficiente para todas las áreas de intervención. Este vacío constituye una limitación para el logro de sus objetivos, quizás por

ello han iniciado la intervención a través de convenios con los gobiernos regionales de algunos departamentos como: Amazonas, San Martín y Pasco. Se hace necesaria la sistematización de éstas y la elaboración de otras estrategias que formen parte de la normalización de sus procesos, a fin que pueda cumplir el objetivo del programa.

- c. En cuanto a monitoreo y evaluación, la organización no cuenta con un plan que integre el trabajo de todas las unidades del programa. No existe un plan de monitoreo que pueda medir los avances. No se puede identificar los resultados esperados para cada uno de los objetivos del programa. En esa medida, dificulta la orientación de la intervención, ya que al no saber qué se debe obtener se puede aplicar estrategias poco efectivas. En la práctica, los equipos de trabajo tienen como referente que el resultado es la cantidad de hectáreas comprometidas para la conservación de bosques, pero no tienen claridad sobre las metas que deben lograr por períodos de tiempo. Este indicador o meta es incompleto porque no hace referencia a la conservación del área. Por otro lado, no se identifica estrategias claras ni indicadores a ser desarrollados por el programa para su sostenibilidad.

Conclusiones y recomendaciones

Conclusiones

- Las deficiencias técnicas en la planificación, gestión, monitoreo y evaluación, así como la falta de sistematización, no están permitiendo al programa definir procesos y estrategias coherentes con los objetivos del programa, ni la medición de sus resultados.
- La estrategia de intervención del programa con comunidades nativas y Gobiernos Regionales (socios) está orientada a la cogestión, la cual se podrá sostener y fortalecer en la medida que la organización brinde el soporte técnico y político necesario.
- Las características de la cultura organizacional (relación horizontal, valoración del trabajo en equipo y la retroalimentación) del programa favorecen que la gestión sea flexible y la organización

pueda adaptarse a los cambios y dar respuesta a las necesidades que se van identificando durante el desarrollo del programa.

- La voluntad política y el liderazgo de la Coordinación Ejecutiva, así como el respaldo político con que cuenta el programa podrían ser insuficientes para la subsistencia del mismo, si no se atienden las deficiencias técnicas de la gestión.
- La articulación transectorial e intergubernamental que promueve el programa contribuye al fortalecimiento de la participación en los espacios de gobernanza y al desarrollo de sistemas productivos sostenibles basados en la conservación de bosques de las comunidades.
- En el marco de la transferencia de funciones del programa a los gobiernos regionales para la conservación de bosques en sus ámbitos; la ausencia de una estrategia definida dirigida a ellos, además de los convenios y la ausencia de empoderamiento en materia de gestión ambiental de los mismos, está limitando su participación.

Recomendaciones

- La Coordinación Ejecutiva debe propiciar condiciones y mecanismos, así como liderar el proceso que permita a la Unidad de Planeamiento, Monitoreo y Evaluación atender las deficiencias técnicas identificadas, contribuyendo a que la organización realice un trabajo integrado para lograr los resultados.
- Es indispensable la institucionalización de procesos que incluya la formalización de estrategias de participación para cada actor.
- Se debe sistematizar las experiencias de trabajo para realizar un balance sobre la ejecución del programa, que permita identificar las necesidades, los problemas y los aprendizajes, con el propósito de re-direccionar la intervención.
- Es necesario diseñar estrategias orientadas al empoderamiento de las comunidades nativas para asegurar la sostenibilidad del programa después que se gradúen, a través del desarrollo de habilidades de gestión, organización y liderazgo promovidas por la Unidad de Fortalecimiento de Capacidades.

- Se recomienda evaluar si la incorporación de los gobiernos regionales y comunidades nativas en la estructura organizacional (organigrama) contribuiría a la efectividad del programa.
- Se debe generar espacios formales para la planificación y evaluación conjunta entre las unidades del Programa para la articulación de la intervención.
- Se pueden diseñar e implementar estrategias de comunicación y difusión para el posicionamiento del Programa Bosques en la agenda mediática.
- Se recomienda propiciar espacios de diálogo interno entre los equipos técnicos y administrativos, a fin de involucrarlos respecto a los procesos del programa y reconocer su importancia en la efectividad del mismo, a través de la gestión financiera y logística.

Una reflexión final desde la mirada de la gerencia social

El Programa Bosques presenta una dinámica de articulación intersectorial e intergubernamental, con el propósito de que la cogestión se replique y visibilice desde el Gobierno central hasta el ámbito local. Ello se expresa en la instalación de capacidades organizacionales y empoderar, principalmente a las comunidades nativas. En ese sentido, la gestión de la política ambiental se visibiliza a través redes interinstitucionales, las cuales se expresan en representaciones regionales, provinciales y/o locales y facilitan la cogestión de los bienes públicos.

Desde esta perspectiva, es importante analizar el mecanismo de este programa para la construcción de valor público a través de la transferencia condicionada de dinero para la conservación de bosques. El programa impulsa la generación de capital social, promoviendo el empoderamiento individual y comunitario de los beneficiarios.

Mokate y Saavedra (2006) plantean que, en una democracia, la función de expresar preferencias acerca del valor que las organizaciones públicas deben producir es desempeñada fundamentalmente

por la ciudadanía. De esta manera, el desarrollo de la estrategia en el sector público comienza con la misión y visión de la organización, la cual conduce la creación de valor público.

Otro aspecto a destacar para la construcción de valor público, se expresa en la capacidad del Programa Bosques de tejer redes sociales favoreciendo la construcción de capital social, a través de convenios firmados entre distintas instancias, donde se instalan lazos de confianza entre la comunidad, las organizaciones públicas, privadas y de la sociedad civil, que se han descrito en los acápite anteriores. Este es un campo en el que todavía hay mucho por explorar en términos de identificación y movilización de nuevos activos sociales.

Bibliografía

- Bobadilla, P. (1997) (compilador). *Desarrollo Organizacional en las ONGs*. Lima: PACT.
- Bobadilla, P. (2004). La gerencia social en el nuevo siglo: una aproximación teórica. *Debates en Sociología*, 29, 111-139.
- Bobadilla, P. y D. Tarazona (2009). *Nosotros hacemos los pueblos. El empoderamiento en la minería artesanal*. Lima: Cisepa.
- Cesareo, R. (2006). *Manual de Ciencia Política*. Lima: Tecnos.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática (2007). *Censos Nacionales 2007: XI de Población y VI de Vivienda*.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática (2007). *Censo de Comunidades Indígenas de la Amazonía Peruana - 2007*.
- Kast, F. y J. Rosenzweig (1990). El enfoque moderno: conceptos y sistemas de contingencias. En Bobadilla, P. (compilador) *Desarrollo Organizacional en las ONGs*, Lima: PACT – USAID.
- Kast, F. y J. Rosenzweig (1998). *Administración en las organizaciones: Enfoque de sistemas y de contingencias*. México: McGraw Hill.
- Kliksberg, B. (1993). *Pobreza el drama cotidiano. Clave para una gerencia social eficiente*. Lima: Norma.
- Mintzberg, H. (1979). La estructuración de las organizaciones. Barcelona: Ariel, pp. 25-93. En Bobadilla, P. (1997) (compilador). *Desarrollo Organizacional en las ONGs*. Lima: PACT/Perú, p. 107.
- Mokate, K. y J. Saavedra (2006). *Gerencia social: Un enfoque integral para la gestión de políticas y programas sociales*. Washington: Instituto Interamericano para el desarrollo social.
- Tenorio, F. (2007). Visitando el concepto de la gestión social. Exclusión social, políticas inclusivas y gerencia social. *Seminario Exclusión Social BID, INDES, MIMDES, FONCODES*. Lima.

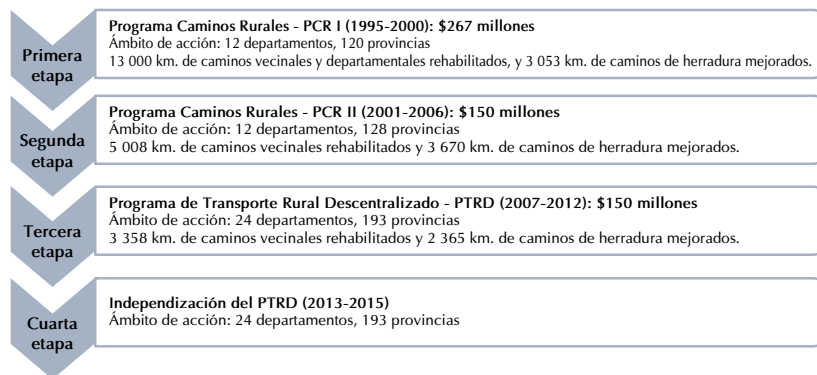
Provías descentralizado: Acortando distancias, acercando gente

Juan Carlos Alarcón Ruiz¹¹⁹, Liseth Dipaz Paredes¹²⁰,
Candi Nayhua Ccolque¹²¹, Katty Ramírez Orduña¹²² y
Milagritos Ríos Quiñones¹²³

Información general

Si siguiendo a Valdivia (1995), “en el año 1995 el sistema vial del país estaba conformado por 69 971,69 km. Correspondía a la red vial vecinal o rural 39 805,82 km (56,8%), de los cuales 7 228,11 km (18%) se encontraban sin afirmar y 29 390 km. (73%) solo eran trochas (según cifras oficiales)”. El Programa Provías Descentralizado surgió para afrontar las deficiencias en gestión de infraestructura vial. Se creó por fusión de Provías Departamental y Provías Rural bajo la modalidad de fusión por absorción, mediante Decreto Supremo Nro. 029-2006-MTC del 12 de agosto de 2006. A lo largo de los años, Provías Descentralizado ha pasado por las siguientes etapas:

Línea cronológica del programa



Elaboración propia en base al análisis documental de Provías Descentralizado, 2012

119 Es antropólogo social por la Universidad Nacional Federico Villarreal. Actualmente es estudiante de la maestría en Gerencia Social de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Es especialista en investigación social cualitativa y ha laborado para organizaciones del sector público y sector privado, en diferentes estudios sociales.

120 Es licenciada en Sociología de la Universidad Nacional Federico Villarreal. Cuenta con estudios concluidos de la maestría en Gerencia Social de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Es especialista Social en diferentes sectores: minería, electricidad, vivienda y agricultura.

121 Es economista por la Universidad Nacional de San Antonio Abad del Cusco. Actualmente es estudiante de la maestría en Gerencia Social de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Cuenta con experiencia en monitoreo y seguimiento de proyectos. Tiene trayectoria en el sector público.

122 Es trabajadora social por la Universidad Rovira i Virgili (España). Cuenta con el diplomado en el posgrado “Conflicto y Violencia Social. La mediación en la resolución del conflicto” por la Universidad de Barcelona (España). Actualmente es estudiante de la maestría en Gerencia Social de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Con experiencia en trabajo social comunitario.

123 Es licenciada en Antropología por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Cuenta con estudios concluidos de maestría en Política Social con mención en Gestión de Proyectos Sociales (UNMSM). Es diplomada en el Análisis, Gestión y Resolución de Conflictos Socio Ambientales (PUCP).

Provías Descentralizado nació como inversión del Estado para luchar contra la pobreza, la cual concentra sus índices más elevados en las zonas rurales del país, debido a diversos factores, como la infraestructura vial escasa, centralización de la gestión, poco acceso e intranquilidad, difícil acceso de las poblaciones a servicios básicos de educación y salud. El ámbito de intervención de Provías Descentralizado está delimitado por las competencias de los Gobiernos Regionales y Locales en la gestión de redes viales departamentales y vecinales¹²⁴, a través de diferentes tipos de intervención que se da a estas vías. Uno de estos tipos de intervención es el mantenimiento rutinario¹²⁵. En la actualidad Provías Descentralizado tiene presencia a nivel nacional, con Oficinas de Coordinación, trabaja en conjunto con los gobiernos locales en 193 provincias, a través de los Institutos Viales Provinciales (IVP) y con los Gobiernos Regionales.

Se promueve que las MEMV (Micro empresas de Mantenimiento Vial) que brindan el servicio de mantenimiento rutinario de los caminos vecinales estén conformadas por varones y mujeres, en edad laboral, entre los 18 y 65 años, que tengan carga familiar y que vivan aledaños a las zonas de intervención. Por otro lado, se beneficia a toda la población usuaria de las vías vecinales: transportistas, comerciantes y población en general facilitando el acceso a diversos servicios.

Un elemento importante a nivel de la intervención es el nuevo enfoque estratégico que plantea Provías Descentralizado:

- Enfoque orientado al cambio de modelo de gestión vial
- Enfoque territorial
- Fortalecimiento institucional
- Generar un sistema de planificación estratégica vial rural
- Sostenibilidad del financiamiento vial rural

124 Una red vial vecinal o rural sirve de unión y comunicación entre los principales centros poblados, entre los centros de producción de la zona a que pertenecen, entre sí y con el resto del país, articulando con la Red Vial Departamental o Regional y/o de la Red Vial Nacional (D. S N° 012-2013-MTC: Clasificador de Rutas del SINAC)

125 El mantenimiento rutinario es el conjunto de actividades que se realizan en las vías con carácter permanente para conservar sus niveles de servicio. Estas actividades pueden ser manuales o mecánicas. (D.S N° 034-2008-MTC: Aprueban reglamento Nacional de Gestión de la Infraestructura Vial, Artículo 15 Del mantenimiento vial)

Además, Provías Descentralizado se encuentra dentro de la estrategia “Incluir para crecer” en el cuarto eje de inclusión económica¹²⁶, para generar oportunidades laborales.

Resultados: Análisis del modelo de gestión

Análisis del nivel interno del programa

Estructura organizacional

Se usó la terminología y metodología de Mintzberg (1984) para analizar la estructura organizacional de Provías Descentralizado.

- a. El ápice estratégico¹²⁷: De acuerdo al MOF de la institución, esta depende del despacho Viceministerial de Transportes del Ministerio de Transportes y Comunicaciones. Cuenta con una Dirección Ejecutiva, que es el ápice estratégico. El director ejecutivo es responsable de la toma de las decisiones de la organización.
- b. La línea media¹²⁸: Está compuesta por las Unidades de Gerencia (Unidad Gerencial de Estudios – UGE, Unidad Gerencial de Transporte Departamental – UGTD, Unidad Gerencial de Transporte Rural – UGTR, Unidad Gerencial de Desarrollo Institucional – UGDI). Estas son responsables de desempeñar las funciones técnicas y políticas.
 - La tecnoestructura¹²⁹: Está compuesta por analistas que estudian el cambio y adaptación de la organización en función de la evolución del entorno, la calidad de las normalizaciones (Katz y Kahn, 1996, citados por Mintzberg, 1993).

126 Según el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, “este eje está orientado a aumentar las oportunidades y capacidades de los hogares para incrementar sus propios ingresos, a través de la mejora de la cobertura y calidad de servicios básicos para las familias, en una primera etapa, y la promoción de acceso a actividades comerciales, mejorando las capacidades y el acceso a servicios económicos, posteriormente. Se busca establecer las pautas y criterios que orienten la ejecución de intervenciones focalizadas que contribuyan a que las personas vulnerables logren incorporarse al dinamismo de la economía nacional o de las economías regionales a través de actividades que impulsen el desarrollo productivo y la generación y diversificación de ingresos”. Tomado de http://www.midis.gob.pe/incluirparacrecer/eje_4.php

127 “Se ocupa de que la organización cumpla efectivamente con su misión y de que satisfaga los intereses de las personas que controlan o tienen algún poder sobre la organización”; por ejemplo, se trata de los accionistas y los sindicatos, en algunos casos.

128 “El ápice estratégico está unido al núcleo de operaciones mediante la cadena de directivos de la línea media, provistos de autoridad formal. Dicha cadena pasa de los directivos superiores situados justo bajo el ápice estratégico hasta los supervisores de primera línea (jefes de taller, por ejemplo), que ejercen una autoridad directa sobre los operarios, constituyendo el mecanismo de coordinación que denominamos supervisión directa” (Mintzberg, 1984:25)

129 “Se compone de los analistas que estudian la adaptación, el cambio de la organización y de los que estudian el control, la estabilización y la normalización de las pautas de la actividad de la organización” (Mintzberg, 1993:128).

A ellos se les responsabiliza de funciones técnicas. En nuestro caso de estudio son la Unidad de Control Institucional mediante la Oficina de Control Institucional y la Unidad de Asesoramiento Legal mediante la Unidad de Asesoría Legal.

- Staff de apoyo¹³⁰: La función principal de este grupos es el de prestar apoyo a la organización, fuera del flujo de trabajo de las operaciones. La Unidad de Apoyo se da mediante la Unidad Gerencial de Administración – UGA y otros servicios brindados por terceros, que son consideradas actividades de apoyo (servicio de mensajería, seguridad, limpieza, etc.)
- c. El núcleo de operaciones¹³¹: Los encargados de brindar el servicio administrativo y de supervisión de la gestión de infraestructura vial son las Oficinas Zonales de Coordinación. La naturaleza de descentralización, ha generado la creación de Institutos Viales Provinciales (IVP), que son parte de los Gobiernos Locales.

Grado de coherencia de la organización

La coherencia estructural, división del trabajo y descentralización de las Oficinas de Coordinación Zonal es importante porque se vinculan directamente con los gobiernos locales, por su ubicación geográfica. La organización de las Oficinas de Coordinación Zonal está conformada por un coordinador zonal, tres especialistas (especialista en descentralización, especialista regional y el especialista local) y un administrador. El coordinador y los especialistas son quienes trabajan directamente en la gestión de la infraestructura vial con Gobiernos Locales sean IVP o Direcciones Regionales de Transporte. Provías Descentralizado busca fortalecer institucionalmente al Instituto Vial Provincial (IVP) como órgano desconcentrado de los Gobiernos Locales. La mesa directiva del IVP está conformada por los alcaldes de los distritos que conforman una provincia. El IVP tiene un equipo técnico compuesto, como mínimo, por un gerente general, un jefe de operaciones y un asistente administrativo.

130 “Pueden hallarse en distintos niveles jerárquicos, según quienes reciban sus servicios. En la mayoría de empresas de fabricación, las relaciones públicas y el asesoramiento jurídico ocupan posiciones elevadas, dado que suelen servir directamente al ápice estratégico” (Mintzberg, 1993:129).

131 “Abarca a aquellos miembros (los operarios) que realizan el trabajo básico directamente relacionado con la producción de productos y servicios” (Mintzberg, 1993:123).

Productos estratégicos

Provías Descentralizado tiene los siguientes productos estratégicos:

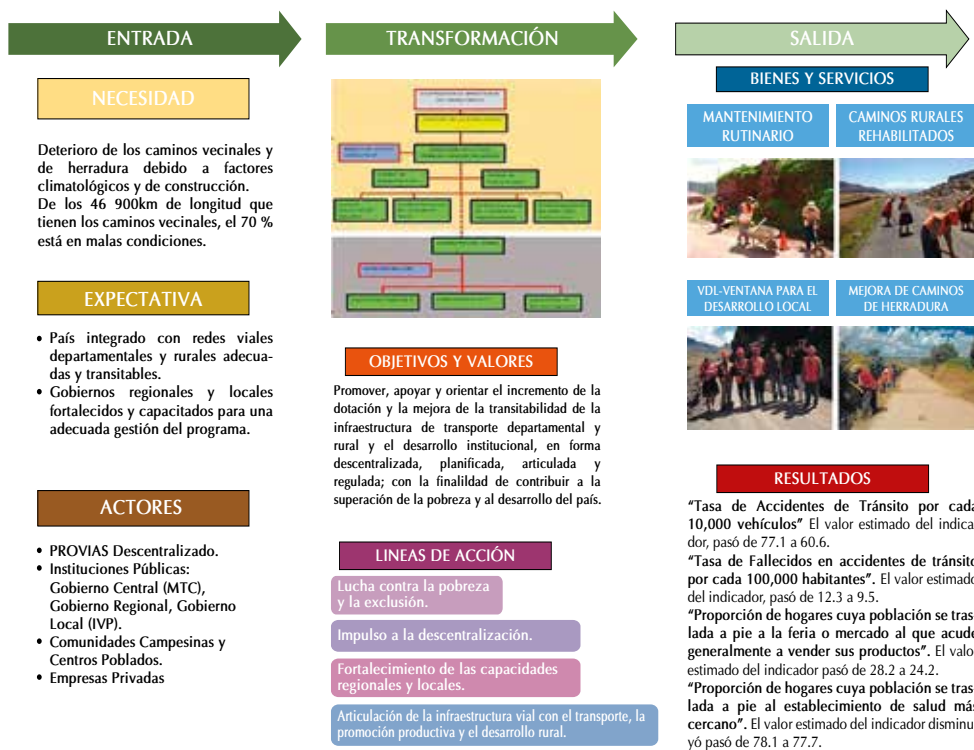
Infraestructura vial	Fortalecimiento institucional	Transporte y desarrollo
<ul style="list-style-type: none"> • Los caminos departamentales se encuentran rehabilitados y con sistema de mantenimiento implementado. • Los caminos vecinales se encuentran rehabilitados y con sistema de mantenimiento implementado. • Los caminos de herradura son mejorados. • Los puentes de la red vial vecinal y departamental son rehabilitados o construidos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Se crean microempresas de mantenimiento de caminos vecinales y departamentales de funcionamiento. • Los Gobiernos Regionales cuentan con planes viales para financiar la rehabilitación y el mantenimiento de los caminos departamentales • Los Gobiernos Locales financian el mantenimiento de los caminos vecinales. • Los Gobiernos Locales cuentan con institutos viales provinciales en funcionamiento. • Los Gobiernos Locales y Regionales cuentan con capacidades técnicas fortalecidas para la gestión vial descentralizada. 	<ul style="list-style-type: none"> • Las provincias cuentan con planes de negocios asociados a los caminos rehabilitados e implementados • Hay coordinación interinstitucional e implementación para las inversiones en infraestructura económica.

Fuente: Plan Estratégico Institucional de Provías Descentralizado, 2012

Análisis del uso y distribución de recursos tangibles e intangibles del sistema organizacional

Utilizamos el modelo organizacional de Kast y Rosenzweig (1988), que permite analizar la relación de algunos subsistemas que forman la organización para verificar el cumplimiento de la información que se muestra en el organigrama de la institución, con la definición de funciones y las formas de relación de cada área.

Proceso de transformación del producto para generar valor social: Visión integral del comportamiento real de la organización, donde se observa cómo de una necesidad se produce un bien, mediante un proceso de transformación, el éxito y el valor de este producto se puede ver en los resultados, los cuales serán medibles en cuando produzca una cambio en la vida de los pobladores.



Fuente: Elaboración propia en base al análisis documental de Proviás Descentralizado, 2012

- Subsistema de objetivos y valores¹³²: Este subsistema recibe sus influencias directamente del entorno y de la coherencia que hay entre las necesidades directas de la población y los objetivos del proyecto. Proviás Descentralizado fija sus objetivos generales basándose en las necesidades de la población y dirige sus objetivos específicos sobre la mejora de la transitabilidad y al desarrollo institucional. El proyecto busca que las comunidades rurales tengan la oportunidad de formar microempresa, para que sus propios miembros puedan brindar los servicios de mantenimiento a las vías vecinales.
- Subsistema técnico¹³³: Este subsistema tiene en cuenta aquello que el proyecto necesita para la correcta creación del producto final.

132 "La organización como subsistema de la sociedad debe lograr ciertos objetivos determinados por el sistema que la envuelve. La organización cumple con una función para la sociedad, y si quiere tener éxito en recibir entradas, debe responder a los requerimientos sociales" (Kast y Rosenzweig, 1988:72).

133 Este subsistema "adquiere su forma de acuerdo con la especialización de conocimiento y habilidades requeridas, los tipos de maquinaria y equipo implicados, y la disposición de las instalaciones" (Kast y Rosenzweig, 1988:72).

- Oficinas de coordinación: Son el ente que monitorea la actividad del servicio y da soporte técnico a los IVP.
 - El IVP (Órgano descentralizado de los Gobiernos Locales): Su objetivo es realizar la gestión vial de los caminos vecinales de la provincia mediante la contratación de estudios, obras, supervisión y mantenimiento de la red vecinal.
 - Equipamiento relacionado a la adquisición de vehículos, equipos de oficina: Incluye computadoras, software, GPS, etc., para el incremento y mejora de las instalaciones de la Sede Central del Programa y las Oficinas de Coordinación.
 - El correcto funcionamiento de estos elementos ha servido como soporte para poder conseguir las metas finales del proyecto.
- Subsistema estructural¹³⁴: El organigrama de Provías Descentralizado muestra que todas las áreas están claramente divididas en él y cada área cuenta con una asignación de tareas detalladas en el MOF de la organización.
 - Subsistema administrativo¹³⁵: La forma en que la organización desarrollan sus actividades administrativas afectan al total de la organización (PVD).

Esta información está recogida en el marco legal nacional, donde especifica el funcionamiento del sistema de tesorería, presupuesto, endeudamiento externo, administración de personal, logística. Las Oficinas de Coordinación Zonal que trabajan con los Gobiernos Locales - IVP, son las más idóneas para determinar si las exigencias descritas en el marco legal nacional sobre las actividades administrativas y financieras se cumplen. En base a esto, y de acuerdo a la información extraída del MOF de Provías Descentralizado, las tareas y funciones de la oficina de coordinación zonal, se realizan desde una perspectiva micro y permiten cumplir las metas propuestas por el proyecto.

134 Este subsistema “se refiere a las formas en que las tareas de la organización están divididas y son coordinadas. En un sentido formal, la estructura está determinada por los estatutos de la organización, por descripciones de puesto y posición, y por reglas y procedimientos” (Kast y Rosenzweig, 1988:72).

135 Este subsistema “abarca toda la organización al relacionarla con su medio ambiente, fijar los objetivos, desarrollar planes estratégicos y operativos, diseñar la estructura y establecer procesos de control” (Kast y Rosenzweig, 1988:72)

Sistema de poder, autoridad y liderazgo interno

El carácter descentralizado de PVD, se expresa en la transferencia de competencias. Parte del análisis a PVD es verificar si la estructura del programa garantiza el cumplimiento de objetivos, así como analizar si el modelo de los institutos viales provinciales, conocidos como IVP, son muestra real del proceso de descentralización. En ese sentido, “PVD tiene una dinámica organizacional jerárquica, su radio de acción es a nivel nacional, su función consiste en promover, apoyar y orientar la recuperación y el mantenimiento de la red vial vecinal y departamental que permita su operatividad permanente, así como apoyar y orientar la atención y prevención de emergencias de infraestructura de transporte, en el ámbito de su competencia” (Ministerio de Transportes y Comunicaciones).

A nivel de gestión, el programa PVD descansa en las oficinas de coordinación zonal a nivel regional con el objetivo de promover el cumplimiento de las normas y procedimientos administrativos establecidos. Dicho modelo de gestión (Oficinas de Coordinación Zonal) cumplen un rol de intermediario entre los Institutos Viales Provinciales (IVP) y la sede central. Para garantizar la sostenibilidad e impulsar la descentralización, se transfirieron competencias en gestión vial a los Gobiernos Locales, lo cual trajo como resultado la conformación de los Institutos Viales Provinciales (IVP). Según el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, “los IVPs son responsables de implementar el plan vial de la provincia, priorizar los caminos vecinales, gestionar y concertar recursos de los entes públicos y privados y entidades cooperantes y coordinar la ejecución de las inversiones viales a nivel de la provincia”. Estos tienen la finalidad de realizar la gestión vial de los caminos rurales de su jurisdicción, sobre la base de un Plan Vial Provincial Participativo (PVPP).

A nivel operativo, los Institutos Viales Provinciales (IVP) está conformado por el comité directivo, que reúne a los alcaldes de todos los distritos que conforman la provincia. Dicho comité tiene la potestad de aprobar la política general de los IVP, los reglamentos y manuales internos, así como el designar o remover del cargo de gerente general. Quien preside el Comité Directivo es el alcalde provincial, que tiene como función junto a los alcaldes distritales aprobar el presupuesto de cofinanciamiento y realizar evaluaciones periódicas a los IVP.

El Comité Directivo del IVP requiere de liderazgo, ya que es un espacio donde se deciden las responsabilidades en la gestión vial a nivel de provincial y distrital. De igual forma, el comité directivo tiene la potestad de tomar decisiones no solo a nivel operativo sino también presupuestal. En suma, el comité directivo de los IVP constituye un espacio importante en términos de gestión, pero sobretodo es un espacio donde la capacidad de liderazgo, negociación y manejo político se pone a prueba.

Análisis del nivel externo del programa

Actores de Provías Descentralizado:

Los actores sociales involucrados en Provías Descentralizado son los siguientes:

- Instituciones públicas: Son el Gobierno Central (MTC), Gobierno Regional, Gobierno Local (Instituto Vial Provincial - IVP). También participan establecimientos de salud e instituciones educativas.
- Sociedad civil e instituciones privadas: Se incluye a las comunidades en general (otorgan licencia social), comunidades organizadas (forman las MEMV).
- Población destinataria¹³⁶: Incluye a las familias, pobladores y personas, hombres y mujeres en general. También participan microempresas de Mantenimiento Vial - MEMV. Entre los beneficiarios indirectos se encuentran las familias de microempresarios de mantenimiento vial, miembros de gobiernos, tanto regionales como locales, así como empresas transportistas.
- Aliados: No tienen un papel directo en Provías Descentralizado, pero han realizado aportes. Entre estos se encuentran:
 - Instituciones públicas: Son los Ministerios que han articulado las inversiones de sus programas/ sectores, con Provías. Se encuentran: Ministerio de Agricultura (PRONAMACHS¹³⁷,

136 Adaptado del Plan Estratégico Institucional 2008 – 2012. http://www.PROVIASdes.gob.pe/Transparencia/plan_estrategico/PEI_PROVIAS_DESCENTRALIZADO2008_2012.pdf

137 El PRONAMACHS es hoy agrorural. Sin embargo, en los documentos revisados de Provías Descentralizado, se menciona como "PRONAMACHS". Información tomada de la presentación que lleva como título "PIEP".

PSI¹³⁸), Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (PRONASAR¹³⁹), Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (FONCODES¹⁴⁰), Ministerio de Energía y Minas.

- Instituciones privadas: Son las ONGs y empresas consultoras, que han brindado servicios y estudios especializados, relativos a la gestión del proyecto.
- iCooperación Internacional: Son los organismos que han otorgado financiamiento, como BID, BIRF, AID contradrogas, CAF, Fondo Contravalor Perú - Francia, Fondo Contravalor Perú - Italia.

Para concluir, y siguiendo a Crozier y Friedberg (1997)¹⁴¹, en Provías Descentralizado se encuentran los siguientes componentes: i) Sistema: se constituye por el programa Provías Descentralizado, y sus componentes; ii) Juego: son las relaciones, acuerdos y negociaciones entre actores participantes; iii) Actores: son los “jugadores”, beneficiarios, y otros que participan, en mayor o menor grado, para el desarrollo del proyecto.

Análisis de los servicios y bienes que ofrece a partir del grado de satisfacción de la población destinataria

Provías Descentralizado actualmente pertenece al denominado Programa Presupuestal 0138: “Reducción del Costo, Tiempo e Inseguridad en el Sistema de Transporte”, que antes era conocido como Programa Presupuestal 061: Reducción del Costo, Tiempo e Inseguridad Vial en el Sistema de Transporte Terrestre, cuyo responsable es del Ministerio de Transporte y Comunicaciones. En este programa participan los tres niveles del de gobierno para obtener los resultados de esperados.

138 Programa Subsectorial de Irrigaciones. http://www.psi.gob.pe/docs/%5Cgestion%5Cmanual_de_operaciones_26102006.doc

139 Programa Nacional de Saneamiento de Agua Rural – PRONASAR. <http://pnsr.vivienda.gob.pe/portal/logros/pronasar/>

140 Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social, <http://www.foncodes.gob.pe/portal/index.php>

141 El sistema de acción organizado, es definido por Crozier y Friedberg (1997) como “un conjunto humano estructurado que coordina las acciones de sus participantes mediante mecanismos de juego relativamente estables y que mantienen su estructura mediante mecanismos de regulación, los cuales constituyen otros juegos”.

Resultados

Resultados viales¹⁴²

A continuación, se muestran algunos indicadores de desempeño¹⁴³:

Indicador	2011	2012	2013	Variación
Tasa de accidentes de tránsito por cada 10 000 vehículos	77,1	60,6		-16,5
Tasa de fallecidos en accidentes de tránsito por cada 100 000 habitantes	12,3	9,5		-2,8
Proporción de hogares cuya población se traslada a pie a la feria o mercado al que acude generalmente a comprar sus productos		30,3	26	-4,3
Proporción de hogares cuya población se traslada a pie a la feria o mercado al que acude generalmente a vender sus productos		28,2	24,2	-4
Proporción de hogares cuya población se traslada a pie al establecimiento de salud más cercano		78,1	77,7	-0,4
Proporción de hogares cuya población se traslada con medios de transporte motorizado al establecimiento de salud más cercano		12,7	13,3	0,6
Proporción de hogares cuya población se traslada con medios de transporte motorizado a la feria o mercado al que acude frecuentemente a comprar sus productos		39,2	39,6	0,4
Proporción de la población rural escolar que se trasladan con medios de transporte motorizados a su institución educativa con frecuencia de traslado diaria o interdiaria		7,2	7,4	0,2
Tiempo promedio de traslado a pie hacia el establecimiento de salud más cercano	49,5		43,1	-6,4
Tiempo promedio de traslado con medios de transporte motorizado a la feria o mercado al que acude generalmente a comprar sus productos	88,3		74,1	-14,2
Tiempo promedio de traslado con medios de transporte motorizado a la feria o mercado al que acude generalmente a vender sus productos	115,8		95,8	-20

142 Para los resultados viales se ha tenido en cuenta el Reporte de progreso en la obtención de resultados de los Programas Presupuestales iniciados el 2008-2013: Resultados 2013, Capítulo tres - Servicios básicos, comercio y ambiente, Lima, 2014

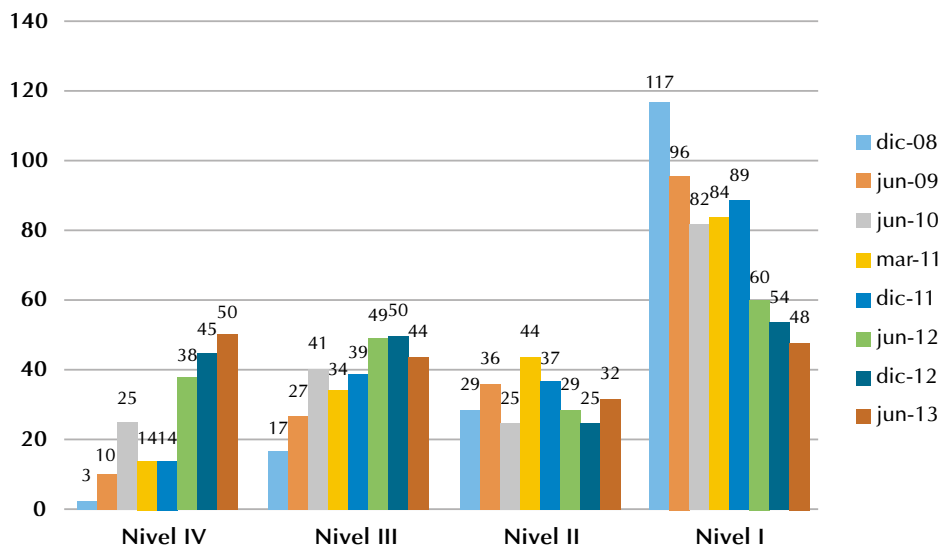
143 Estos indicadores de desempeño pertenecen al Programa Presupuestal 061: Reducción del Costo, Tiempo e Inseguridad Vial en el Sistema de Transporte Terrestre, a cargo del Ministerio de Transporte y Comunicaciones

Resultados institucionales y de desarrollo¹⁴⁴

- Promoción y creación de los IVP como parte de un modelo de gestión: De acuerdo a las competencias en la intervención en infraestructura vial, se crearon los IVP en los gobiernos locales. A diciembre del 2013, se promovió la creación de 188 GL- IVP, de los cuales 171 están implementados (90,9% del total).
- Incorporación de los IVP en la estructura organizacional de los gobiernos locales como órganos Descentralizados: Como parte de lo propuesto por PVD, los IVP deben ser creados por ordenanza municipal y ser órganos descentralizados de los Gobiernos Locales. A diciembre de 2012, 163 IVP aparecen en el ROF de los municipios provinciales bajo esta denominación.
- Implementación de instrumentos de gestión: Algunos de los IVP cuentan con ROF, CAP, MOF, planes viales, planes operativos o de acción, herramientas de seguimiento y monitoreo y un sistema de información vial geo-referenciada. La elaboración de Planes Viales Provinciales Participativos permite determinar próximas inversiones (187 han sido elaborados con apoyo económico de Provías Descentralizado, 7 con asistencia técnica de Provías Descentralizado y 1 Plan Multidistrital del VRAE).
- Evaluación periódica del desempeño de los IVP en la gestión vial: Con el fin de medir las mejoras y resultados en la gestión vial, se aplica la Ficha de Tipologización de IVP. Mide dos dimensiones, la estratégica (potencial desarrollo del IVP) y la operativa interna (capacidad de respuesta o gestión del IVP). En base al puntaje obtenido, se ubica al IVP en uno de los cuatro niveles de desarrollo o avance: i) Incipiente capacidad de gestión, ii) baja capacidad de gestión, iii) capacidad aceptable de gestión y iv) gestión de alto desempeño.

¹⁴⁴ Los resultados institucionales y de desarrollo han sido tomados de Ministerio de Transportes y Comunicaciones. Viceministerio de Transportes. Provías Descentralizado, 2014, II Compendio de buenas prácticas en gestión vial descentralizada, Lima – Perú.

Evolución diciembre de 2008 a junio 2013: Nivel de IVP



Fuente: PVD

Teniendo en cuenta los resultados a junio de 2013, en los que participaron 174 IVP, se obtuvieron los siguientes resultados:

- 54% (94 IVP) han desarrollado sus capacidades de gestión, al alcanzar el nivel III y IV, con un nivel de capacidad aceptable y de alto desempeño.
- 74% (128 IVP) con recurso del Gobierno Provincial, cofinanciaron el Mantenimiento Vial Rutinario 2012 de uno o dos tramos vecinales.
- 42% (73 IVP) han avanzado en la simplificación administrativa, consolidando su institucionalización al contar con RUC, Cuenta bancaria, SEACE (Sistema Electrónico de Contrataciones del Estado), Unidad formuladora, SICON (Sistema de Integración Contable de la Nación) implementados y ejecutan su presupuesto de manera autónoma. El 30% (53 IVP) han logrado acceso al SIAF (Sistema Integrado de Administración Financiera), que permite agilidad en los procedimientos.

- 57% (99 IVP) reciben transferencias condicionadas de recursos del MEF para algunos caminos vecinales rehabilitados y tienen cofinanciamiento por parte de los Gobiernos Locales.
- 75% (131 IVP) ejecutaron obras viales de construcción y/o rehabilitación con financiamiento de otras fuentes diferentes a PVD.
- Transferencias de recursos para el mantenimiento rutinario de caminos vecinales: El progreso de las transferencias presupuestales pasó de 7 289 307 de nuevos soles para 2 844 km transferidos a 21 Gobiernos Locales en el 2003; a 78 940 000 de nuevos soles transferidos a 157 Gobiernos Locales para el mantenimiento de 19 790,21 km. en el año 2013.
- Institucionalización de la tercerización a través de las microempresas rurales como parte del modelo de gestión vial: A lo largo de los años, se ha promovido la creación de microempresas de mantenimiento vial (MEMV). Un aspecto importante a resaltar es que el 28% de los integrantes de las MEMV a nivel nacional son mujeres.

Número de MEMV al 2013

Nro. Provincias	Nro. Distritos	Caminos Vecinales			MICROEMPRESAS ENCARGADAS DEL MANTENIMIENTO VIAL DE LOS CAMINOS VECINALES								
		Nro. Tramos	Total KM	Cantidad MEMV	Modalidad Empresarial						Integrantes de la MEMV		
					Asoc. Civil	SRL	SCRL	EIRL	SAC	Consorcio	Total	Varones	Mujeres
143	752	908	16 866, 633	857	510	94	24	52	47	130	5749	4162	1587

Fuente: Reporte de microempresas - UGDI, PVD

Factores relacionados a la gestión que viabilizan PVD

- Las actividades que realiza Provías Descentralizado se enmarcan dentro de diversas políticas de gobierno: Provías Descentralizado forma parte de la Estrategia Nacional Incluir para Crecer en el eje estratégico inclusión económica, en rangos de edad de 18 a 65 años, con intervenciones en infraestructuras. Pro-

vías también se enmarca en el programa estratégico Acceso a Servicios Sociales Básicos y a Oportunidades de Mercado, que “comprende un conjunto de intervenciones articuladas entre el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, a través de Provías Descentralizado, los Gobiernos Regionales y los Gobiernos Locales” (MEF, s.f.) y el Programa Presupuestal Nro 0138: reducción del costo, tiempo e inseguridad en el sistema de transporte.

- Tiempo de intervención de Provías Descentralizado: Provías Descentralizado inició sus actividades en 1995, el proyecto ha pasado por diferentes etapas, cambios de denominación, fusión, etc. En consecuencia, el personal que trabaja tiene experiencia en gestión vial. Ello genera que los procesos se hayan institucionalizado y sea un acompañante eficaz en gestión vial.
- Oficinas de Coordinación Zonal a lo largo del territorio nacional como parte del proceso de descentralización: En una primera etapa, las Oficinas de Coordinación Zonal se encargaban de ejecutar los proyectos de rehabilitación y mantenimiento de caminos vecinales y departamentales, así como promover la conformación de las MEMV. Dado el proceso de descentralización, estas competencias han sido transferidas a los gobiernos locales y regionales. Sin embargo, las Oficinas de Coordinación Zonal¹⁴⁵ siguen estando presentes a lo largo del territorio nacional, ya que contribuyen a la gestión de infraestructura vial, a través del fortalecimiento de capacidades de los equipos de gestión que laboran en los IVP.
- Sistema de monitoreo y evaluación constante: Existe un sistema de acompañamiento, seguimiento, monitoreo y evaluación de las actividades realizadas por los IVP, lo que permite contar con información detallada y actualizada.
- Fortalecimiento de capacidades: El capital humano que labora en Provías Descentralizado es capacitado en diversos temas, como gestión pública, enfoque de género, temas técnicos, administrativos, entre otros.

145 Ministerio de Transportes y Comunicaciones. Viceministerio de Transportes, Provías Descentralizado, 2008, Manual de Organizaciones y Funciones, Lima - Perú.

Factores relacionados a la gestión que limitan PVD

- Herramientas de gestión del programa desactualizadas: Un aspecto a mejorar en PVD tiene que ver con la actualización de las herramientas de gestión. Estos documentos son importantes porque contribuyen a la medición de eficacia y eficiencia de la implementación del proyecto a nivel nacional.
- Burocratismo en el proceso administrativo: El burocratismo no es un problema reciente, en el caso de PVD es un problema que se visualiza sobre todo en los procesos administrativos. Una consecuencia de este fenómeno es el entrampamiento en la comunicación y por ende en la ejecución de las obras.
- Deficiencias en el Plan Comunicacional de Provías Descentralizado: La implementación de estrategias de comunicación y difusión de los beneficios del programa PROVIAS descentralizado es un tema importante de atender a nivel de las regiones y provincia. Dicha estrategia debe ser implementada a nivel del IVP para difundir las bondades de la intervención y a su vez involucrar a la población.

En síntesis, uno de los cuellos de botella que se observa en el programa son las dificultades en las dinámicas de comunicación entre PVD y los Institutos Viales Provinciales (IVP). Dicha dinámica se observa en la demora que ocasiona el trámite administrativo que los IVP realizan. Este flujo administrativo lento y de cumplimiento obligatorio trae como consecuencia atrasos en la implementación de las actividades previstas. Cabe indicar que la demora también se da en los procedimientos administrativos de las provincias.

Discusión: Resultados desde la mirada de la gerencia social

Efectividad del modelo de gestión a nivel interno

La efectividad del modelo de gestión depende en gran medida de diversos elementos propios del funcionamiento interno de la organización:

- Estructura organizacional: La división del trabajo y coordinación de funciones distinguen el ápice estratégico de Provías

Descentralizado, la línea media, la tecnoestructura, staff de apoyo y el núcleo de operaciones. Tal y como demuestra el organigrama, mantienen una coherencia claramente marcada entre la división del trabajo y la descentralización hacia la que se dirige el programa. En el núcleo de operaciones, se hace visible el modelo de cogestión del proyecto, pues en este nivel se realiza el trabajo directamente relacionado con el producto o servicio final, llevado a cabo por las oficinas de coordinación zonal que trabaja co-gestionadamente con los IVP. Otra prueba más de la descentralización a la que se dirige el proyecto es la existencia de oficinas de coordinación zonal en casi todas las capitales de los departamentos.

- Procesos orientados a resultados: Provías Descentralizado plantea su necesidad de trabajar de forma coordinada con el MTC, los Gobiernos Regionales, los Gobiernos Locales, población y microempresas, para asegurar la realización y consecución de los productos estratégicos. Según los indicadores de resultados, podemos afirmar que existe una coherencia y relación directa entre los procesos y los resultados que se obtienen gracias a estos y que contribuyen al éxito del proyecto.
- Análisis interno relacionado a la distribución de los recursos tangibles e intangibles: La forma en la que una organización y todas las personas que la componen se relacionan entre sí, tiene especial relevancia para que el modelo de gestión tenga éxito. Es necesario también tener objetivos coherentes con las verdaderas necesidades de la población.
 - Podemos decir que la estructura de la organización muestra todas las áreas existentes y sus respectivos responsables; están detalladas las funciones de cada miembro y como está dividido el trabajo de los mismos dentro del MOF de la organización.
 - Un clima organizacional apto que contempla la situación real respecto al comportamiento individual, motivacional, participativo y que tipo de liderazgo se da, fomentando y reforzando estos ítems. Los trabajadores

participarán más activamente sabiendo que sus propuestas serán escuchadas.

- El clima laboral afecta directamente la consecución de los objetivos de cualquier organización, aún más cuando se trata de una organización dedicada a la consecución de beneficios directamente relacionados con la mejora en la calidad de vida de las personas, como lo muestran los lineamientos centrados en la lucha contra la pobreza, y exclusión.

Efectividad del modelo de gestión a nivel externo

Este nivel se operacionaliza mediante el análisis de los conceptos de gobernanza, capital social, participación y empoderamiento.

- **Gobernanza:** Provías Descentralizado es un espacio de gobernanza, donde el Estado, por medio de sus programas sociales, ha generado la participación de las comunidades (microempresas de mantenimiento), la participación de Gobiernos Locales / IVP, y de las propias instancias de Gobierno, como lo es el propio MTC. Podemos inferir que el Estado se ha flexibilizado al involucrar a las poblaciones de forma directa en la rehabilitación y mantenimiento de las vías, y hacerlos partícipes en este tipo de programas sociales. Por medio de esta participación, se fortifica la democracia (Chaqués-Bonafont y Palau, 2006). El escenario ya descrito, promueve el capital social, con lo cual la misma gobernanza se consolida, fortaleciéndose la participación de los actores implicados.
- **Capital social:** En Provías Descentralizado el capital social se manifiesta en el trabajo de las microempresas de mantenimiento vial, y las relaciones existentes con las instituciones públicas. Las microempresas refuerzan sus lazos de confianza, cooperación, asociatividad, solidaridad y del civismo, con su propio trabajo. El grado de confianza se refuerza, dado que la participación comunitaria es parte de la estrategia del programa. Incluso, con esta estrategia las instituciones públicas están reforzando otros componentes del capital social, como la auto-

estima e identidad local (Kliksberg, 2000). Por lo expuesto, se infiere que este capital social ha contribuido favorablemente al desarrollo del proyecto.

- Participación: la existencia de capital social, favorece la participación. De acuerdo a Bobadilla (2003), existen tres tipos de participación en proyectos con enfoque de cogestión: a) participación receptiva, b) participación funcional, c) participación activa. Consideramos que el tipo de participación que se da en Provías Descentralizado es: participación activa. Esto es ya que son miembros de las comunidades, por medio de las microempresas de mantenimiento vial (MEMV), las que asumen roles, funciones y responsabilidades en cuanto al mantenimiento de los caminos vecinales y de herradura (lo que implica participación, compromisos). Asimismo, la propuesta parte del Estado (MTC), se promueve por instituciones públicas (Gobiernos Locales / IVP), lo que genera posibilidades para el desarrollo comunitario. Cabe indicar, que consideramos a la participación activa como una consecuencia de la existencia de capital social. Es por esto que la analizamos como factor externo al modelo de gestión, si bien dicho modelo ha propiciado la participación (por medio de las MEMV).
- Empoderamiento: Según Bobadilla y Tarazona (2009), este tiene que ver con el desarrollo de capacidades para generar cambios positivos y/o favorables en un entorno adverso. Al asumir funciones y responsabilidades sobre el mantenimiento de las vías, las microempresas han desarrollado capacidades que antes no tenían. Por medio de estas capacidades, acceden a una remuneración económica, con lo que puede decirse que se ven en la posibilidad de ejercer poder sobre su entorno físico y social. Asimismo, al ser una participación legítima, y propiciada por el Estado, las microempresas y comunidades adquieren nuevos derechos, dentro de esta relación. Pensamos que el modelo de gestión de Provías Descentralizado apunta al desarrollo de estas capacidades para generar dichos cambios. Las microempresas de mantenimiento vial han sido empoderadas por medio del desarrollo de conocimientos técnicos, la posibilidad de obtener

ingresos económicos y al asumir funciones y responsabilidades sobre el mantenimiento de las vías.

En adición a lo expuesto, para continuar el análisis del entorno de Provías Descentralizado en las regiones donde opera, es preciso reconocer los factores externos que lo impactan, ya sea a modo de oportunidades y también como amenazas. Denominaremos a estos factores como "fuerzas," ya que pueden determinar de una u otra manera el desarrollo de la gestión del proyecto. Según el análisis acerca de las fuerzas del entorno propuesto por D'Alessio (2013), se deben evaluar los siguientes factores: políticos, económicos, sociales, tecnológicos, ecológicos y competitivos. Señalaremos las oportunidades y amenazas encontradas, que corresponden al nivel externo.

- Oportunidades: En cuanto al factor económico financiero, la estabilidad económica del país permite contar con recursos para financiar la ejecución de proyectos y actividades que favorezcan la gestión vial. En cuanto a factores geográficos, la cercanía de la residencia de los trabajadores a los lugares de trabajo evita inversiones en campamentos, alimentación etc.
- Amenazas: En cuanto al factor político, el cambio de Gobiernos Regionales y Municipales dificultan el inicio del proceso de contratación y otras gestiones debido al cambio de personal ya experimentado y capacitado. Estos retrasos evidencian la falta de formación de cuadros e Inestabilidad de cuadros técnicos. Esto es algo contrario a la fundación de los IVP. Este cambio de Gobiernos Regionales y Municipales genera rotación constante de personal y retrasos para ajustarse a los requerimientos de Provías Descentralizado.

Se debe de tener en cuenta que los cambios de Gobierno a nivel regional y/o local no deberían dificultar el inicio de los procesos para iniciar el mantenimiento de la vía. Se desprenden otros factores que debemos tener en cuenta: i) "escasos instrumentos de gestión vial con coordinación intersectorial para el uso eficiente de los recursos", ii) "incipiente descentralización de capacidades técnicas a los gobiernos locales", iii) "incipiente coordinación intersectorial para intervenciones

en infraestructura rural” y (iv) “incompleta distribución de competencias intersectoriales y débil coordinación interinstitucional para intervenciones en materia vial rural”¹⁴⁶.

Conclusiones y recomendaciones

Conclusiones

- Provías Descentralizado tiene como eje de su funcionamiento el trabajo en conjunto de Gobiernos: Local, Regional, Nacional y la participación de las comunidades, por medio de las MEMV, para el mantenimiento de las vías vecinales y departamentales. Por medio de estas, los miembros de las comunidades adquieren roles, funciones y responsabilidades, convirtiéndose en partícipes activos del mantenimiento de los caminos. Provías Descentralizado se enmarca dentro de diversas políticas de gobierno a nivel nacional. Trabaja con el Gobierno Regional, por medio de la Dirección Regional de Transportes, para apoyar en la gestión de infraestructura departamental. Con los Gobiernos Locales - IVP, supervisan y fortalecen la gestión vial de infraestructura vial vecinal. Consideramos que dichas características, según las cuales los actores comparten funciones y responsabilidades (sobre todo la población), son un claro indicador de un buen nivel de cogestión.
- A nivel interno, factores organizacionales son los que favorecen la ejecución de Provías Descentralizado. La estructura organizacional y los procesos orientados a resultados son coherentes con el objetivo de descentralización y cogestión del proyecto, orientando sus acciones al logro de dichos objetivos. El análisis interno acerca de la distribución de recursos tangibles e intangibles se orienta más hacia la eficiencia del recurso humano. A nivel externo, el escenario social existente ha favorecido la ejecución del proyecto. Componentes como gobernanza, capital social, participación y empoderamiento, previamente analizados, han generado y/o se han complementado de forma propicia para los objetivos de Provías Descentralizado. Empero, a ni-

146 Plan Estratégico Institucional (PEI) 2008 - 2012. Provías Descentralizado. http://www.proviasdes.gob.pe/Transparencia/plan_estrategico/PEI_PROVIAS_DESCENTRALIZADO2008_2012.pdf

vel externo, se encuentran algunas dificultades. Principalmente factores políticos, tales como el cambio de Gobiernos Regionales y Locales (y de sus funcionarios) retrasan la continuidad del proyecto.

- Tiene especial relevancia para la organización el impulso de la descentralización, que se muestra no solo como una tendencia, sino como un objetivo más dentro del programa. Como el propio nombre lo indica, Provías Descentralizado intenta involucrar a diferentes niveles de gobierno, otorgando funciones y responsabilidades entre estos. De esta manera se intenta repartir el poder de ejecución entre los actores involucrados como parte del Estado. PVD es viable gracias a su modelo de gestión y estructura que incluyen a actores provinciales y distritales, con resultados demostrables.
- PVD promueve la participación activa de las empresas comunales, aprovechando el capital social existente en las comunidades y generando condiciones necesarias para el empoderamiento de la población. Lo dicho se da por medio del desarrollo de habilidades técnicas, capacidades para el liderazgo comunal, así como la toma de decisiones para el propio futuro y desarrollo comunal.
- A pesar de los aspectos positivos, el desempeño de PVD está limitado por herramientas de gestión desactualizadas, retrasos por cambio de Gobierno Local, puestos técnicos asignados a no técnicos y tener una Organización comunal con participación tangencial.

Recomendaciones

- Se recomienda contemplar la inclusión de la organización comunal en la estructura y modelo de gestión. Un enfoque participativo contribuirá a la entera identificación de la comunidad con el proyecto, lo que a su vez favorecer la sostenibilidad del mismo. Además, este involucramiento de la organización comunal permite el “uso” del capital social pre existente, fortaleciéndolo e incrementándolo. Esto se debe a

que el uso de este capital social permite la revaloración de la cultura local. Todo lo dicho genera también el empoderamiento de la comunidad.

- Se deben tener en cuenta las formas tradicionales de mantenimiento de infraestructura vial (camino, puentes) de algunas comunidades, que podrían aportar al modelo de gestión del proyecto. Similar a la recomendación previa, el uso de la cultura y conocimientos tradicionales puede contribuir al mantenimiento de las vías, a su vez que ayuda a revalorar la cultura y fortalecer los lazos sociales de las comunidades. Siguiendo a Sen, consideramos que la potenciación del capital social es un fin y medio a la vez.
- Se debe asegurar que los miembros de las microempresas sean parte de la organización comunal. Esto se refiere a que el proyecto debe tener como beneficiarios a las personas que de verdad requieran de los beneficios que otorga Proviás, para el caso de las MEMV. Los proyectos sociales debe focalizarse en las personas de menores recursos o con mayores necesidades; sin embargo, eso no siempre sucede. Por tanto, deben elaborarse mecanismos para asegurarse que las personas que conforman las MEMV sean de las comunidades beneficiarias del proyecto y no únicamente personas externas que busquen trabajo.
- Se recomienda implementar un sistema de gobierno electrónico para mitigar la burocracia administrativa. Los trámites administrativos hacen engorrosos los procesos, se pierde tiempo y dinero. Por tanto, con el objetivo de hacer más eficiente la labor del Estado, se propone un “e-govern”, gracias al cual se puedan realizar trámites y gestiones adecuadas. De esta manera se ahorrarán recursos de toda índole, agilizando los procesos e incrementando la satisfacción de usuarios y beneficiarios de PROVIAS. La implementación de un gobierno electrónico que agilice los procedimientos administrativos y economice costos sería una estrategia que ayude a reducir la brecha de comunicación entre PVD y los IVP.

- Se debe mejorar la comunicación interna para mejorar desempeño social. Toda organización posee una cultura propia. La transmisión de esta se da por medio de la comunicación. Si se observa la organización desde un enfoque sistémico, se comprende que el buen funcionamiento de esta será posible en base a la complementariedad entre áreas. Para esto, elementos importantes de la cultura organizacional, como visión, misión y valores, deben estar plenamente interiorizados para que la organización actúe cual engranaje, logrando así un mayor desempeño y productividad social.
- La gestión pública requiere una transformación urgente, requiere un nuevo formato, ello comprende la necesidad de nuevos líderes que apliquen estos cambios. Con lo expuesto se busca, fundamentalmente, una mayor eficiencia en las organizaciones públicas involucradas en el proyecto. Esto se traducirá también en un mejor relacionamiento con los beneficiarios y usuarios de Provías Descentralizado.

Bibliografía

- Bobadilla, Percy (1998). La planificación estratégica. Metodología. En: *La planificación estratégica para ONGs*. Lima: PACT Perú, 31-68.
- Bobadilla, Percy (2003). *Informe de diagnóstico sobre empoderamiento en los proyectos de COSUDE*.
- Bobadilla, Percy (2004) La gerencia social en el nuevo siglo: una aproximación teórica. *Debates en Sociología*, 29, 111-139.
- Bobadilla, P. y D. Tarazona (2009). *Nosotros hacemos los pueblos: el empoderamiento en la minería artesanal*. Lima: Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación - COSUDE.
- Chaqués-Bonafont, Laura y Anna Palau (2006). Gobernanza. En *Manual de ciencia política*. Madrid: Tecnos.
- D'Alessio, Fernando (2013). *El proceso estratégico. Un enfoque de gerencia*. Segunda edición. México: Pearson.
- Kast, Freemont y James Rosenzweig (1998). *Administración en las organizaciones: enfoque de sistemas y de contingencias*. Ciudad de México: Mc. Graw Hill.
- Kliksberg, Bernardo (1993). Gerencia social: Dilemas gerenciales y experiencias innovativas. En B. Kliksberg. *Un tema impostergable: nuevas respuestas a nivel mundial*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 91-108.
- Kliksberg, Bernardo (1999). El rol del capital social y cultural en el proceso de desarrollo. *Revista Venezolana de Gerencia*, (4), 11-50.
- Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (s.f.). *Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social*. <http://www.foncodes.gob.pe/portal/index.php>. Fecha de consulta: 10 de mayo de 2015.
- Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (s.f.). *Incluir para crecer. Estrategia de desarrollo e inclusión social*. <http://incluirparacrecer.midis.gob.pe/somos.php>. Fecha de consulta: 10 de mayo de 2015.

- Ministerio de Transportes y Comunicaciones (2006). *D. S. N°029-2006-MTC del 12 de agosto de 2006*. <http://www.proviasdes.gob.pe/normas/D.S.%20N%C2%BA%20029-2006-MTC.pdf>. Fecha de consulta: 15 de abril de 2015.
- Ministerio de Transportes y Comunicaciones (2008a). *Plan Estratégico Institucional (PEI) 2008 – 2012*. http://www.PROVIASdes.gob.pe/Transparencia/plan_estrategico/PEI_PROVIAS_DESCENTRALIZADO2008_2012.pdf. Fecha de consulta: 25 de abril de 2015.
- Ministerio de Transportes y Comunicaciones (2008b). *Manual de organizaciones y funciones*. Viceministerio de Transportes. Provías Descentralizado.
- Ministerio de Transportes y Comunicaciones (2008c). *D.S. N° 034-2008-MTC*. https://www.mtc.gob.pe/transportes/caminos/normas_carreteras/documentos/otras/DS%20N%C2%B0%20034-2008-MTC%20Reglamento%20Nacional%20de%20Gesti%3%B3n%20Infraestructura%20Vial.pdf. Fecha de consulta: 25 de abril de 2015.
- Ministerio de Transportes y Comunicaciones (2013). *Buenas prácticas en gestión vial descentralizada*.
- Ministerio de Transportes y Comunicaciones (2014a). *Provías Descentralizado. II Compendio de buenas prácticas en gestión vial descentralizada*.
- Ministerio de Transportes y Comunicaciones (2014b). *Convenio de gestión 241-2014-MTC/21. Mantenimiento rutinario de infraestructura vial vecinal a cargo de Gobiernos Locales*.
- Ministerio de Transportes y Comunicaciones (2014c). *D.S N° 012-2013-MTC: Clasificador de Rutas del SINAC*. https://www.mtc.gob.pe/transportes/caminos/normas_carreteras/documentos/clasificador_rutas/D.S.%20012-2013-MTC%20Clasificador%20de%20Rutas.pdf. Fecha de consulta: 25 de abril de 2015.
- Ministerio de Transportes y Comunicaciones (2012). *Memoria Anual 2012*. http://www.PROVIASdes.gob.pe/mem_anual/MemoriaAnual2012.pdf. Fecha de consulta: 25 de abril de 2015.

- Ministerio de Vivienda (s.f.). *Programa Nacional de Saneamiento de Agua Rural – PRONASAR*. <http://pnsr.vivienda.gob.pe/portal/logros/pronasar/>. Fecha de consulta: 10 de mayo de 2015.
- Mintzberg, H. (1984). *La Estructura de las organizaciones*. Barcelona: Ariel.
- Sulmont, Denis (2004). Aportes de la sociología francesa al estudio de las organizaciones. *Debates en Sociología*, 29, 15-34.
- Valdivia, Guillermo (2005). *Experiencia del mantenimiento vial rutinario mediante procesos participativos. Gerencia de promoción y transferencia*. VII Encuentro Latinoamericano de Unidades Ambientales del Sector Transporte.

MATRIZ RESUMEN DE MAPEO PARA ANÁLISIS DE CASOS DE PROGRAMAS Y PROYECTOS SOCIALES SELECCIONADOS

Variable de comparación 1: Bienes públicos y semipúblicos

Programa o proyecto social	Bienes públicos y semipúblicos
Programa Juntos - nivel nacional	Servicio semipúblico
Programa Juntos - Loreto	Servicio semipúblico
Programa Nacional de Lucha contra la Violencia Familiar y Sexual	Servicio semipúblico
Programa Nacional de Prevención de la Explotación Sexual en Niños y Adolescentes	Servicio semipúblico
Proyecto fortalecimiento de la gestión comunitaria y local para la atención integral de la salud y la seguridad alimentaria (Jangas, Huaraz)	Servicio semipúblico
Programa Beca 18	Servicio semipúblico
Programa Jóvenes a la Obra	Servicio semipúblico
Programa Punto Saludable en Instituciones Educativas - Miraflores	Servicio semipúblico
Programa Emprendiendo - Lima	Servicio semipúblico
Programa Nacional de Conservación de Bosques para la Mitigación del Cambio Climático	Servicio de conservación de bosques (bien público)

Variable de comparación 2: Articulación interinstitucional

Programa o proyecto social	Articulación interinstitucional
Programa Juntos - nivel nacional	No se comparten responsabilidades entre el programa y los beneficiarios. Las condiciones son para uso clientelar.
Programa Juntos - Loreto	Los beneficiarios ven al programa como uno que transfiere dinero a cambio de realizar acciones. No se está logrando ciudadanía en la población beneficiaria.
Programa Nacional de Lucha contra la Violencia Familiar y Sexual	Las previsiones y acciones que promueve son de acción multisectorial.
Programa Nacional de Prevención de la Explotación Sexual en Niños y Adolescentes	Es cogestionado y permeable por la administración pública y la sociedad civil y, de alguna medida, con el sector privado.
Proyecto fortalecimiento de la gestión comunitaria y local para la atención integral de la salud y la seguridad alimentaria (Jangas, Huaraz)	Está conformado por un Comité de Gestión del Proyecto integrado por la empresa minera, el Gobierno Local y la Dirección de Salud. Se trabajó con población beneficiaria en el diseño del proyecto.
Programa Beca 18	Hay cogestión entre entidades públicas, privadas y de representación social.
Programa Jóvenes a la Obra	No hay cogestión. La articulación interinstitucional es limitada.
Programa Punto Saludable en Instituciones Educativas - Miraflores	Existe una participación activa de todas las partes que componen el proyecto. Los estudiantes, es decir, la población beneficiaria, se sienten incluidos.
Programa Emprendiendo - Lima	Hay cogestión entre la empresa, la comunidad educativa y el Estado (alianzas interinstitucionales).
Programa Nacional de Conservación de Bosques para la Mitigación del Cambio Climático	Hay cogestión y articulación entre el programa, los Gobiernos Locales y Regionales y comunidades nativas/campesinas.

Variable de comparación 3: Participación, cooperación y confianza

Programa o proyecto social	Participación, cooperación y confianza
Programa Juntos - nivel nacional	Falta participación de la población en todas las actividades operativas. Son insuficientes los mecanismos de control y de reclamo.
Programa Juntos - Loreto	Los mecanismos de vigilancia social no funcionan.
Programa Nacional de Lucha contra la Violencia Familiar y Sexual	La población no reconoce, identifica ni respalda el programa. El proceso de denuncia es tedioso y prolongado, desincentivando la participación en este proceso.
Programa Nacional de Prevención de la Explotación Sexual en Niños y Adolescentes	La participación social se realiza mediante un comité regional temático. Decrece los proyectos desde la sociedad civil por escasez de recursos de la cooperación técnica internacional.
Proyecto fortalecimiento de la gestión comunitaria y local para la atención integral de la salud y la seguridad alimentaria (Jangas, Huaraz)	La participación es interinstitucional mediante el Comité de Gestión del Proyecto.
Programa Beca 18	Sin información
Programa Jóvenes a la Obra	El programa empodera a los jóvenes al capacitarlos para el mercado laboral. Estos se encuentran satisfechos y participan de las capacitaciones.
Programa Punto Saludable en Instituciones Educativas - Miraflores	Los participantes tienen la posibilidad de participar directamente con la representante del proyecto, por lo que se sienten incluidos.
Programa Emprendiendo - Lima	Debido a la metodología de enseñanza utilizada, se promueve la participación y empoderamiento de los alumnos.
Programa Nacional de Conservación de Bosques para la Mitigación del Cambio Climático	La participación de comunidades campesinas y nativas es nativa, incluso en toma de decisiones, a pesar de confianza perdida de las comunidades tras el Baguazo.

Variable de comparación 4: Cultura organizacional

Programa o proyecto social	Cultura organizacional
Programa Juntos - nivel nacional	Hay percepción de sobrecarga laboral.
Programa Juntos - Loreto	
Programa Nacional de Lucha contra la Violencia Familiar y Sexual	El personal, funcionarios públicos tienen desconocimiento y poca voluntad.
Programa Nacional de Prevención de la Explotación Sexual en Niños y Adolescentes	La comunicación se realiza de manera muy formal, mediante cartas, oficios para las coordinaciones externas, pero informales para las coordinaciones internas.
Proyecto fortalecimiento de la gestión comunitaria y local para la atención integral de la salud y la seguridad alimentaria (Jangas, Huaraz)	La gestión es horizontal. Hay clima de confianza.
Programa Beca 18	Sin información
Programa Jóvenes a la Obra	Sin información
Programa Punto Saludable en Instituciones Educativas - Miraflores	Hay marco de respeto y sensación de representatividad en las partes.
Programa Emprendiendo - Lima	La gestión es horizontal. Hay clima de confianza.
Programa Nacional de Conservación de Bosques para la Mitigación del Cambio Climático	Hay clima de confianza y de relaciones horizontales.

Variable de comparación 5: Estrategia organizacional

Programa o proyecto social	Estrategia organizacional
Programa Juntos - nivel nacional	Hay tres estrategias:
Programa Juntos - Loreto	<ul style="list-style-type: none"> - Desarrollo de capacidades especialmente para romper la transferencia intergeneracional de la pobreza - Transferencia de incentivos económicos que promuevan y apoyen el acceso a servicios de calidad en educación, salud, nutrición e identidad bajo un enfoque de restitución de esos derechos básicos - Participación organizada y la vigilancia de los actores sociales de la comunidad
Programa Nacional de Lucha contra la Violencia Familiar y Sexual	<p>Son tres estrategias:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Sensibilización en población - Fortalecimiento de redes institucionales y comunitarias - Implementación de una ruta de atención y prevención
Programa Nacional de Prevención de la Explotación Sexual en Niños y Adolescentes	<p>Hay cuatro líneas estratégicas:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Participación e incidencia conjunta de diversos actores (instituciones) - Formación de capacidades técnicas en actores posiblemente involucrados con las ESN-NA (hoteles, mototaxis) - Sensibilización - Establecimiento de códigos de conductas a hoteles, mototaxis
Proyecto fortalecimiento de la gestión comunitaria y local para la atención integral de la salud y la seguridad alimentaria (Jangas, Huaraz)	<p>Hay tres líneas estratégicas.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Promoción de redes sociales e institucionales - Desarrollo territorial - Articulación intersectorial programática
Programa Beca 18	Hay exámenes gratuitos y descentralizados, selección de beneficiarios según prioridad regional, selección de instituciones de calidad, asignación de cuotas regionales, enfoque de calidad en los procesos, ciclo de nivelación y tutoría.

Programa Jóvenes a la Obra	Hay concertación de esfuerzos intersectoriales (MTPE, empresa privada, cooperación internacional y sociedad civil).
Programa Punto Saludable en Instituciones Educativas - Miraflores	Hay abogacía y políticas públicas, comunicación y educación para la salud. Existe participación comunitaria y empoderamiento social.
Programa Emprendiendo - Lima	Hay alianzas interinstitucionales, desarrollo de capacidades docentes y desarrollo de capacidades de emprendimiento grupales.
Programa Nacional de Conservación de Bosques para la Mitigación del Cambio Climático	Existen convenios basados en incentivos económicos entre Gobiernos Regionales, Locales, Gobierno Central y comunidades nativas/campesinas.

Variable de comparación 6: Estilos de gestión y toma de decisiones

Programa o proyecto social	Estilos de gestión y toma de decisiones
Programa Juntos - nivel nacional	Oligárquico: El poder y toma de decisiones recaen en Dirección Ejecutiva.
Programa Juntos - Loreto	Centralista y jerárquico: La Unidad Territorial depende del Programa Nacional, por lo que deja un margen de acción pequeño a los funcionarios de la Unidad Territorial Loreto.
Programa Nacional de Lucha contra la Violencia Familiar y Sexual	La máxima instancia de decisión a cargo de la Dirección Ejecutiva.
Programa Nacional de Prevención de la Explotación Sexual en Niños y Adolescentes	Nivel nacional: Es abierto, influenciado desde el entorno. Se sostiene en el encargado nacional (centralización).
Proyecto fortalecimiento de la gestión comunitaria y local para la atención integral de la salud y la seguridad alimentaria (Jangas, Huaraz)	El Comité de Gestión del Proyecto es flexible y adaptativo, pues considera importante establecer mecanismos de comunicación.
Programa Beca 18	Oligárquico: El poder y toma de decisiones están concentrados en la Dirección Ejecutiva y el jefe de Pronabec.
Programa Jóvenes a la Obra	Oligárquico: El sistema de flujos de control es regulado. Los flujos ascendentes de información que nacen en los procesos operativos generan la toma de decisiones, órdenes e instrucciones de trabajo.
Programa Punto Saludable en Instituciones Educativas - Miraflores	Representativo: La relación de poderes fluye en un marco de respeto y representatividad. La toma de decisiones es compartida, debido al diálogo permanente en donde todas las opiniones son escuchadas y consideradas para la mejoría del proyecto
Programa Emprendiendo - Lima	Hay incongruencias entre los roles del agente financiador y el agente ejecutor del programa sobre la toma de decisiones.
Programa Nacional de Conservación de Bosques para la Mitigación del Cambio Climático	Representativo: La Coordinación Ejecutiva recoge las opiniones e intereses generales, entre otros, para la toma de decisiones.

Variable de comparación 7: Liderazgo

Programa o proyecto social	Liderazgo
Programa Juntos - nivel nacional	Se centra en el director ejecutivo. Su liderazgo es fundamental para la articulación entre todas las unidades, pues es quien gestiona el programa a nivel de gobierno, a nivel de sector y a nivel local.
Programa Juntos - Loreto	Se centra en el coordinador(a) más por una habilidad social.
Programa Nacional de Lucha contra la Violencia Familiar y Sexual	El PNCVF no asume el liderazgo en la lucha contra la violencia familiar. Falta liderazgo del programa en el MIMP.
Programa Nacional de Prevención de la Explotación Sexual en Niños y Adolescentes	No es muy definido debido al carácter multisectorial del programa.
Proyecto fortalecimiento de la gestión comunitaria y local para la atención integral de la salud y la seguridad alimentaria (Jangas, Huaraz)	El liderazgo es por parte de la Asociación Neoandina, que se encuentra a cargo de la implementación y operatividad del proyecto.
Programa Beca 18	Es formal y tradicional con concentración de funciones y de toma de decisiones.
Programa Jóvenes a la Obra	Hay un posicionamiento relativo dentro del Ministerio. El liderazgo mayor se da desde las Unidades Zonales.
Programa Punto Saludable en Instituciones Educativas - Miraflores	El liderazgo de los gerentes es reconocido debido a que los participantes se sienten representados.
Programa Emprendiendo - Lima	Hay un liderazgo compartido.
Programa Nacional de Conservación de Bosques para la Mitigación del Cambio Climático	El liderazgo de tipo democrático.

Variable de comparación 8: Trabajo en equipo

Programa o proyecto social	Trabajo en equipo
Programa Juntos - nivel nacional	Existen mecanismos lentos y deficientes de comunicación.
Programa Juntos - Loreto	Se rescata la solidaridad y apoyo entre los gestores locales.
Programa Nacional de Lucha contra la Violencia Familiar y Sexual	El personal, en general, tiene desconocimientos técnicos y poca voluntad.
Programa Nacional de Prevención de la Explotación Sexual en Niños y Adolescentes	Es caracterizado por tipo de comunicación variable de acuerdo a la situación. Se resalta el gran compromiso del limitado personal.
Proyecto fortalecimiento de la gestión comunitaria y local para la atención integral de la salud y la seguridad alimentaria (Jangas, Huaraz)	El trabajo es multisectorial en el Comité de Gestión.
Programa Beca 18	Sin información
Programa Jóvenes a la Obra	Quienes hacen efectivo el intercambio informativo son las Unidades Zonales con las Unidades de Gestión de Capacitación y emprendimiento.
Programa Punto Saludable en Instituciones Educativas - Miraflores	Existe una adecuada delegación de tareas.
Programa Emprendiendo - Lima	Sin información
Programa Nacional de Conservación de Bosques para la Mitigación del Cambio Climático	Existen impedimentos administrativos y falta de articulación entre unidades.

Variable de comparación 9: Articulación interinstitucional

Programa o proyecto social	Articulación interinstitucional
Programa Juntos - nivel nacional	Sí hay articulación los sectores salud y educación, pero no se ha mejorado la calidad de atención.
Programa Juntos - Loreto	Los sectores educación, salud, Banco de la Nación, entre otros, no han sabido responder ante el aumento de demanda producido por el Programa Juntos.
Programa Nacional de Lucha contra la Violencia Familiar y Sexual	Una estrategia es el fortalecimiento de redes institucionales. Entre las instituciones involucradas se encuentran la PNP, Ministerios del Interior, de Salud, de Justicia y Público. Hay dificultades en la articulación participativa.
Programa Nacional de Prevención de la Explotación Sexual en Niños y Adolescentes	Intervienen muchas entidades, pero la articulación es débil.
Proyecto fortalecimiento de la gestión comunitaria y local para la atención integral de la salud y la seguridad alimentaria (Jangas, Huaraz)	Hay articulación como estrategia institucional. Se destaca la importancia del Comité de Gestión.
Programa Beca 18	Hay articulación como estrategia: selección de instituciones educativas de calidad.
Programa Jóvenes a la Obra	La estrategia organizacional es la concertación de esfuerzos intersectoriales.
Programa Punto Saludable en Instituciones Educativas - Miraflores	Hay relaciones con el Ministerio de Salud. Otros actores instituciones son los colegios, algunas universidades que proporcionan internos en educación (UNMSM, UNIFE, Cordon Bleu). Gastón Acurio brinda premios a iniciativas y RPP brinda publicidad gratuita
Programa Emprendiendo - Lima	Se emplea la articulación como estrategia del programa. Hay respaldo de la DRELM con docentes. Se evidencia poco involucramiento de la UGEL en el desarrollo del programa.
Programa Nacional de Conservación de Bosques para la Mitigación del Cambio Climático	La estrategia es la articulación de diferentes actores y distintos niveles (intersectorial, intergubernamental, cooperantes financieros y sociedad civil).

Variable de comparación 10: Sistema de planificación

Programa o proyecto social	Sistema de planificación
Programa Juntos - nivel nacional	Se reporta deficiencia en los procesos operativos planificados debido a sobrecarga laboral de los gestores locales
Programa Juntos - Loreto	Los subprocesos difieren de lo planificado debido a aspectos externos.
Programa Nacional de Lucha contra la Violencia Familiar y Sexual	El sistema de planificación es desde la Unidad de Planeamiento y Presupuesto.
Programa Nacional de Prevención de la Explotación Sexual en Niños y Adolescentes	Hay demoras burocráticas que limitan la planificación, sobre todo en lo que respecta al presupuesto.
Proyecto fortalecimiento de la gestión comunitaria y local para la atención integral de la salud y la seguridad alimentaria (Jangas, Huaraz)	Existe un plan operativo anual.
Programa Beca 18	Se planifican cuatro actividades centrales: desarrollo del proceso de convocatoria, inscripción, selección y otorgamiento de Beca 18.
Programa Jóvenes a la Obra	Hay demora en la ejecución de capacitaciones planificadas debido a descoordinaciones con las ECAPS.
Programa Punto Saludable en Instituciones Educativas - Miraflores	Debido a la gestión representativa, se puede planificar los proyectos y elaborar actividades.
Programa Emprendiendo - Lima	Las etapas de capacitación a docentes y tutorías de los docentes se planifican y realizan con normalidad.
Programa Nacional de Conservación de Bosques para la Mitigación del Cambio Climático	Hay débil gestión del área de planificación, monitoreo y evaluación. Hay deficiente planificación estratégica.

Variable de comparación 11: Diseño de proyectos con marco lógico

Programa o proyecto social	Diseño de proyectos con marco lógico
Programa Juntos - nivel nacional	Se ha realizado desde su propuesta técnica inicial.
Programa Juntos - Loreto	
Programa Nacional de Lucha contra la Violencia Familiar y Sexual	Las tres líneas de acción del programa siguen un esquema con marco lógico en el cual un conjunto de actividades lograrán resultados específicos.
Programa Nacional de Prevención de la Explotación Sexual en Niños y Adolescentes	Hay deficiencia en el diseño del proyecto, lo que dificulta su evaluación y monitoreo.
Proyecto fortalecimiento de la gestión comunitaria y local para la atención integral de la salud y la seguridad alimentaria (Jangas, Huaraz)	Los cuatro componentes del programa son diseñados con un marco lógico: ciertas actividades logran resultados específicos.
Programa Beca 18	El marco lógico de intervención tiene como resultado la finalización de estudios superiores de jóvenes en situación de pobreza, lo que contribuirá a la mejora de sus capacidades y oportunidades, lo que impacta también en el desarrollo regional y nacional.
Programa Jóvenes a la Obra	Se ha realizado desde su propuesta técnica inicial.
Programa Punto Saludable en Instituciones Educativas - Miraflores	El diseño es acorde a un marco lógico, el cual se basa en la idea de que con un conjunto de actividades se lograrán resultados específicos
Programa Emprendiendo - Lima	Se ha realizado desde su propuesta técnica inicial y se ha actualizado.
Programa Nacional de Conservación de Bosques para la Mitigación del Cambio Climático	A partir del análisis del marco lógico, se identifican deficiencias de carácter metodológico, en el planteamiento de indicadores y metas para el logro de los objetivos específicos

Variable de comparación 12: Monitoreo y evaluación, evaluación de desempeño

Programa o proyecto social	Monitoreo y evaluación, evaluación de desempeño
Programa Juntos - nivel nacional	Las labores de monitoreo son deficientes debido a la sobrecarga laboral de los gestores locales. Falta evaluaciones periódicas sistemáticas. No se cuenta con una línea de base.
Programa Juntos - Loreto	Las labores de monitoreo (verificación de responsabilidades) son deficientes debido a la ineficiencia de los sectores salud y educación.
Programa Nacional de Lucha contra la Violencia Familiar y Sexual	No se cuenta con una evaluación de impacto; sin embargo, se creó un Plan Anual de Monitoreo y Evaluación (2014) cuyos resultados denotan cumplimiento de metas. Hay deficiencia en el diseño del proyecto.
Programa Nacional de Prevención de la Explotación Sexual en Niños y Adolescentes	Existen mecanismos incipientes de evaluación, que son los informes registrados del coordinador nacional.
Proyecto fortalecimiento de la gestión comunitaria y local para la atención integral de la salud y la seguridad alimentaria (Jangas, Huaraz)	Son parte importante del ciclo de operación del proyecto.
Programa Beca 18	La evaluación de las actividades realizadas es constante.
Programa Jóvenes a la Obra	Se carece de herramientas de evaluación.
Programa Punto Saludable en Instituciones Educativas - Miraflores	Luego de toda intervención, se realiza una línea de base. Hay estandarización de procesos para la ejecución, monitoreo y evaluación.
Programa Emprendiendo - Lima	El monitoreo quincenal se centra en el cumplimiento de actividades. La organización en estudio no realiza evaluaciones de impacto y desempeño.
Programa Nacional de Conservación de Bosques para la Mitigación del Cambio Climático	Falta un planeamiento, monitoreo y evaluación del programa. Además, se necesitan instrumentos para medir los avances y resultados.

Variable de comparación 13: Diagnóstico situacional y organizacional

Programa o proyecto social	Diagnóstico situacional y organizacional
Programa Juntos - nivel nacional	
Programa Juntos - Loreto	El programa nació ante la problemática de pobreza en el país.
Programa Nacional de Lucha contra la Violencia Familiar y Sexual	Hay incremento de índices de violencia familiar y sexual.
Programa Nacional de Prevención de la Explotación Sexual en Niños y Adolescentes	Hay respuesta ante el aumento del turismo sexual infantil en el Perú, particularmente en Iquitos.
Proyecto fortalecimiento de la gestión comunitaria y local para la atención integral de la salud y la seguridad alimentaria (Jangas, Huaraz)	Hay altos índices y prevalencia de desnutrición crónica infantil en el distrito de Jangas.
Programa Beca 18	Hay respuesta a la falta de oportunidades educativas de jóvenes en situación de pobreza.
Programa Jóvenes a la Obra	Hay respuesta a precaria situación laboral de jóvenes desempleados, pobres y pobres extremos.
Programa Punto Saludable en Instituciones Educativas - Miraflores	Se ha incrementado la incidencia del sobrepeso en estudiantes de primaria y secundaria del distrito de Miraflores. Es escaso el hábito de consumo de alimentos saludables
Programa Emprendiendo - Lima	El proyecto surge ante el gran riesgo crediticio que los jóvenes poseen.
Programa Nacional de Conservación de Bosques para la Mitigación del Cambio Climático	Hay necesidad de conservación de bosques.

Variable de comparación 14: Presupuesto

Programa o proyecto social	Presupuesto
Programa Juntos - nivel nacional	Es destinado desde el Gobierno Central. Se ha incrementado conforme las metas han crecido. La ejecución supera el 85%.
Programa Juntos - Loreto	Es destinado desde el Gobierno Central (exógeno).
Programa Nacional de Lucha contra la Violencia Familiar y Sexual	Representó el 2014 el 22% del presupuesto del MIMP.
Programa Nacional de Prevención de la Explotación Sexual en Niños y Adolescentes	Es insuficiente pues es destinado hacia 17 Dirceturas (Direcciones Regionales de Turismo y Artesanía).
Proyecto fortalecimiento de la gestión comunitaria y local para la atención integral de la salud y la seguridad alimentaria (Jangas, Huaraz)	El financiamiento es de parte del BID. El presupuesto es por resultados en el programa articulado nutricional.
Programa Beca 18	Es destinado desde el Gobierno Central. El financiamiento es mediante presupuesto por resultados.
Programa Jóvenes a la Obra	Es destinado desde el Gobierno Central (exógeno). El año 2012 se gastó un 83% del presupuesto asignado
Programa Punto Saludable en Instituciones Educativas - Miraflores	El presupuesto destinado al proyecto fue aprobado por el Concejo Municipal y la Alcaldía.
Programa Emprendiendo - Lima	Es brindado por AFP-Integra.
Programa Nacional de Conservación de Bosques para la Mitigación del Cambio Climático	Hay dificultades con el MEF (presupuesto por resultados), debido a incoherencias entre objetivos del programa y su intervención.

Variable de comparación 15: Interculturalidad y género

Programa o proyecto social	Interculturalidad y género
Programa Juntos - nivel nacional	Las transferencias son entregadas a mujeres.
Programa Juntos - Loreto	Las transferencias son entregadas a mujeres.
Programa Nacional de Lucha contra la Violencia Familiar y Sexual	El programa cuenta con un enfoque en derechos humanos, equidad de género, interculturalidad integridad y territorialidad.
Programa Nacional de Prevención de la Explotación Sexual en Niños y Adolescentes	Se asume el enfoque transversal de derechos del NNA. La obligación universal es proteger los derechos de las víctimas y promover su derecho a sobrevivir, a prosperar en la vida y a aprender y crecer, así como a hacer oír sus voces y ayudarlos a desarrollar plenamente todo su potencial.
Proyecto fortalecimiento de la gestión comunitaria y local para la atención integral de la salud y la seguridad alimentaria (Jangas, Huaraz)	Hay estrategias de promoción de redes, desarrollo territorial, articulación sectorial e incorporación del enfoque de género e interculturalidad, participación, inclusión social y empoderamiento.
Programa Beca 18	Sin información
Programa Jóvenes a la Obra	Sin información
Programa Punto Saludable en Instituciones Educativas - Miraflores	Sin información
Programa Emprendiendo - Lima	Sin información
Programa Nacional de Conservación de Bosques para la Mitigación del Cambio Climático	Sin información

Variable de comparación 16: Derechos humanos

Programa o proyecto social	Derechos humanos
Programa Juntos - nivel nacional	Se lucha contra la transmisión intergeneracional de pobreza.
Programa Juntos - Loreto	Se lucha contra la transmisión intergeneracional de pobreza.
Programa Nacional de Lucha contra la Violencia Familiar y Sexual	Cuenta con un enfoque en derechos humanos, equidad de género, interculturalidad integridad y territorialidad.
Programa Nacional de Prevención de la Explotación Sexual en Niños y Adolescentes	Hay enfoque transversal de derechos del NNA.
Proyecto fortalecimiento de la gestión comunitaria y local para la atención integral de la salud y la seguridad alimentaria (Jangas, Huaraz)	Se promueve el derecho a la vida y la salud de las familias.
Programa Beca 18	Hay promoción de educación.
Programa Jóvenes a la Obra	Hay promoción del empleo
Programa Punto Saludable en Instituciones Educativas - Miraflores	Se promueve el derecho a una buena salud y una buena alimentación.
Programa Emprendiendo - Lima	Se promueve la educación financiera como derechos sociales y económicos.
Programa Nacional de Conservación de Bosques para la Mitigación del Cambio Climático	Se lucha contra la transmisión intergeneracional de pobreza y sustentabilidad.

Variable de comparación 17: Influencia del entorno

Programa o proyecto social	Influencia del entorno
Programa Juntos - nivel nacional	Los sectores involucrados (salud y educación) no han mejorado su atención; por el contrario, han mellado los objetivos del programa.
Programa Juntos - Loreto	Hay poco desarrollo de los sectores involucrados (salud, educación, banco de la nación, etc.). La población es dispersa y alejada. Hay alto desempleo en la región
Programa Nacional de Lucha contra la Violencia Familiar y Sexual	Existen obstáculos comunes en los otros actores participantes como leyes inadecuadas, mala aplicación de legislación, exceso de burocracia. Falta involucramiento de Gobiernos Locales. Las políticas educativas se encuentran poco orientadas a la sensibilización sobre el tema.
Programa Nacional de Prevención de la Explotación Sexual en Niños y Adolescentes	La iniciativa a nivel nacional surge del interés internacional (compromisos entre el Perú y Cooperación Internacional). En Loreto, hubo impulso de sociedad civil (ONG) y la Dircetura Regional.
Proyecto fortalecimiento de la gestión comunitaria y local para la atención integral de la salud y la seguridad alimentaria (Jangas, Huaraz)	Un factor importante que coadyuva al éxito del programa es la voluntad política de las autoridades del Gobierno Local de Jangas. Hay una posible dificultad debido a inestabilidad política del departamento de Ancash. Los anteriores proyectos en la zona fueron de corte asistencialista, por lo que se condicionó el accionar de la población.
Programa Beca 18	EL éxito del programa se debe en parte al apoyo político y de la opinión pública en general. El programa tiene mejores impactos cuando se generan iniciativas paralelas, como, por ejemplo, la Academia Talento Beca 18 en Huancavelica y Ayacucho.
Programa Jóvenes a la Obra	Debido a la concertación de esfuerzos intersectoriales, se logró que los capacitados se inserten al mercado laboral.
Programa Punto Saludable en Instituciones Educativas - Miraflores	Hay continuidad del proyecto supeditada a voluntad de posteriores gestiones municipales. Se mantiene la influencia de la aplicación de la ley de promoción de alimentación saludable. Un factor positivo es la reciente promoción de buenos hábitos alimenticios de parte de empresas. Por otro lado, un aspecto que juega en contra son las estrategias de marketing de las empresas que ofrecen productos con nulo valor nutricional.

Programa Emprendiendo - Lima	La continuidad del programa está supeditada al cambio de políticas del sector educativo, a la estabilidad política y económica.
Programa Nacional de Conservación de Bosques para la Mitigación del Cambio Climático	Los cambios políticos afectan estabilidad del programa. Hay débil capacidad de negociación y de liderazgo de los actores involucrados (madereras, petroleras, incluso docentes), lo que dificulta las acciones del programa.

Variable de comparación 18: Cumplimiento de objetivos

Programa o proyecto social	Cumplimiento de objetivos
Programa Juntos - nivel nacional	Se aprecian resultados alentadores en cuanto a ciertos indicadores de productos. Según Perova y Vakis (2009), los usuarios del Programa Juntos consumen más alimentos de mayor contenido proteico, a diferencia de los no usuarios. Según un estudio de GRADE, los hijos de los usuarios del programa mejoran sus patrones de crecimiento. Además, se sugiere la posibilidad de evitar desnutrición crónica.
Programa Juntos - Loreto	Se cumplieron metas de tipo “producto”, como, por ejemplo, aumentar el número de afiliados. El programa promueve capital humano y ha ayudado a reducir la pobreza, aunque no se sabe en qué porcentaje.
Programa Nacional de Lucha contra la Violencia Familiar y Sexual	No se cuenta con una evaluación de impacto; sin embargo, se creó un Plan Anual de Monitoreo y Evaluación (2014), cuyos resultados denotan cumplimiento de metas. Faltan evidencias sobre cumplimiento de objetivos de los actores involucrados.
Programa Nacional de Prevención de la Explotación Sexual en Niños y Adolescentes	Existen limitaciones para evaluar los resultados del programa.
Proyecto fortalecimiento de la gestión comunitaria y local para la atención integral de la salud y la seguridad alimentaria (Jangas, Huaraz)	El proyecto se encuentra todavía en el período de la implementación; sin embargo, los resultados obtenidos se alinean al objetivo del programa.
Programa Beca 18	Se cumple el objetivo de brindar acceso a la educación superior a jóvenes en situación de vulnerabilidad y pobreza.
Programa Jóvenes a la Obra	Las metas son planteadas en función a jóvenes capacitados, mas no a partir de la influencia de las capacitaciones.
Programa Punto Saludable en Instituciones Educativas - Miraflores	Al 2013 se han superado las metas institucionales de capacitación a docentes, padres de familia y estudiantes; nivel de aceptación y de consumo de alimentos saludables. Según la encuesta aplicada por el grupo, el 89,7% de los encuestados mencionan haber cambiado de hábito en su vida diaria.

Programa Emprendiendo - Lima	Hay mejora en el ahorro y educación financiera, mas no en empoderamiento y ejercicio de ciudadanía.
Programa Nacional de Conservación de Bosques para la Mitigación del Cambio Climático	No hay claridad de metas y objetivos. Faltan instrumentos para medir los avances y resultados.

Elaboración de Percy Bobadilla Díaz y Carlos Centurión y Agüero a partir de los artículos de caso presentados en esta publicación

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**



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 Magíster en Gerencia Social.

Percy Bobadilla Díaz

Es magíster en Sociología por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP) y candidato a doctor en Ciencia Política y Gobierno por la misma universidad. Tiene más de 30 años de experiencia en temas vinculados a la gestión pública y social, así como en 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.

Carlos Centurión y Agüero

Es magíster en Gerencia Social por la Pontificia Universidad Católica del Perú y licenciado en Educación, Filosofía y Ciencias Sociales por la Universidad Nacional de Trujillo. Tiene estudios de posgrado en el Programa de Gobernabilidad, Gerencia Política y Gestión Pública de la PUCP. Tiene experiencia en programas y proyectos de desarrollo social a nivel nacional e internacional. Es profesor de la Maestría de Gerencia Social y docente asesor en la misma universidad.