



**UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA**

MÁSTER EN GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

**ANÁLISIS DEL SISTEMA INSTITUCIONAL DE LA PARTICIPACIÓN
CIUDADANA EN EL PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTACIÓN
ESCOLAR QALI WARMA DEL PERÚ (2012-2016)**

Estudiante: Silvia Alicia Pingo Querevalú

Tutora: Gema María Pastor Albaladejo

CURSO ACADÉMICO 2017-2018



ÍNDICE

Índice de tablas, gráficos y figuras	3
Abreviatura	4
Capítulo I. Introducción	6
1.1. Identificación y justificación del objeto de estudio	7
1.2. Objetivos del Trabajo de Fin de Máster	14
1.2.1. Objetivo General	14
1.2.2. Objetivos Específicos	15
1.3. Hipótesis	15
1.4. Técnicas de Investigación	16
1.5. Estructura y contenidos generales	19
Capítulo II. El Sistema Institucional para garantiza la Participación ciudadana en las Políticas Públicas	22
2.1. La Participación Ciudadana en las Políticas Públicas: Enfoques teóricos	23
2.1.1. Democracia Representativa	24
2.1.2. Democracia Participativa	27
2.2. El Nuevo Institucionalismo	32
2.3. El Sistema Institucional de Participación Ciudadana	35
Capítulo III. Antecedentes de la Participación Ciudadana en las Políticas Sociales del Perú (1979-2016)	39
3.1. La Institucionalización de la Participación Ciudadana en el Perú: fases o etapas	40



3.2.	El Sistema Institucional de Participación Ciudadana (1979 - 1990)	41
3.3.	El Sistema Institucional de Participación Ciudadana (1991 - 2000)	45
3.4.	El Sistema Institucional de Participación Ciudadana (2001 - 2006)	53
3.5.	El Sistema Institucional de Participación Ciudadana (2007 - 2010)	59
3.6.	El Sistema Institucional de Participación Ciudadana (2011 - 2016)	61
Capítulo IV: Análisis del Sistema Institucional de Participación en el Servicio Alimentario Escolar del Programa Nacional Qali Warma		64
4.1.	Aspectos generales de la Política de Desarrollo e Inclusión Social y del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma	65
4.2.	La Participación Ciudadana en el Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma	70
4.3.	Marco regulador y órganos estables de la Participación Ciudadana en el Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma	73
4.3.1.	Marco regulador de la Participación Ciudadana en el programa social	75
4.3.2.	Órganos estables de la Participación Ciudadana en el programa social	78
Capítulo V: Conclusiones		90
5.1.	Balance general de la investigación	91
5.2.	Propuestas de mejora	96
Bibliografía		102
Fuentes normativas y documentales.....		106
Anexos.		110



ÍNDICE DE TABLAS, GRÁFICOS Y FIGURAS

Tablas

1. Fases o etapas en la institucionalización de la participación ciudadana en el Perú	40
---	----

Gráficos

1. Comités de Compra	80
2. Porcentaje de participación en los Comités de Compra por sexo	81
3. Porcentaje de Participación por tipo de actor en el CAE	85
4. Organigrama del Programa Social Qali Warma	87

Figuras

1. Características generales de las mujeres que refirieron participar como dirigentes de Organizaciones del Vaso de Leche	45
2. Perú: Municipalidades que disponen de instrumentos de gestión y desarrollo 2014	58
3. Tasa de desnutrición crónica de niños/as menores de 5 años, según departamento 2007 - 2016	66



ABREVIATURAS

BID: Banco Interamericano de Desarrollo

CAE: Comité de Alimentación Escolar

CC: Comité de Compras

CCR: Consejo de Coordinación Regional

CCL: Consejo de Coordinación Local

CLAS: Comunidad Local de Administración de Salud

ENDES: Encuesta Demográfica y de Salud Familiar

FONCODES: Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social

IIEE: Instituciones Educativas Públicas

INEI: Instituto Nacional de Estadística e Informática

LPAG: Ley de Procedimiento Administrativo General

MEF: Ministerio de Economía y Finanzas

MCLCP: Mesa de Concertación de Lucha contra la pobreza

MIDIS: Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social

MINEDU: Ministerio de Educación

MIMDES: Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social

MINSA: Ministerio de Salud

PAC: Programa de Administración Compartida



PAD: Programa de Asistencia Directa

PRONAA: Programa Nacional de Asistencia Alimentaria

PVL: Programa de Vaso de Leche

QALIWARMA: Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma

UGCTR: Unidad de Gestión de Contrataciones y Transferencia de Recursos

UOP: Unidad de Organización de las Prestaciones

USME: Unidad de Supervisión, Monitoreo y Evaluación



CAPITULO I: INTRODUCCIÓN

La implementación exitosa de programas sociales en el Perú continúa siendo un gran desafío, sobre todo porque depende de la estructura en su diseño, en la identificación de indicadores medibles con objetivos claros, de un recurso humano capacitado para alcanzar esos objetivos, y sobre todo de un principio básico: la participación del ciudadano en las políticas y los servicios sociales del país, entre otras cuestiones. Por ello, las autoridades institucionales del Perú se encuentran en un proceso de reforma de los programas sociales, con la finalidad no solo de alcanzar los estándares mínimos, sino de mejorar la calidad de vida de la población más necesitada y de esa manera reducir la pobreza.

La concepción de participación ciudadana, en los últimos años, ha venido generando no solo polémica entre académicos y actores políticos, sino también entre los propios ciudadanos frente a la esfera política. Principalmente, porque el ciudadano ya no solo interviene en la típica o tradicional “participación electoral” (emitiendo su voto), conforme lo señala nuestra Constitución Política del Perú, sino que, en los últimos años, viene ejerciendo roles cada vez más importantes en el diseño, implantación o evaluación de



políticas públicas y de programas sociales. Ante ello, las autoridades estatales han procurado generar un sistema institucional adecuado para fomentar y garantizar la participación ciudadana que satisfaga las necesidades demandadas. En concreto, la presente investigación analiza el Sistema Institucional de participación ciudadana que brinda el Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma. Un programa que pretende mejorar la ingesta de alimentos, facilitando las condiciones para el aprendizaje de niñas, niños y adolescentes de nivel inicial, primaria y secundaria (estos últimos en la Amazonía del país) en instituciones educativas públicas (IIEE) con el objetivo de garantizar un mayor nivel de atención y de memoria de corto plazo¹.

El cometido de este primer capítulo es realizar una introducción a la investigación, a través de cinco apartados. Para comenzar, se identifica el objeto de estudio, destacando las razones académicas que justifican su elección. En el segundo apartado, se establece el objetivo principal y los objetivos secundarios que se pretende lograr con la realización del TFM. A continuación, se destaca la hipótesis que se pretende verificar con la investigación. En cuarto lugar, se exponen las técnicas de investigación utilizadas para captar y analizar los datos que fundamentarán el estudio. Por último, se expone una visión general respecto a los capítulos que conforman el TFM.

1.1. IDENTIFICACIÓN Y JUSTIFICACIÓN DEL OBJETO DE ESTUDIO

El objeto de estudio de este TFM es el sistema institucional de participación ciudadana en la política pública nacional del Perú.

La elección del sistema institucional como objeto de estudio se debe a que existen pocos estudios académicos en el Perú sobre este tema y, en concreto, vinculado al Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma. Sin embargo, la participación ciudadana ha sido un fenómeno abordado tanto

¹ Véase la Resolución Ministerial N° 006-2013-MIDIS, que aprueba el Plan Estratégico del MIDIS 2013-2016.



desde un enfoque académico como desde la perspectiva de las organizaciones internacionales.

A nivel académico, Arnstein (1969) destaca en su investigación titulada “A ladder of citizen participation” que “la participación ciudadana es solo un término categórico del poder ciudadano. Es la redistribución del poder que permite a los no-ciudadanos ser integrados para compartir los beneficios de la sociedad”. El autor señala que los mecanismos de participación (que se integran a los marcos normativos de las entidades estatales) son definidos por los actores con poder. En concreto, “el nivel en que la participación ciudadana permite a los ciudadanos tener el poder real de influir en el proceso de una política pública depende directamente del cálculo de distribución de poder tolerada por los actores relevantes que se manifiesta de manera formal en los marcos normativos o en el diseño de las modalidades de participación a seguir”. En esa línea, el autor propone una tipología de participación en el cual “el poder decisonal” se encuentran en tres niveles en concreto: 1) nivel informativo; 2) nivel consultivo y 3) nivel decisorio o de cogestión. Destaca el hecho que no a todo lo que se llama *participación* realmente lo sea, pues no se traduce en una auténtica redistribución del poder de decidir acerca de los objetivos y políticas que se establecen y por lo tanto no redundan en una mejor distribución de los recursos y beneficios públicos.

De igual forma, los autores Cernadas, Chao y Pineda (2013:175-209), en su investigación titulada “Democracia local y participación ciudadana. Estudio comparativo de Galicia y La Rioja”, abordan las principales características que definen el panorama participativo en Galicia y La Rioja, destacando los mecanismos más utilizados y las características fundamentales, analizando la oferta participativa y su evolución en un período determinado. Así también aborda la relación existente entre partidos políticos y participación ciudadana y el uso que vienen haciendo de este instrumento. Además, se refieren a tipos de participación como el colectivo y el individual. En la participación colectiva identifican dos clases de dimensiones: las simbólicas y las sustantivas. Para ilustrar la primera dimensión utilizan los siguientes indicadores: 1) la existencia



de: reglamentos, 2) concejalías de participación; y, 3) los registros de asociaciones. En cuanto a la dimensión sustantiva, los autores se refieren a la creación de espacios de participación ciudadana. Y las divide en: 1) Consejos sectoriales; y, 2) la participación ciudadana de base individual. El primero tiene como finalidad “establecer un mecanismo formalizado de interlocución y diálogo con los representantes de grupos o comunidades más o menos reconocibles (foros, mesas, etc.) deben tener carácter de mecanismo estable, con una determinada composición y periodicidad de las reuniones y atribuciones”. El segundo, se refiere a “aquellos que posibilitan la participación directa de los ciudadanos sin necesidad de vinculación asociativa de ningún tipo”, como por ejemplo los presupuestos participativos, las audiencias, etc. En concreto, los resultados de esta investigación ponen de manifiesto que no cabe duda que la participación ciudadana pueda contribuir de forma significativa a la creación de capital social. Y que la consulta a los ciudadanos en la definición de problemas, su implicación en la formulación e implementación de las políticas públicas, facilitaría a una toma de decisiones que responda a las necesidades de los ciudadanos. Así también refieren que en el caso estudiado (en Galicia) las autoridades municipales gestionan y por ende controlan la participación ciudadana y que no se evidencia que ella se convierta en la toma de decisiones de carácter participativo. Por último, los autores refieren que el tinte político influye considerablemente en la calidad y en el uso que se hace de la participación como instrumento de apoyo al logro de sus fines; señalan además que las administraciones públicas son burocráticas, verticales y por ende, la participación ciudadana es poco percibida.

Por su parte Tanaka (2001:22-70) en su investigación titulada *Participación popular en las políticas sociales Cómo y cuándo es democrática y eficiente, y por qué puede también ser lo contrario*; propone tres situaciones “típicas ideales” de participación. Las tipifica en: bajo, medio y alto. Es bajo cuando nos encontramos ante “comunidades pequeñas asentadas en ámbitos rurales, aisladas, homogéneas, en las cuales la mayor parte de la actividad económica se vincula a la tierra y la proporción más importante de la producción se destina



al autoconsumo”. Se encuentra en situaciones de pobreza extrema. Es media cuando nos encontramos ante comunidades pobres, por lo general “asentadas en ámbitos rurales, pero más grandes, heterogéneas, y más integradas a mercados y centros urbanos”. Finalmente, es alta cuando nos encontramos frente a ámbitos urbanos, en barrios medianamente consolidados, con acceso a bienes públicos básicos, altamente heterogéneos en los que es posible identificar intereses sociales, económicos y políticos claramente diferenciados. En concreto, analiza de manera crítica la participación en los programas sociales, específicamente sostiene que “buena parte de las aproximaciones al tema de la participación en las políticas sociales parecen asumir implícitamente lo que denomina un modelo piramidal de participación y de representación”. Refiere que no es posible pensar la participación en abstracto, al margen de las condiciones, los contextos en la que se produce, ya que de no considerarlas llevarían a pensar en modelos inaplicables, o lo que es peor, hasta contraproducente. Señala que para pensar en participación ciudadana primero se debe analizar la complejidad de las comunidades. Recomienda que “la participación debe ser promovida por las políticas públicas; dado que es una práctica deseable, costosa, de construcción social, por lo que se tienen que establecer entornos institucionales que incentiven la participación, como parte de una estrategia de desarrollo de capacidades en el mundo popular”.

Por otra parte, determinados organismos internacionales, entre ellos el Centro latinoamericano de Administración para el Desarrollo en la XIX Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno (2009:4-13), que adopta la *Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública*, señala que “el derecho de participación ciudadana en la gestión pública conlleva establecer mecanismos para ello, complementarios a los previstos para la representación política en el Estado”. En concreto, se hace referencia a que “la gestión pública participativa contribuye al desarrollo de los países, favoreciendo la inclusión y la cohesión social y que el mayor desafío de la participación ciudadana en la gestión pública es impulsar su universalización para crear las condiciones que permitan que los sectores más vulnerables accedan a la



participación ciudadana para la defensa y exigencia de sus derechos, estableciéndose como un medio para la transformación social”.

Por otro lado, el sistema Institucional de la participación ciudadana ha sido objeto de estudio por diversos autores. En concreto, Parés (2009) en su obra titulada *Participación y calidad democrática. Evaluando las nuevas formas de democracia participativa*, hace referencia en varios capítulos a la Participación ciudadana, calidad democrática y evaluación; abordando desde aspectos normativos que sustentan los principios y mecanismos de participación hasta experiencias comparadas de participación en especial en el ámbito municipal. La primera parte de su obra es analizada por Parés y Resende (2009a) en su investigación “Tipos de prácticas y experiencias de participación promovidas por la Administración Pública: sus límites y radicalidades”, y clasifican las distintas prácticas de participación que se pueden encontrar alrededor del mundo local lo que hace difícil disponer de una tipología que los englobe a todas y que sea funcional para cualquier localidad. Así también, hacen una distinción entre sistemas estables de participación, procesos participativos, mecanismos y técnicas que resultan bastante útil. Todas estas fórmulas participativas interpretan la participación de forma global en el proceso de elaboración de una política pública y, por tanto, enfocan la atención en el análisis del papel de la participación en las políticas sustantivas. De igual forma, los mismos autores Parés y Resende (2009b), en su investigación titulada “Roles, estructura y funcionamiento de los espacios estables de participación ciudadana”, hacen referencia al papel de los órganos de participación en procesos como el presupuesto participativo puede ser fundamental tanto para auxiliar su funcionamiento como para cambiar el sujeto de la participación: ciudadanos a título individual u organizados en asociaciones. Además, destacan la necesidad de abrir espacios de interacción Estado-Sociedad en donde los ciudadanos tengan la oportunidad de participar de las decisiones gubernamentales. Por ello, es necesario integrar distintos dispositivos de participación que significa racionalizar esfuerzos y agregar poder en los ciudadanos para la toma de decisiones públicas.



En la tercera parte, y tal como lo describe Castañeda (2014), en su investigación titulada “Participación y calidad democrática”, resume la obra de Marc Parés, señalando que “los capítulos 11 al 14 abordan temas de enorme importancia para la evaluación de los procesos de implicación ciudadana. Entre estos se logran identificar: criterios de calidad democrática para evaluar procesos participativos; evaluación de los procesos de participación en el caso de los municipios catalanes, recogiendo experiencias recientes; evaluación de los procesos participativos en las políticas públicas consideradas como estratégicas; el caso de los presupuestos participativos de Porto Alegre. La cuarta y última parte presenta 3 capítulos y la conclusión de la investigación. La obra finalmente recoge tres tensiones presentes en los enfoques sobre análisis de participación ciudadana. El primero, la tensión en las autoridades sobre las concepciones que orientan la participación (Estados-liberal representativos versus democracia radical). El segundo, las tensiones entre los enfoques normativos y las lógicas del contexto. Y el tercero, la multiplicidad de formas de evaluación sobre la participación y sus aportes a los modelos democráticos”.

En la misma línea que los autores anteriores, Pastor Albaladejo (2013) en un artículo titulado “El Sistema Institucional de participación ciudadana en las políticas y los servicios sociales de la Comunidad de Madrid”, destaca una serie de situaciones para analizar los elementos institucionales de la participación ciudadana que aplica después al caso de los órganos estables de participación de las políticas y servicios sociales de la Comunidad de Madrid (administración autonómica en España). Los resultados del estudio ponen de manifiesto que existe una distribución inequitativa de poder en los espacios de participación institucional, por lo que los actores político-administrativos (y no los ciudadanos) son los que realmente tienen el poder de decisión.

Por otro lado, el Banco Interamericano de Desarrollo (2018:10-9) estudia 18 programas sociales, destacando que la participación ciudadana comprende un elemento importante en la estrategia de entrega de bienes y servicios; siendo la más frecuente la participación en la gestión propia del programa. Además, señala que los actores participantes lo hacen a través de



agrupaciones de beneficiarios y representantes elegidos y que el nivel de participación es de colaboración e involucramiento e incluso con cierta decisión y empoderamiento. Sin embargo, este último es aún muy débil en las administraciones públicas por lo que resulta ser el principal desafío, es decir, corresponde concientizar a los funcionarios públicos respecto de los beneficios de la participación del ciudadano en la toma de decisiones; así como a consolidar los órganos internos, como los comités y consejos consultivos para hacerlas más ejecutivas; y por último hacer que “la participación ciudadana no se convierta en un tema institucional estandarizable y medible, sino que sea un fundamento básico y transversal a cualquier política pública”.

Por último, y en relación con el ámbito geográfico del objeto de estudio de este TFM se destacan dos tesis defendidas en el Perú. Por un lado, la tesis titulada *Gobernanza Pública e Institucionalidad Social: análisis de casos exitosos del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma en colegios de San Martín de Porres de Lima en el año 2016*, presentada por Diego Alexander Chalán Tejada en el año 2017. Esta investigación analiza el funcionamiento del modelo de gestión del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma en la fase de gestión del servicio alimentario, cuyo discurso apela a la gobernanza responsiva. En concreto, plantea estudiar “cómo funcionaría el sistema de interacciones entre el Estado y la sociedad en el esfuerzo de construir un servicio de alimentación para escolares, tal como lo plantea su modelo de creación”. Es decir, un programa en el que los actores no son receptores pasivos de una cadena de producción de servicios estatales, sino colaboradores empoderados y agentes activos que dan forma a la política pública. El objetivo de la investigación es “explicar las dinámicas sociales y políticas que hacen posible que los diversos actores públicos y privados generen un sistema exitoso que permita que se cumpla el objetivo del programa”.

Por otro lado, la tesis titulada *La Institucionalización del Sistema de evaluación del Programa Nacional Wawa Wasi, del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, entre los años 2003-2011*, presentada por Rolf Kent Perez



Camarena en el año 2013. El análisis de esta investigación versa en “identificar y aproximarse a los factores que hagan posible que las buenas prácticas de gestión y gobierno continúen”, es decir, se institucionalicen y se conviertan en pilares permanentes de una efectiva institucionalidad del Estado y faciliten la implementación de políticas públicas de calidad, dirigidas a mejorar la calidad de vida de las personas, razón fundamental del Estado de derecho. El objetivo de la investigación es “conocer los tipos, formas de organización e influencia de los factores que intervienen en el proceso de institucionalización el Programa Nacional Wawa Wasi, en el contexto institucional del sector del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social -MIMDES- (hoy Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables)”, durante el periodo 2003 – 2011.

Teniendo en cuenta lo señalado, hay dos razones fundamentales que justificar esta investigación. En primer lugar, porque el estudio en profundidad de este objeto de estudio permitirá ofrecer unos resultados útiles y un conocimiento aplicable que puede contribuir a mejorar el modelo institucional de participación ciudadana en el programa citado. En segundo lugar, porque son pocos los estudios académicos que abordan el sistema institucional de participación ciudadana en el servicio alimentario brindado por el Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma.

1.2. OBJETIVOS DEL TRABAJO DE FIN DE MÁSTER

1.2.1. Objetivo General

El objetivo principal del TFM es analizar el sistema institucional de participación ciudadana del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma desde el año 2012 (fecha de inicio del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma) hasta el año 2016 (fecha en la que mediante marco normativo se amplía la vigencia del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma) con la finalidad de conocer si el modelo garantiza o no la inclusión de los padres de familia y el personal docente en aquellos asuntos



que les afectan sobre los servicios alimentarios, así como de realizar una serie de propuestas de mejora al respecto (a raíz de los resultados obtenidos con la investigación).

1.2.2. Objetivos Específicos

Objetivo 1. Indagar el contexto de origen de la participación ciudadana en las políticas sociales y programa sociales en el Perú

Objetivo 2. Analizar el marco normativo destinado a garantizar y promover la participación ciudadana en el Perú y, en especial, en el Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma.

Objetivo 3. Identificar y analizar los órganos estables de participación en los servicios alimentarios del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma.

Objetivo 4. Conocer qué actores intervienen en los órganos estables de participación, así como cuál es su poder en estos espacios de deliberación y adopción de decisiones.

Objetivo 5. Detectar los puntos débiles en el sistema institucional de participación en el Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma y realizar una serie de propuestas de mejora.

1.3. HIPÓTESIS

Teniendo en cuenta el objeto de estudio y los objetivos de la investigación, este TFM pretende dar respuesta al interrogante siguiente ¿el Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma cuenta con un sistema institucional adecuado para garantizar la participación social de los padres de familia y personal docente en los servicios alimentarios?. A partir de dicha pregunta, la hipótesis principal que se sostiene en esta investigación es la



siguiente: El sistema institucional de participación ciudadana del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma no garantiza plenamente la inclusión de los padres de familia y del personal docente en los asuntos relacionados con los servicios alimentarios que brinda el programa social.

1.4. TÉCNICAS DE INVESTIGACIÓN

Cuando se trata de una investigación social, se incluye una tipología en función de las fuentes primarias, secundarias y mixtas. A efectos de la presente investigación se tendrá como fuente primaria: la observación y la encuesta. También, Miguel Valles (1998:178-334) emplea la conversación y la narración para integrar a diferentes técnicas que se fundamentan en una estrategia de investigación similar; por ello la entrevista (Valles, 1998; citado en Sanz *et al.*, 2006). Y como fuente secundaria utilizaremos: la Revisión Documental, destacando los documentos escritos (Documentos oficiales de las administraciones públicas, literatura, bibliografía propia de la materia, informes, tesis etc.).

Con la finalidad de establecer el análisis de diversos funcionarios, independientemente del cargo que ostenten se entrevistará a un funcionario público (Jefa de la Unidad de Asesoría Jurídica). Asimismo, para analizar la participación de los integrantes de los Comité de Compras y de Alimentación Escolar, se entrevistará a una madre de familia integrante del Comité de Compras.

Por su parte, Minguez y Fuentes (2004:26), ponen de manifiesto que “en los manuales de investigación social se suele confundir entre métodos y técnicas (...) la técnica representa las etapas operativas concretas, unidas a unos elementos prácticos, adaptadas a un fin definido; mientras que el método es una concepción intelectual que coordina un conjunto de operaciones y, en general diversas técnicas”. En ese sentido, para analizar una investigación académica debemos evaluar el procedimiento a través del cual lo vamos a



realizar, es decir, la técnica que vamos a utilizar. En concreto, en la presente investigación, además de lo dicho en el párrafo anterior, se han utilizado dos tipos de técnicas: las documentales, y la de observación participante.

a) Las técnicas documentales

La herramienta que han tenido más incidencia en la presente investigación han sido las técnicas documentales. En concreto, se han recopilado datos de diversas fuentes secundarias: fuentes bibliográficas y fuentes normativas.

En relación con la bibliografía, se han consultado libros y revistas especializadas sobre los temas siguientes: políticas públicas, programas sociales, el nuevo institucionalismo y el sistema institucional de participación ciudadana. En particular, se identifican aquellas que han tenido mayor impacto en la fundamentación del estudio de caso relacionada con los dos temas sobre los que gira la investigación: la participación ciudadana y el sistema institucional de participación ciudadana en los asuntos públicos.

En lo referente a la participación ciudadana, la bibliografía consultada que ha tenido un mayor impacto en la fundamentación de la investigación ha sido la siguiente:

- Arnstein, S. (1969). "A ladder of citizen participation, Journal of the American Institute of Planners". p. 216-224.
- Cernadas Ramos, A., Chao Pérez, L y Pineda Nebot, C. (2017). "Democracia local y participación ciudadana. Estudio comparativo de Galicia y La Rioja".p. 175-209.
- Parés, Marc (coord) (2009). *Participación y calidad democrática. Evaluando las nuevas formas de democracia participativa*.
- Pastor, Gema (2013). "El Sistema Institucional de participación ciudadana en las políticas públicas y los servicios sociales de la Comunidad de Madrid". p. 195-205.



- Sartori, Giovanni (2009). *La democracia en 30 lecciones*. p. 15-31.
- Schumpeter, Joseph (2003). *Capitalismo, Socialismo y Democracia*. p. 250-275.

Respecto a las fuentes normativas, se han recopilado leyes, reglamentos, directivas, resoluciones ministeriales y resoluciones jefaturales del Estado peruano. En concreto, por la importancia que han tenido para la investigación, se destacan:

- Ley N° 26300, Ley de los Derechos de Participación y Control ciudadanos.
- Decreto Supremo N° 008-2012-MIDIS, que crea el Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma y sus modificatorias.
- Decreto Supremo N° 001-2013-MIDIS, que establece disposiciones para la transferencia de recursos financieros a comités u organizaciones que se constituyan para proveer los bienes y servicios del Programa Nacional Cuna Más y el Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma.
- Resolución Ministerial N° 016-2013-MIDIS, que aprueba la Directiva N° 001-2013-MIDIS. Procedimientos generales para la operatividad del Modelo de Cogestión para la atención del servicio alimentario del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma.
- Resolución de Secretaria General N° 602-2015-MINEDU, que aprueba la norma técnica para la gestión del servicio alimentario del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma.
- Resolución de Dirección Ejecutiva N° 014-2017-MIDIS/PNAEQW, que aprueba el Manual del proceso de compras del modelo de cogestión para la atención del servicio alimentario del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma.
- Resolución de Dirección Ejecutiva N° 345-2017-MIDIS/PNAEQW, que aprueba el Protocolo para la conformación y actualización de los Comités de



Alimentación Escolar de las Instituciones Educativas usuarias del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma

El compendio de disposiciones legales consultadas se recoge al final del TFM en el apartado titulado “fuentes normativas y documentales”

b) La observación participante

La observación participante ha sido otra de las técnicas de investigación que se ha utilizado en esta investigación. Esta técnica se desarrolla cuando “el investigador se introduce en el medio, contexto o grupo y observa su comportamiento” (Alguacil, 2011: 76).

De este modo, la aplicación de la misma se llevó a cabo cuando trabajé en la Oficina de Asesoría Jurídica del Programa Nacional de Asistencia Alimentaria (PRONAA) en el año 2002 - 2004; y, en la Unidad de Asesoría Jurídica del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma durante el año 2017.

1.5. ESTRUCTURA Y CONTENIDOS GENERALES

A fin de tener una visión completa del objeto de estudio en análisis, es decir, el sistema institucional de participación ciudadana en el servicio alimentario brindado por el Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma, la estructura del TFM se ha realizado de manera tal que se inicia desde una perspectiva general de lo qué es el sistema institucional de participación ciudadana en los programas sociales enfocados a la reducción de la pobreza. Es así que, en este trabajo se ha diferenciado cinco apartados, cuyo contenido será explicado a continuación.

En el primer capítulo se realiza una introducción al TFM en donde se describen las razones académicas y científicas que justifican la elección del Sistema Institucional de la participación ciudadana en los servicios alimentarios del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma, como objeto de



estudio. Luego de ello, se establece el objetivo principal, objetivos secundarios que se pretende lograr con la realización del TFM; asimismo, se describe la hipótesis de la investigación. Finalmente, se señalan las técnicas de investigación utilizadas para obtener y analizar la información o los datos obtenidos. Finalmente, se ofrece una visión general sobre la estructura o el conjunto de capítulos que integran el TFM.

El Segundo Capítulo se centra en exponer el marco teórico que fundamenta la investigación, principalmente aquellas corrientes teóricas que contribuyen a fundamentar la investigación, como participación ciudadana, nuevo institucionalismo y sistema institucional, ya que ofrecen diversos elementos conceptuales y analíticos que pueden dotar de significado al objeto de estudio. Se han utilizado estos conceptos porque la investigación del TFM se focaliza en el Sistema Institucional de la participación ciudadana en el servicio alimentario brindado por el Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma. Este capítulo se estructura en dos epígrafes. En el primero se realiza una aproximación conceptual de participación ciudadana; en el segundo apartado se analiza el nuevo institucionalismo y en el tercer epígrafe se analizan los mecanismos formales para Institucionalizar la Participación del ciudadano en las Políticas Públicas.

El tercer capítulo analiza los antecedentes de la participación ciudadana en las políticas sociales del Perú (1979-2016). Para ello, se ha dividido el capítulo en seis epígrafes. En primer lugar, se analiza la institucionalización de la participación ciudadana en el Perú en sus diversas fases en concordancia con los periodos presidenciales de las últimas cuatro décadas aproximadamente. A continuación, en el apartado segundo, se analiza el sistema institucional de la participación ciudadana en el Perú en su primera fase (1979-1990). En el tercer epígrafe, se analiza la el sistema institucional de la participación ciudadana en el Perú en su segunda fase (1991-2000); en el cuarto epígrafe, se analiza la el sistema institucional de la participación ciudadana en el Perú en su tercera fase (2001-2006); en el quinto epígrafe, se analiza la el sistema institucional de la participación ciudadana en el Perú en su



cuarta fase (2007-2010); y en el último epígrafe, se analiza el sistema institucional de la participación ciudadana en el Perú en su quinta fase (2011-2016).

En el cuarto capítulo se analiza el Sistema Institucional de la participación ciudadana en el servicio alimentario del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma. Para ello, el capítulo se ha dividido en cuatro epígrafes. En primer lugar, se identifican aspectos generales por la cual la política pública generada por el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social vincula a la participación del ciudadano con el Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma. A continuación, en el segundo apartado, se analiza la participación ciudadana en el Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma. En el tercer y cuarto epígrafe, se analizan respectivamente el marco normativo y los órganos estables que comprende el Sistema Institucional de participación del servicio alimentario del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma.

En el quinto capítulo se detallan una serie de conclusiones y el resultado del análisis obtenido durante la elaboración del TFM; además se plantean las propuestas de mejoras, con la finalidad de aportar con acciones que faciliten una eficiente prestación del servicio alimentario a los usuarios del Programa Qali Warma.



CAPITULO II: EL SISTEMA INSTITUCIONAL PARA GARANTIZAR LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

El objetivo de este segundo capítulo es exponer el marco teórico que fundamenta la investigación, principalmente aquellas corrientes teóricas que contribuyen a fundamentar la investigación, como participación ciudadana y nuevo institucionalismo, ya que ofrecen diversos elementos conceptuales y analíticos que pueden dotar de significado al objeto de estudio. Se han utilizado estos conceptos porque la investigación del TFM se focaliza en el Sistema Institucional de la participación ciudadana en el servicio alimentario brindado por el Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma. En base a lo señalado, este capítulo se estructura en tres epígrafes. En el primero se realiza una aproximación conceptual de participación ciudadana. El segundo epígrafe se analiza el Nuevo Institucionalismo. El tercer epígrafe se analiza los mecanismos formales para Institucionalizar la Participación del ciudadano en las Políticas Públicas.



2.1. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS: ENFOQUES TEÓRICOS

El concepto de Política Pública no cuenta con una única definición, existen muchos autores que han desplegado esfuerzos académicos para definirla, con la finalidad que en ella se englobe todo el concepto que la comprenda; sin embargo, considero pertinente que para el presente TFM se tomen en cuenta las siguientes acepciones que se acercan a lo que, desde mi punto de vista, encierra el mencionado concepto de manera general. Citados por Pastor (2014:20):

a) “Un conjunto específico de acciones de gobierno que producirán, por su diseño o por otras razones, una clase particular de efectos” (Laurence E. Lynn: 1980).

b) “Las políticas públicas son todo aquello que los gobiernos eligen hacer o no hacer” (Thomas R. Dye: 1987).

c) “El trabajo de las autoridades investidas de legitimidad pública gubernamental y que abarca múltiples aspectos, que van desde la definición y selección de prioridades de intervención hasta la toma de decisiones, su administración y evaluación” (Jean-Claude Thoenig: 1997).

Por otro lado, el término participación es utilizado frecuentemente por políticos, académicos y ciudadanos, porque goza de una serie de atributos que hacen referencia a situaciones como transparencia, vigilancia, rendición de cuentas, entre otras cuestiones. Pareciera estar vinculada a valores democráticos y cívicos que hacen que, involucrarse en los asuntos públicos, le dieran al ciudadano la ventajosa oportunidad de ser partícipe de las cuestiones gubernamentales en la toma de decisiones públicas.

Durante mucho tiempo se pensaba que la participación ciudadana estaba reducida al derecho de emitir el voto y a ser votado, es decir, considerado como una herramienta de elección de representantes que comprendía la legitimación de las autoridades. Hoy en día, esa legitimidad, se encuentra en serias dudas, toda vez que el ciudadano votante no se siente ni



se hace responsable de las acciones ejecutadas por su representante al llegar al poder.

En concreto, la participación ciudadana es un concepto que puede tener diversas interpretaciones, según el marco teórico² al que se asocie, como el de la Teoría de la Democracia, Políticas Públicas, entre otros. En ese sentido, podemos decir que la participación ciudadana hace referencia a la inclusión de los ciudadanos y de la sociedad civil en los procesos que inciden en las decisiones y las acciones públicas. En otras palabras, es el involucramiento de los individuos en los diferentes espacios públicos, que viene a ser desde su identificación como ciudadanos.

En consecuencia, para esta investigación es preciso referirse a los grandes modelos de democracia contemporánea con la finalidad de conocer cuál de éstas fundamenta mejor el objeto de estudio del presente TFM: Democracia representativa; y, la democracia participativa.

2.1.1. Democracia Representativa:

Al respecto, Schumpeter (2003:250-275), en su obra titulada *Capitalismo, Socialismo y Democracia*, señala que la institución característica de la democracia representativa moderna como una fórmula de participación del ciudadano es la elección, pensada no como un mecanismo de expresión de la voluntad popular, sino exclusivamente como un método de selección de los representantes. En este aspecto, “la competencia electoral es presentada como una guerra en donde élites pugnan por llegar al gobierno y recurren a diversas técnicas de manipulación psicológica de un electorado, el cual es conceptualizado fundamentalmente como una masa irracional”. De igual forma el autor refiere que mientras dichos gobernantes puedan cambiarse, y el electorado, es decir, los ciudadanos puedan participar eligiendo libremente

² La teoría es como un mapa con el cual se pretende simplificar la realidad para hacerla entendible: es una reducción extrema de la complejidad del mundo (Roth, André-Noël (2008). Siguiendo estas líneas en este epígrafe, valiéndonos de diversas teorías, pretendemos identificar la posición que tendremos a lo largo de esta investigación respecto al término, tan complejo, de participación ciudadana en la implicación de las políticas públicas.



entre plataformas de partido distintas, la amenaza de la tiranía se puede controlar.

Por su parte, Dalh (1999), en su investigación titulada *La democracia. Una guía para los ciudadanos*, señala que la democracia es una forma de asociación política donde las deliberaciones y las decisiones gubernamentales considerarán a todos los miembros como políticamente iguales. Y hace referencia que son cinco los criterios de un gobierno democrático: la participación efectiva³; igualdad de voto⁴; comprensión ilustrada⁵; el control final de la agenda⁶; y, la inclusión de los adultos⁷. Siendo tres de estos criterios los que fomentan la participación del ciudadano: la participación efectiva, la comprensión ilustrada y la inclusión de los adultos. En concreto, señala que estos criterios son los necesarios para sostener que los miembros de una comunidad son políticamente iguales. Sin embargo, es crítico al referirse que no es así y que en todo caso, por ideales que resulten, servirían para cuantificar la democracia realmente existente y su grado de acercamiento al ideal.

Por su parte, Sartori (2009:15-31), en su investigación titulada *La democracia en 30 lecciones*, define a la democracia como “el poder del pueblo”, que viene a ser: “sistemas y regímenes políticos donde el pueblo es el que manda”. Refiere que “el poder es una relación: un individuo tiene poder sobre otro porque le obliga a hacer lo que de otra forma no haría”, haciéndose más complejo cuando se trata no sólo entre individuos, sino entre entidades colectivas, lo que el autor refiere para entender esta última, es el siguiente proceso: “primero hay un movimiento ascendente de transmisión de poder del

³ Los ciudadanos deben tener oportunidades iguales y efectivas de formar su preferencia y lanzar cuestiones a la agenda pública y expresar razones a favor de un resultado u otro.

⁴ Cada ciudadano debe tener la seguridad de que sus puntos de vista serán tomados en cuenta como los de los otros.

⁵ Los ciudadanos deben disfrutar de oportunidades amplias y equitativas, de conocer y afirmar qué elección sería la más adecuada para sus intereses.

⁶ El pueblo debe tener la oportunidad de decidir qué temas políticos se someten y cuáles deberían someterse a deliberación.

⁷ La equidad debe ser extensiva a todos los ciudadanos del Estado. Todos tienen intereses legítimos en el proceso político.



pueblo hacia el vértice de un sistema democrático (pueblo=gobernante), y después un movimiento descendente del poder del gobierno sobre el pueblo (pueblo=gobernado)". Y para entender este proceso, refiere la diferencia que existe entre la titularidad y el ejercicio del poder: la primera es el poder como derecho que le corresponde al individuo; y la segunda es el ejercicio que se puede hacer frente a ese derecho, que vendría a ser el poder efectivo. En ese sentido, refiere el autor que para que el pueblo, siendo titular de ese derecho, ejerza el derecho-poder lo debe de hacer a través de la Democracia Representativa, por el cual se transmite la representación del poder. En esa medida, el pueblo será gobernante cuando existen elecciones, a través del voto. Las elecciones expresan, en su conjunto, la opinión pública: "Lo que significa que las opiniones en el público, tienen que ser también opiniones del público, opiniones que en alguna forma o medida el público se forma por sí solo".

Según Viejo, Marti-Costa, Parés, Resende y Vilaregut (2009), en su investigación titulada "La Participación ciudadana en la esfera pública: enfoques teórico-normativos y modelos de democracia", refieren que este modelo de pensamiento liberal se fundamenta en la "protección individual de los ciudadanos frente al Estado y pretende garantizar la no intromisión del Estado en su vida privada". Hacen hincapié que este modelo de democracia "tiene como principio básico el reconocimiento de la soberanía popular, expresado por la necesidad de legitimar el poder de los gobernantes, a través de las elecciones periódicas y competitivas; así como también sostienen que los gobernantes necesitan el consentimiento de los gobernados para administrar las instituciones públicas y como contraparte los gobernados tienen algún grado de control sobre las actuaciones de sus representantes". De igual forma, refieren que el modelo de la Democracia representativa, considera que "una participación más intensa de los ciudadanos podría sobrecargar el sistema con excesivas demandas sociales, lo que resultaría en su desestabilización". Este modelo sostiene que los ciudadanos comunes no deberían formar parte de las decisiones políticas administrativas porque el factor tiempo es su



principal herramienta en contra, no poseen de conocimientos suficientes para encaminar políticas de Estado. Y además no tienen el interés necesario en los asuntos públicos para adquirir responsabilidades (Parés 2009:41).

Por lo antes descrito, podemos decir que para la Democracia Representativa, la Participación ciudadana se vincula con la capacidad que tiene el ciudadano o representado en elegir a sus gobernantes o representantes para ser representados en determinadas acciones públicas y con ello darles legitimidad; sin embargo, esto último se pone en duda, ya que una cosa es votar y otra creer que el representante dirigirá sus acciones y encauzará políticas públicas de la mejor manera y a favor de sus representados.

2.1.2. Democracia Participativa:

Por su parte, Arnstein (1969), en su artículo denominado “Al Ladder Of Citizen Participation”, señala que la participación ciudadana “es un término categórico para el poder ciudadano. Es la redistribución del poder que permite a los no-ciudadanos ser integrados para compartir los beneficios de la sociedad. Haciendo referencia que los mecanismos de participación que se integran a los marcos normativos de las entidades estatales, son definidos por los actores relevantes o poderosos”. En concreto, refiere que el grado de participación que tiene el ciudadano en los asuntos públicos, depende de la distribución del poder que se le haya conferido por aquellos a quienes denomina “actores relevantes” y que se traduce en los dispositivos legales o en el diseño de las modalidades de participación a seguir. En ese sentido, el autor propone una tipología de participación en el cual el poder decisional se encuentran en tres niveles en concreto: nivel informativo; nivel consultivo y nivel decisorio o de cogestión. Destaca el hecho de que no a todo lo que se le llama participación constituye realmente participación pues no se traduce en una auténtica redistribución del poder de decidir acerca de los objetivos y políticas que se establecen y por lo tanto no redundan en una mejor distribución de los recursos y beneficios públicos.



En ese sentido, Ruano de la Fuente (2010) en su investigación titulada “Contra la participación: discurso y realidad de las experiencias de participación ciudadana”, señala que el concepto de “democracia deliberativa agruparía al conjunto de técnicas que permiten la consulta previa a la toma de decisiones, sin que el poder de decidir sea transferido”. Con lo cual estaría haciendo clara alusión a la participación del ciudadano a través del cual el representante político le hace conocer determinados temas públicos para que, luego del debate en comunidad, este representante lleve a cabo su poder decisorial. Por supuesto, cabe precisar que el autor refiere que esa deliberación que el ciudadano hace en comunidad, lo llevaría a la reflexión haciendo una integración entre las técnicas deliberativas y los procedimientos clásicos (como el referéndum, la iniciativa popular, entre otros). En concreto, esta forma de participación comprende la presencia activa del ciudadano común (libre e informado) con el representante político (con poder decisorial) a través del cual se interrelacionan utilizando diversos fundamentos para finalizar en la emisión de una decisión que, por lo general, se traduce en una norma. Sin embargo, esta decisión sigue siendo conferida al representante político, pudiendo o no tomar en cuenta la deliberación de los ciudadanos en comunidad. Con lo cual nos encontraríamos frente a un pseudo poder del ciudadano, un poder muy incierto.

Al igual que el autor anterior, refiere que existen tres estadios de la participación: la información; la consulta; la codecisión. La primera cabe entenderla en dos sentidos: “como el acercamiento de la administración a los ciudadanos proporcionando toda la información de interés público; y la obligatoriedad de la administración de atender las peticiones de información”; la segunda es “habitualmente cuando la propia administración es quien toma la iniciativa, elige a los participantes, controla el procedimiento y finalmente acepta, o decide desestimar, la opinión de sus interlocutores”, y; la tercera se presenta cuando “la decisión política no es fruto de la iniciativa unilateral de la administración, sino la expresión de un compromiso” (Ruano, 2010:99-104). Sin embargo, sigue siendo una utopía que los ciudadanos puedan sentir inherente



a sus funciones (como ciudadanos informados y libres) esa importante tarea de codecidir con el Estado. En ese sentido, esto sigue siendo una tarea importante para los Estados democráticos.

Por su parte, Font (2004) en su investigación titulada “Participación ciudadana y decisiones públicas: conceptos, experiencias y metodologías”, señala que tanto desde ámbitos académicos como políticos se ha hablado de crisis en las democracias representativas, lo que trae consigo también la aparición de nuevas oportunidades que permiten renovar los mecanismos de articulación política existentes, como los mecanismos de participación ciudadana obsoletos con los que cuenta la mayoría de los países occidentales y que muy por el contrario, actualmente nos encontramos frente a una “movilización cognitiva” (Font, 2006:25). Es decir, en los últimos años, se observa más aquellos ciudadanos que lejos de conformarse con emitir un voto de representación, exigen se les incluya en los asuntos públicos, pero, esta vez, de manera activa. Refiere que, debido a la presencia de la información en masa, a la formación del ciudadano y a su predisposición por ser parte de los asuntos públicos, suponen la aparición de nuevas oportunidades en la que el mito de que las capacidades solo los tienen los técnicos y políticos, poco a poco ha ido desapareciendo.

Actualmente, encontramos a ciudadanos menos informados que otros, con menos conocimiento de la actividad pública y política que otros; así también refiere que “cada vez existen menos ese ciudadano perfecto que está informado y que actúa en todos los terrenos, y que cuenta además con un universo cognitivo perfectamente estructurado en el que todos los temas enlazan en forma coherente” (Font, 2004:25). Y que, por el contrario, cada vez más se encuentra a ese ciudadano interesado en determinados temas a lo que él ha denominado público temático, es decir, personas que actúan “como el perfecto ciudadano (informado y activo) en algunos temas o ámbitos políticos (medio ambiente, política, etc) a la vez que se comportan como espectadores apáticos en muchas otras áreas que no son de su interés”. El autor refiere que estos públicos temáticos son otra forma de llevar a cabo la política mucho más



allá de técnicos y políticos. Sin embargo, vemos que en la realidad nos encontramos ante una crisis generada en los ciudadanos y en las políticas, lo que lleva indefectiblemente a repensar nuestra forma de actuar no solo como ciudadanos en la comunidad, sino como ciudadanos implicados en generar mejor ciudadanía, porque podemos ser ciudadanos provistos de una gran capacidad de conocimientos políticos, sociales, económicos etc que nos hagan sentir probos en nuestra actuación como ciudadanos, o muy por el contrario, podemos ser esos ciudadanos que no les interesa mucho participar de las políticas públicas, pero si ser ciudadanos exigentes al momento de solicitar por nuestros derechos. Pero en el ideal de las situaciones, es decir, podemos ser ciudadanos provistos de una gran capacidad de conocimientos, pero no tener el factor limitante: el tiempo; en ese sentido, el autor refiere que al ser las energías participativas del ciudadano limitadas debemos ser respetuosos de ellas, por lo que propone tres formas estratégicas para reforzar la participación del ciudadano en la esfera de los asuntos públicos: “1) Reforzar el sector asociativo; 2) Buscar la participación del ciudadano no organizado; y, 3) Potenciar un cambio hacia una cultura más participativa (Font, 2004:27-28).

Según Viejo, Marti-Costa, Parés, Resende y Vilaregut (2009), señalan que el concepto de democracia participativa va más allá de lo analizado en la democracia representativa, toda vez que involucra al ciudadano en la toma de decisiones de los asuntos públicos, planteando una transformación de la política institucional y de las relaciones entre los ciudadanos, que permitan corregir los problemas por las que atraviesa la democracia representativa. En concreto, de acuerdo a lo referido por estos autores, este modelo busca que la participación del ciudadano sea más frecuente y directa en la toma de decisiones de los asuntos públicos. Ya que se intuye que “los ciudadanos son los mejores conocedores de sus problemas y, por lo tanto, cuando puedan tomar parte en las decisiones públicas que les afectan, lo harán con más eficacia que los técnicos de Gobierno” (Parés, 2009:43).

En esa línea, Budge (1996, citado en Parés; 2009:44), señala que con este modelo de democracia participativa “se desarrolla el sentido de



comunidad, se fortalecen los lazos de cooperación y de confianza en las instituciones y representantes: creando capital social, lo que conduce a que los ciudadanos sean llamados a participar de forma constante en la formulación, planificación y/o gestión de determinadas políticas públicas”. Siendo el capital social el producto del comportamiento de cooperación que tienen los ciudadanos al gestionar una política pública que es desarrollada en bienestar propio y de la comunidad.

Por último, la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública (2009), aprobada por la XI Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reformas del Estado, señala lo siguiente:

“La participación ciudadana se tiene que orientar en general por el principio de corresponsabilidad social, por el cual los ciudadanos y las ciudadanas, individualmente o agrupados en colectivos, tienen que contribuir al bien común o interés general de la sociedad. En tal sentido, debería entenderse la correlación existente entre los derechos y los deberes que conlleva el ejercicio efectivo de la ciudadanía para el fortalecimiento de la democracia participativa”.

En concreto, la Carta Iberoamericana destaca que la participación es “un derecho activo exigible a los poderes públicos, de forma que éstos establezcan y garanticen determinados mecanismos para su ejercicio en los procesos de gestión pública”; además establece que la participación ciudadana es una responsabilidad cívica individual o colectiva, es decir, mediante organizaciones o colectivos, hacia la comunidad a la que pertenecen. Fundamentando con ello, que la participación ciudadana no solo debe ser observada como un conglomerado de derechos cívicos, sino que debe de ser observada como un deber cívico, para lo cual el ciudadano tiene que estar preparado, es decir, debe de ser ese ciudadano libre e informado.

2.2. EL NUEVO INSTITUCIONALISMO



Lo que hace nuevo a este enfoque institucionalista es la interacción entre la acción política y los diferentes escenarios institucionales. Nos hace pensar en el análisis de las instituciones político - administrativa, pero desde una mirada netamente institucional, en cuanto a su estructura y contexto. Los desafíos de este enfoque son enfrentar los cambios estructurales y hacernos más competitivos hacia el mundo internacional.

Este enfoque institucionalista nace para cumplir dos finalidades, según lo refieren March y Olsen (1997, citado en Pastor, 2011:114), “por un lado, reafirmar algunos supuestos de la versión institucional tradicional y; por otro, como reacción teórica a los enfoques conductistas y de elección racional que dominaban las ciencias políticas”. En ese sentido, el nuevo institucionalismo enriquece el institucionalismo clásico y lo nutre de nuevos aspectos teóricos y prácticos, lo que lo hace diferente y novedoso.

A continuación, se procede a hacer un recorrido por dos variantes que sobre salen por sus características; es decir, que sirven para el planteamiento de nuestro objeto de estudio en el presente TFM. De este modo, cabe resaltar: El actor y la estructura son dos variantes importantes para entender el Nuevo Institucionalismo (Zurbriggen, 2006). Y para ello es importante hablar del Institucionalismo racionalista centrado en el actor, y; el Institucionalismo culturalista centrado en la estructura o las instituciones. El primero de ellos, señala que las instituciones son el resultado del juego consciente de los actores y son endógenas, producto de las preferencias de estos. Por ello se define a las instituciones como las reglas formales de un recurrente juego político o social (Tsebelis, 1990, citado en Zurbriggen, 2006). En concreto, en esta línea se puede decir que las instituciones son el contexto estratégico dentro del cual los actores diseñan determinados mecanismos para conseguir ciertos fines. El segundo, señala que las instituciones existen independientemente del comportamiento de los individuos que las habitan. Y se entienden como el producto del contexto político, social e histórico, y, por tanto, las acciones de los individuos están más orientadas a satisfacer normas y valores que a maximizar beneficios. En ese sentido, (March y Olsen, 1989,



citado en Zurbriggen, 2006) definen a las instituciones como “un conjunto de reglas y rutinas interconectadas que definen las acciones correctas en términos de relaciones entre roles y situaciones”. Lo que nos lleva a pensar que este enfoque está orientado a explicar el surgimiento y desarrollo de las instituciones y cómo ellas influyen en las preferencias de los actores e impactan en el desarrollo histórico. No analiza el comportamiento racional de los actores. En concreto, este enfoque realza que “los actores y las instituciones solo pueden actuar sobre el mundo a partir de los valores y del conocimiento que les proporciona su marco institucional, lo cual significa que no será fácil variar las instituciones ni explicar el por qué y en qué circunstancias se intenta transformarlas”.

Para superar el dilema de ambas corrientes (actor y estructura), se crea la necesidad de matizarlos con el enfoque de los policy network (redes de políticas públicas). Lo que comprende la interrelación entre las instituciones y el comportamiento de los actores, así como sobre los resultados de las políticas. Lo que hace necesario que las instituciones sean analizadas desde tres niveles: 1) Según K. Weaver y B. Rockman (1993, citado en Zurbriggen, 2006), en el nivel macro, creando oportunidades y constricciones para las capacidades gubernamentales específicas; 2) Según Marsh y Rhodes (1992, citado en Zurbriggen, 2006), en el nivel meso por su influencia en las redes de políticas públicas; y, 3) Según Scharpf (1997, citado en Zurbriggen, 2006), en el nivel micro, moldeando las preferencias y percepciones. En concreto, este enfoque de redes de políticas públicas “plantea que las instituciones no afectan directamente los resultados de políticas, sino a través de su impacto en los procesos de realización de políticas, a partir de los cuales estas son diseñadas, aprobadas e implementadas por los actores” (Zurbriggen, 2006:73).

De otro lado, y para complementar nuestra investigación, según March y Olsen (1997, citado en Pastor, 2011:119), el Nuevo Institucionalismo normativo “entiende que las instituciones funcionan en función de sus reglas formales e informales partiendo de la “lógica de lo adecuado” y que, por ello, los individuos, ante una determinada situación, tienden a seguir o elegir



conscientemente aquellos procedimientos o parámetros establecidos que identifican como los más apropiados o pertinentes”. En concreto, a través de este enfoque, el respeto a las normas prevalece por sobre cualquier situación, y contribuye a limitar las actuaciones dentro de las instituciones. Los actores obedecen a las normas para simplificar la realidad y de esa manera tomar las decisiones más adecuadas y equitativas. Lo que quiere decir que los actores institucionales hacen prevalecer las normas y reglas por sobre, inclusive, sus propios intereses.

Para mayor abundamiento, según March y Olsen (1989, citado en Cavadias, 2001:14), señalan que para el nuevo institucionalismo las instituciones son pautas o normas de conducta en una sociedad, y son un elemento fundamental dentro de la misma, ya que ejercen un efecto directo e indirecto en el actuar de los ciudadanos que se encuentran en el entorno socio político. Lo refieren al plantear que “ante varias acciones posibles en una situación determinada, el individuo tenderá a realizar aquella institucionalmente correcta”. En ese sentido, esta argumentación sustenta que cualquiera sea el accionar de una determinada institución, ésta puede afectar directamente el accionar de otras instituciones e inclusive de todo el ordenamiento político.

En esa línea, Vergara (1997, citado en Pastor, 2011:115), señala que: “la finalidad de los estudios políticos del nuevo institucionalismo, a diferencia de los modelos racionalistas y conductistas, no es analizar el enfrentamiento, sino los mecanismos de formación del consenso y la creación de las metas colectivas en la sociedad”. En concreto, en este nuevo enfoque se considera primordialmente el amplio contexto del marco institucional y todo lo que lo comprende, es decir, sus normas, reglas, costumbres, situaciones, entre otras cuestiones. Y ya no se centra solo en el individuo, como lo hacían los enfoques anteriores.

Por último, según Cavadias (2001), desde una perspectiva Político Neo institucional existen dos tipos de instituciones de acuerdo con su formalización en la ley: instituciones formales y las instituciones informales. Las primeras



“son las reglas escritas en las leyes y reglamentos, y son construcciones expresamente creadas por los individuos para encarar problemas específicos de coordinación económica, social y política. Estas instituciones están referidas al ámbito del dominio público: El presidencialismo, el sistema electoral, el Estado, entre otras”; las segundas, son las reglas no escritas, que se van acumulando a lo largo del tiempo, y quedan registrados en los usos y costumbres”. Conocida también en la tradición latina como el derecho consuetudinario.

2.3. EL SISTEMA INSTITUCIONAL DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

De acuerdo a lo analizado en el epígrafe anterior, respecto a la participación ciudadana en el contexto liberal - representativo, en este epígrafe nos vamos a referir al Sistema Institucional de participación ciudadana que se utilizan en los diferentes espacios públicos para la implantación o ejecución de las políticas públicas. En ese sentido, Parés y Resende (2009a), proponen una tipología para clasificar las distintas formas de participación promovidas por la administración en el ámbito local, unificando en pocas categorías la gran cantidad de términos que se vienen utilizando para referirse a las distintas prácticas de participación. En consecuencia, según estos autores, existen las siguientes prácticas institucionalizadas de participación ciudadana: “i) Sistemas estables de participación (marcos reguladores y órganos estables); ii) procesos participativos; iii) políticas públicas globalmente participadas; y, iv) mecanismos de participación” (Parés y Resende, 2009:78).

Los Sistemas estables de participación están constituidos por “todos aquellos elementos de garantía y promoción de la participación que actúan de forma regular y permanente en un determinado territorio, más allá del sistema electoral general” (Parés y Resende, 2009a:79). Es decir, el sistema estable de participación es la estructura sólida a través de la cual se organiza y se rige de forma permanente la participación de una localidad o de un determinado territorio. Se encuentran en las normas, en las decisiones de los consejos y



comités, en las audiencias públicas ordinarias y obligatorias, entre otros. Lo que identifica a este sistema estable es que son perdurables en el tiempo y en cierta medida, son independientes de la coyuntura social. En consecuencia, los autores distinguen “dos grandes grupos de canales participativos: i) el marco regulador de la participación, que viene a ser toda la normativa destinada a institucionalizar, ordenar, fortalecer, o promover la participación de la ciudadanía; y, ii) los órganos estables de participación, que son todo espacio institucional y formal a través del cual se materializa la participación de la ciudadanía de forma permanente. Estos órganos permiten la incidencia constante de la ciudadanía en la gestión” (Parés y Resende, 2009a:79). Situaciones necesarias en una real participación ciudadana de cualquier Estado democrático, toda vez que ello conlleva no sólo a regular la participación en sí misma como una institución que garantice la inclusión del ciudadano en los asuntos públicos, sino que además la hace más transparente, crea conciencia social, espíritu cívico y cultura participativa: haciendo que el ciudadano se sienta comprometido con él mismo y con la sociedad a quien también representa.

En esa línea, y refiriéndose a los órganos estables de participación, los autores Font y Blanco (2003, citado en Parés, 2009), hacen mención sobre la existencia de los Consejos Consultivos, como los órganos de participación con un número limitado de miembros que son consultados, con una lógica más o menos deliberativa, sobre las políticas desarrolladas en un determinado ámbito temático (Consejos sectoriales, Consejos territoriales) que se han ido innovando, integrando (además de los representantes de la ciudadanía organizada) a representantes de la ciudadanía no organizada. Con lo cual se convocan a ciudadanos especialistas en determinados temas, personalidades de prestigio, etc, haciendo de los consejos órganos con plazas democráticamente accesibles.

En esa línea, Parés y Resende (2009a:81) los órganos estables de participación son aquellos “a través del cual se transita información, se consulta la ciudadanía y se hace un seguimiento de las distintas actividades de la



administración: desde los temas y programas más específicos hasta las cuestiones más generales”. En concreto, los autores fundamentan la importancia de los órganos de participación como entes que coadyuvan a la administración pública y las hacen partícipes y por ende responsables, de los resultados que se obtengan de los asuntos públicos. Y en ese sentido, se fundamenta la necesidad de invertir esfuerzos en mejorarlos con nuevos modelos de calidad democrática.

Los mencionados autores analizan los roles, la estructura y el funcionamiento de los órganos estables de participación, basándose en dos Mapas de Participación Ciudadana desarrollados por el Instituto de Gobierno y Políticas Públicas: el Mapa de la Participación Institucionalizada del Ayuntamiento de Barcelona y el Mapa de la Participación de la Comunidad de Aragón, refiriendo en primer lugar, que los mapas de participación son una herramienta de sistematización de la información relativa a las experiencias participativas existentes en un territorio y tienen como finalidad de poder diagnosticar cuál es el estado de la participación en dicho territorio; y, en segundo lugar, refieren que los resultados de la investigación muestran cómo los órganos estables son unos espacios de participación con una gran centralidad en la estructura participativa tanto del Gobierno de Aragón como del Ayuntamiento de Barcelona, es decir, con una reproducción de la estructura administrativa, generando un sistema estable de participación fragmentado y sectorializado, con ciertas dificultades para abordar las problemáticas de forma transversal e integral (Parés y Resende, 2009b:170).

Al respecto, Pascual Esteve (2011, citado en Pastor 2013:197), señala que “las autoridades político-administrativas pueden contribuir a fomentar la participación ciudadana desarrollando un sistema institucional inclusivo, es decir mediante el diseño e implantación de elementos estables y permanentes que favorezcan y garanticen la intervención de los diferentes actores sociales en las políticas públicas sectoriales (medio ambiente, educación y sanidad, entre otras) de su ámbito territorial (estatal, autonómico y local)”.



Así mismo, Pastor (2013), destaca una serie de situaciones para analizar los elementos institucionales de la participación ciudadana que aplica después al caso de los órganos estables de participación de las políticas y servicios sociales de la Comunidad de Madrid (administración autonómica en España). Los resultados de esta investigación, ponen de manifiesto que existe una distribución inequitativa de poder en los espacios de participación institucional, por lo que los actores político-administrativos (y no los ciudadanos) son los que realmente tienen el poder de decisión. Y refiere que los mecanismos formales que permiten institucionalizar la intervención de los ciudadanos en la resolución de los asuntos públicos son dos: “i) el marco regulador de la participación; y, ii) los órganos estables de participación” (Pastor, 2013:197-198); la primera se constituye de toda aquella normativa destinada a definir la estructura normativa de la entidad, para ordenar, reforzar e impulsar la participación ciudadana; la segunda son instituciones que se crean para conducir la participación permanente de la ciudadanía en aquellos procesos deliberativos y decisionales que influyen, de algún modo, en la resolución de los problemas sociales y, en consecuencia, en la elaboración, implementación y/o evaluación de las políticas públicas. Ambos mecanismos son intrínsecos en el sistema institucional, toda vez que marca una línea de acción para generar, promover, impulsar e instituir una cultura participativa del ciudadano en los asuntos públicos de manera responsable, eficiente, eficaz y transparente.



CAPÍTULO III: ANTECEDENTES DEL SISTEMA INSTITUCIONAL DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LAS POLÍTICAS SOCIALES DEL PERÚ (1979-2016)

En este capítulo se analiza los antecedentes de la participación ciudadana en las políticas sociales del Perú (1979-2016). Para ello, se ha dividido el presente capítulo en seis epígrafes. En primer lugar, se analiza la institucionalización de la participación ciudadana en el Perú en sus diversas fases en concordancia con los periodos presidenciales de las últimas cuatro décadas aproximadamente. A continuación, en el apartado segundo, se analiza el sistema institucional de la participación ciudadana en el Perú en su primera fase (1979-1990). En el tercer epígrafe, se analiza la el sistema institucional de la participación ciudadana en el Perú en su segunda fase (1991-2000); en el cuarto epígrafe, se analiza la el sistema institucional de la participación ciudadana en el Perú en su tercera fase (2001-2006); en el quinto epígrafe, se analiza el sistema institucional de la participación ciudadana en el Perú en su cuarta fase (2007-2010); y en el último epígrafe, se analiza el sistema institucional de la participación ciudadana en el Perú en su quinta fase (2011-2016).



3.1. LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL PERÚ: FASES O ETAPAS

Los diferentes gobiernos del Perú han ido generando medidas institucionales para impulsar la participación ciudadana desde el año 1979 (Véase tabla 1). Como se puede observar en la tabla 1, se diferencian varias etapas en el proceso de institucionalización de la participación ciudadana en el Perú. A continuación, en los siguientes epígrafes se analiza cada una de ellas, haciendo referencia al contexto en el que se origina cada iniciativa, así como a sus aspectos más relevantes.

Tabla 1. Fases o etapas en la institucionalización de la participación ciudadana en el Perú

Fase o etapa	Medidas institucionales para fomentar la participación
Fase 1979-1990 (Presidente: D. Fernando Belaúnde Terry y D. Alan García Pérez, primer mandato)	<ul style="list-style-type: none">◆ La promulgación de la Constitución Política de 1979.◆ La promulgación de la Ley N° 24059, Ley que crea el Programa de Vaso de Leche (1985).◆ Se crea el Programa del Vaso de Leche.
Fase 1991-2000 Presidente por dos periodos consecutivos: D. Alberto Fujimori Fujimori)	<ul style="list-style-type: none">◆ La creación del Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social - FONCODES (1991) y el Programa Nacional de Asistencia Alimentaria - PRONAA (1992).◆ La promulgación de la Constitución Política de 1993.◆ La aprobación de la Ley N° 26300, Ley de los Derechos de la Participación y Control Ciudadano (1994).◆ Se implementa el Programa de Administración Compartida - PAC del Ministerio de Salud - MINSa (1994).
Fase 2001-2006 (Presidente: D. Alejandro	<ul style="list-style-type: none">◆ Se crea la Mesa de concertación para la lucha contra la pobreza (MCLCP) mediante D.S N°



Toledo Manrique)	<p>01-2001-PROMUDEH (2001).</p> <ul style="list-style-type: none">◆ Se promulga la Ley N° 27444, Ley de Procedimiento Administrativo General (2001)◆ Se promulga la Ley N° 27658, Ley de Modernización de la Gestión del Estado (2002).◆ Entra en vigencia la Ley Orgánica de Municipalidades (2003).◆ Se crean los Consejos de Coordinación Regionales y Locales, como órgano de coordinación y consulta en el nivel municipal (2003).
Fase 2007-2010 (Presidente: D. Alan García Pérez, segundo mandato)	<ul style="list-style-type: none">◆ Con la dación de la Ley N° 29124, se crea el Modelo de Cogestión de los CLAS (2007).◆ Se aprueba el Reglamento de la Ley N° 29124, mediante Decreto Supremo N° 017-2008-SA, que establece la cogestión y participación ciudadana para el primer nivel de atención en los Establecimientos de Salud (2008).
Fase 2011-2016 (Presidente: D. Ollanta Humala Tasso)	<ul style="list-style-type: none">◆ Se crea el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, poniéndose en marcha la Cogestión como modelo en todos los Programas Sociales del sector (2011).

Fuente: Elaboración propia a raíz de lo señalado por María Isabel Remy S., Liliana La Rosa, la Guía de Participación Ciudadana en el Perú por el Jurado Nacional de Elecciones y del Portal web del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social.

3.2. EL SISTEMA INSTITUCIONAL DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA (1979-1990).

En este primer periodo, se identifican dos medidas institucionales destinadas a garantizar la participación ciudadana en el Perú: la promulgación



de la Constitución Política de 1979; y, la promulgación de la Ley⁸ que crea el Programa de Vaso de Leche (1985).

a) La participación en la Constitución Política de 1979. La Constitución Política del Perú se promulgó julio de 1979 y entró en vigencia el 28 de julio de 1980⁹, durante el segundo gobierno presidencial de D. Fernando Belaúnde Terry (1980-1985), perteneciente al partido de Acción Popular (considerado un partido político de derecha). En materia de participación ciudadana, este marco constitucional supuso el reconocimiento formal de la participación, ya que otorgó el derecho de toda persona a participar, en forma individual o colectiva, en la vida política, económica, social y cultural de la nación.

b) La participación en el Programa de Vaso de Leche (1985). En enero del año 1985, durante el mandato presidencial de D. Belaúnde Terry, se promulgó la Ley¹⁰ que creó el Programa Vaso de Leche. En el gobierno de D. Alan García Pérez¹¹, este Programa se implantó en todos los municipios provinciales de la República¹² con la finalidad de entregar una ración diaria de alimentos a la población vulnerable. Esto se hizo con la colaboración activa de las madres de familia organizadas. Este modelo buscaba no solo elevar el nivel nutricional de las familias, sino también elevar la calidad de vida de este colectivo. Su marco legal¹³ define los criterios de priorización, para los niños entre 0-6 años de edad; gestantes, seguida de la atención de las niñas y niños entre los 7 a 13 años de edad; y personal de tercera edad.

El Programa del Vaso de Leche fue uno de los pocos programas sociales que tuvo cobertura nacional, ya que se implementó en 1,834

⁸ Véase la Ley N° 24059.

⁹ El texto constitucional fue sesionado el 12 de julio de 1979 y entró en vigencia a partir del 28 de julio de 1980 (segundo periodo de gobierno de D. Fernando Belaúnde).

¹⁰ Véase la Guía de Participación Ciudadana en el Perú - Dirección Nacional de Educación y Formación Cívica Ciudadana del Jurado Nacional de Elecciones.

¹¹ El Presidente Alán García pertenecía al partido Aprista Peruano (APRA), considerado un partido de centro (derecha/izquierda).

¹² Fue en el año 1985 que por primera vez en el Perú se dan muestras claras a nivel local (municipalidades) de hacer participar a los ciudadanos en los asuntos públicos: participación de las madres organizadas en el Programa de Vaso de Leche.

¹³ Véase la Ley N° 27470.



municipios del país, entre provinciales y distritales. Esta iniciativa surgió como respuesta a las madres organizadas frente a las necesidades alimentarias de la población y fue aplicado, por primera vez, en el Asentamiento Humano “El Nazareno” San Juan de Miraflores, en donde las madres colaboraban con las autoridades locales para brindar el servicio alimentario. Lo más resaltante de este programa fue que se encontraba gestionado por el gobierno local y era conducido por los propios comités beneficiarios. Con la implementación de este programa se consiguió un importante progreso en las organizaciones sociales, los cuales fueron consiguiendo un notorio espacio de desarrollo en la participación ciudadana; posicionamiento de líderes en los movimientos de mujeres. Lo cierto es que, este programa se expandió de manera incontrolable, lo que hizo que las organizaciones de madres de familia se posesionaran no solo del programa, sino que se canalizaban a toda la sociedad y de esa manera defender lo que consideraban que era producto de su esfuerzo. Descartando de todas las formas, la intervención del Estado, a través de la emisión de normatividad que la regule o las estructura. Luego de algunos años, este programa fue estructurándose de manera paulatina. En concreto, no existió desde sus orígenes una adecuada conformación, debido seguramente, a que el Programa se fue implementando de acuerdo a las necesidades de la población de escasos recursos económicos y en las diferentes regiones del país. Es así que a través de la promulgación de la Ley N° 27470 se dispone que al interior de cada municipalidad provincial y distrital se exija la conformación de un Comité de Administración del Programa, el cual debería ser aprobado por resolución de alcaldía, con lo cual se le involucra a la gestión municipal en este programa.

Según un documento del MEF (1990) de la Dirección General de asuntos económicos y sociales del Ministerio de Economía y Finanzas, el referido Comité estaba integrado por: el Alcalde; un funcionario municipal; un representante del Ministerio de Salud, y; tres representantes de la Organización del Programa del Vaso de Leche. Y entre sus funciones se encontraba la de coordinar la selección de beneficiarios y su empadronamiento con las



Organizaciones Sociales; efectuar la depuración y selección de los beneficiarios; elaborar el requerimiento de productos o insumos, solicitar su compra al Área de Abastecimientos de la municipalidad; elaborar el programa de distribución de los productos y lo entrega al almacén municipal; y, elaborar la información de ejecución mensual sobre uso y destino de los fondos.

De igual forma, se tiene referencia la importancia de la presencia activa de la población femenina en este Programa del Vaso de Leche, la cual comprendían mujeres de bajo nivel educativo y en su mayoría entre 11 a 40 años de edad (Ver Figura 01).

Figura 01: Características generales de las mujeres que refirieron participar como dirigentes de Organizaciones del Vaso de Leche.

	N	%
Nivel educativo		
Sin nivel o Inicial	80	19.2
Primaria Incompleta	121	29.1
Primaria Completa	106	25.5
Secundaria Incompleta	50	12.0
Secundaria Incompleta	45	10.8
Superior técnica o universit.	14	3.3
Edad		
11 a 20	8	1.9
21 a 30	117	28.1
31 a 40	145	34.8
41 a 50	80	19.2
51 a más	67	16.1
Nivel de Pobreza		
Pobre extremo	194	46.5
Pobre	114	27.3
No Pobre	109	26.3
Total	417	100.0

Fuente: Caracterización del Programa del Vaso de Leche Año 1990 - Dirección General de asuntos económicos y sociales del Ministerio de Economía y Finanzas.

Por último, cabe referir que este programa de vaso de leche se encuentra aún implantado por parte de los gobiernos locales, pero financiados y gestionados en su ejecución directamente por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y en colaboración con las madres de familia organizadas, sin que medie una corresponsabilidad entre ambos.



3.3. EL SISTEMA INSTITUCIONAL DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA (1991-2000).

En el año 1990, D. Alberto Fujimori Fujimori logró su primer mandato presidencial (julio 1990 - julio 1995) como líder del partido Cambio 90, un partido de centro/izquierda que se convirtió en la mayor fuerza política del país durante los 10 años siguientes. Se puede considerar que el rechazo que habían generado los demás partidos políticos en los 20 años anteriores, fue que hizo que este partido político se posesionara de manera casi inmediata de la sociedad, que se encontraba ávida de nuevas propuestas y que sobre todo gestionara el Estado con la participación del ciudadano.

Durante la vigencia de su gobierno se identifican cinco medidas institucionales destinadas a garantizar la participación ciudadana en el Perú: la creación del Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social – FONCODES- (1991); el Programa Nacional de Asistencia Alimentaria – PRONAA- (1992); la promulgación de la Constitución Política de 1993; la aprobación de la Ley¹⁴ de los Derechos de la Participación y Control Ciudadano (1994); la implementación del Programa de Administración Compartida – PAC- (1994) del Ministerio de Salud – MINSA-.

a) La participación en el Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social (1991)¹⁵. En el año 1991 se crea el Fondo de Cooperación y Desarrollo Social (FONCODES)¹⁶, el cual ha tenido diversas etapas de desarrollo institucional a lo largo de los últimos 25 años. Después de una década de existencia, incorporó el componente de capacitación social y la participación de los gobiernos locales. El modelo se destinaba a desarrollar las capacidades de los territorios rurales, brindando asistencia técnica y formación a los hogares de la sierra y selva del Perú con el objetivo de fortalecer sus capacidades productivas y la gestión de los emprendimientos rurales. De este modo, las familias ganaban autonomía, aseguraban a su

¹⁴ Véase la Ley N° 26300.

¹⁵ Véase página web www.foncodes.gob.pe

¹⁶ Véase el Decreto Legislativo N° 657.



alimentación e incrementaban y diversificaban sus ingresos monetarios y no monetarios. En concreto, este programa facilitaba al ciudadano su acceso a los servicios sociales y a mercados locales que permitían mayores oportunidades para una reducción significativa de los niveles de pobreza y un aumento verificable de la calidad de vida de la población en situación vulnerables. Este programa fue reestructurado por el gobierno de D. Ollanta Humala Tasso, como se verá en el epígrafe 3.6 del presente capítulo.

A través del núcleo ejecutor, se operaba la participación ciudadana, al estar constituido por representantes de los beneficiarios elegidos democráticamente al interno y apoyados técnicamente por diversos profesionales, entre ellos, se tiene a los evaluadores, inspectores, supervisores, proyectistas, entre otros. Este modelo de participación se distinguió por su carácter innovador, debido a que el núcleo ejecutor estaba compuesto por integrantes de la comunidad y no del Estado (sea gobierno nacional, regional o local), es decir, el ciudadano iba adquiriendo preponderancia en los asuntos públicos. En este programa era la comunidad la que elegía el proyecto que se debía elegir, y FONCODES era el órgano que desembolsaba los recursos dinerarios para ejecutar el proyecto.

Según un documento del FONCODES (2000), los representantes de los beneficiarios que forman el Núcleo eran los siguientes: un presidente, un tesorero un secretario y un fiscal. Son los que representan de manera formal y legalmente a la comunidad en la presentación de la solicitud del proyecto. Una vez aprobado el proyecto, se firma el convenio de financiamiento con el núcleo ejecutor quien era el que ejecutaba la obra y la administración de los recursos otorgados. FONCODES ejercía la labor de supervisor del proyecto.

Actualmente, este fondo sigue ejecutando proyectos en las comunidades del Perú, pero ha sido reestructurado en varias ocasiones, debido a la mala ejecución de recursos económicos por parte de los núcleos ejecutores y falencias en la organización de los gobiernos locales.



b) La participación en el Programa Nacional de Asistencia Alimentaria (1992).

En el año 1992, se crea el Programa Nacional de Asistencia Alimentaria (PRONAA)¹⁷ sobre la base de la Oficina Nacional de Apoyo Alimentario (ONAA) y El Programa de Asistencia Directa (PAD). Su finalidad era la asistencia alimentaria con el apoyo de los organismos sociales debidamente organizados compuestos por los padres de familia en la preparación de los alimentos y de la comunidad escolar.

Este programa tuvo como objetivo combatir el hambre y por ende la pobreza, garantizando la seguridad alimentaria de la población más vulnerable del país. Se dirigía especialmente a los niños y a los damnificados por emergencias temporales, con lo cual se utilizaba la participación de los padres de familia (padres y madres) para llevar a cabo la preparación de los alimentos, a través de, lo que por primera vez se implementaba por parte del gobierno nacional, los comedores populares. Es decir, era una de las primeras entidades públicas del Poder Ejecutivo que consideraba a los ciudadanos como actores activos en los asuntos públicos.

Estos comedores populares fueron espacios donde las mujeres desarrollaban labores de preparación de alimentos, pero además con estos organismos, las mujeres empezaban a tejer redes articuladas que le permitían acceder a otros grupos o espacios de deliberación. Con estos comedores se daba una especie de modelo de autogestión, porque se llevaba a cabo un proceso autónomo para la creación, desarrollo y gestión de sus propias experiencias para la toma de decisiones propias. Estos comedores al principio, contaban con el apoyo del Estado, no solo en la subvención de alimentos, sino también en el otorgamiento de utensilios y de los recursos económicos que eran necesarios para la preparación de los alimentos, como el otorgamiento de cocinas industriales, equipamiento de local, entre otros.

Estos comedores se gestionaban entre mujeres entre 17 y 65 años de edad, quienes se organizaban por turnos diarios o semanales y de esa manera

¹⁷ Véase el Decreto Supremo N° 020-92-PCM.



su participación sea de manera equitativa entre todas. Estas organizaciones trabajaban de manera independiente de la gestión del PRONAA, pero ésta las tenía registradas en una base de datos para conocer el número de organizaciones que tenían que ser atendidas y subvencionadas con alimentos.

Con el origen de los comedores populares no solo se hizo posible el empoderamiento de la mujer en el desarrollo productivo comunitario, sino se toma conciencia de la importante labor que desarrollaría la mujer en los asuntos públicos. Así mismo, cabe precisar que la ley de participación de los Clubes de Madres y Comedores Populares Autogestionarios en los Programas de Apoyo Alimentario¹⁸, reguló la participación de los comedores populares autogestionarios y otras organizaciones beneficiarias a través de los Comités de Coordinación y Apoyo de Gestión y Fiscalización de los programas de apoyo alimentario a cargo del PRONAA.

En el año 2004¹⁹, se reguló la participación de los ciudadanos que conformaban los mencionados comedores populares. En dicha regulación se disponía la importancia de contar con un instrumento denominado Reglamento interno, que no es otra cosa, que un conjunto de dispositivos normativos que eran aprobados por la Asamblea General, y era elaborado por los integrantes del comedor, así mismo, se disponía del establecimiento de los turnos de cocina, de limpieza, de vigilancia de los productos, entre otras cuestiones. Esta asamblea constituyó el primer espacio de reunión de las mujeres y por intermedio del cual se tomaban las decisiones más importantes de la organización. De igual forma, se disponía que los comedores debían de contar con un mínimo de integrantes (socias) que eran en número de 15.

Los órganos de los comedores como mínimo eran de: la asamblea general de socias, que era el órgano máximo, participaban todas las socias registradas en el padrón de socias. Dicho instrumento fue vital para la gestión interna del PRONAA, toda vez que con ese registro se podía evitar la

¹⁸ Véase Ley N° 27731.

¹⁹ Véase Ley N° 25307.



duplicidad de socias en diferentes organismos. La Asamblea elegía a la Junta Directiva. Sus miembros eran: la presidenta, la vice presidenta, una tesorera, una secretaria y encargada del almacén. La junta se renovaba de acuerdo a lo que disponían los estatutos de cada comedor (en algunos casos eran de un año o tres años como máximo). La presidenta de la Asamblea realizaba la función de representante legal del comedor ante su comunidad, instituciones públicas o privadas y en cualquier evento. También era la responsable ante el PRONAA o el gobierno local, de la custodia y conservación de los bienes que eran cedidos en uso, entre otras cuestiones.

Este modelo fue tergiversándose con el transcurso de los años, producto de los malos manejos administrativos por parte de diversos agentes en la implementación del programa. El PRONAA fue desactivado en el año 2011 en el gobierno de D. Ollanta Humala, como lo detallaremos en el epígrafe 3.6 del presente capítulo.

c) La participación en la Constitución Política de 1993. La promulgación y entrada en vigencia la Constitución Política de 1993²⁰ reconoció el derecho de toda persona a participar, de forma individual o asociada, en la vida política, económica, social y cultural de la nación; así como los derechos de elección, de remoción o revocación de autoridades, de iniciativa legislativa y de referéndum. Este marco constitucional identificó modalidades específicas de participación ciudadana en las diversas actividades de la Administración Pública, tales como: derecho constitucional de toda persona para acceder a la información que obra en poder de cualquier entidad pública; derecho de los padres de familia a participar en el proceso educativo de sus hijos; derecho a que las remuneraciones mínimas vitales se regulen con la participación de las organizaciones representativas de los trabajadores y los empleadores; y derecho y deber de los vecinos de

²⁰ Véase el numeral 17 del artículo 2. La Constitución Política del Perú de 1993 es la Carta Magna sobre la cual reposan los pilares del Derecho, la justicia y las normas del país. Esta controla, regula y defiende los derechos y libertades de los peruanos; organiza los poderes e instituciones políticas. Fue redactada por el Congreso Constituyente Democrático. Aprobada mediante el referéndum de 1993.



participar en el gobierno municipal de su jurisdicción, estableciéndose los mecanismos directos e indirectos de su participación. Además, se aprobó la creación del Consejo de Coordinación Regional (en los Gobiernos regionales), integrado por los representantes de la sociedad civil y se instó a las municipalidades a promover, apoyar y reglamentar la participación vecinal en el desarrollo local, así como a que los Gobiernos Regionales y locales formularan sus presupuestos con la participación de la población.

- d) La Ley de los Derechos de la Participación y Control Ciudadano (1994). La Ley de los Derechos de la Participación y Control Ciudadano²¹ podría haber supuesto un hito importante para la institucionalización de la participación del ciudadano en los asuntos públicos. Sin embargo, aunque se regularon sus derechos de participación y se establecieron los mecanismos formales de participación ciudadana, se estableció un marco normativo de mínimos, ya que no se generaron los espacios participativos necesarios para garantizar la intervención de la ciudadanía en las políticas públicas.

En concreto, sólo se establecieron tres mecanismos de participación: los pedidos de rendición de cuentas, la remoción de funcionarios y la revocatoria de autoridades, pero que no reflejan ser canales de participación ciudadana en las políticas públicas, ya que no existe una intervención activa de la ciudadanía en los asuntos públicos. Es decir, los reales mecanismos de participación son la introducción de una dinámica de participación activa y permanente de los ciudadanos en la esfera política, estamos hablando de un modelo de relación entre el Estado y la sociedad, en la que el Estado no es el único responsable de la dirección de la sociedad, sino que los distintos actores sociales también juegan un papel muy importante en la definición de prioridades.

- e) La participación en el Programa de Administración Compartida (1994). Según un informe del Ministerio de Salud del año 1998, la implementación del Programa de Administración Compartida – PAC- (del Ministerio de

²¹ Véase la Ley N° 26300.



Salud – MINSA- se mejoró la calidad de atención, la producción de servicios de salud y la transparencia en el uso de fondos públicos mediante el control comunal al establecimiento de salud. Para ello, este programa supuso la puesta en marcha de un modelo de participación ciudadana piloto que duró 10 años aproximadamente. El modelo se basaba en una cogestión local de los servicios de salud en que el Estado cedía la gestión de los establecimientos de salud del primer nivel de atención a la “comunidad organizada” conformada por las Asociaciones denominadas Comunidad Local de Administración de Salud (CLAS), compartiendo esfuerzos y recursos, con la finalidad de mejorar el estado de salud y la calidad de la población de un ámbito territorial específico. Estos CLAS se componían del personal siguiente: el gerente del establecimiento, usualmente el médico-jefe, quien participa en todas las decisiones del CLAS; tres miembros elegidos por la comunidad; y tres miembros seleccionados por el gerente del establecimiento.

En el Perú, esta iniciativa participativa constituye la primera experiencia de cogestión de servicios de salud entre la sociedad y el Estado. Una experiencia que ha contribuido, hasta la fecha, a mejorar los procesos de planificación, programación y ejecución de las actividades vinculadas a los servicios del primer nivel de atención de salud. En concreto, en los 10 años de gobierno de D. Alberto Fujimori, la aprobación de los diferentes marcos normativos y programas citados (Constitución Política de 1993, Ley de Participación Ciudadana, el programa FONCODES, el PRONAA y el PAC) evidencian una clara apuesta por fomentar la participación ciudadana en los asuntos públicos durante este periodo. Sin embargo, no existen criterios claros de la existencia de la voluntad política por implantar una cultura participativa en los programas sociales, en cuyo núcleo medular el ciudadano se encuentra como actor principal.



3.4. EL SISTEMA INSTITUCIONAL DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA (2001-2006).

La renuncia del presidente D. Alberto Fujimori Fujimori llevó consigo la designación de un congresista de la oposición, D. Valentín Paniagua Corazao, como Presidente de la Transición en el año 2000 hasta el 2001. En este mismo año, se convocan elecciones presidenciales, resultando elegido el candidato del partido político Perú Posible²², D. Alejandro Toledo Manrique (2001-2006). En este periodo, se identifican cuatro medidas institucionales destinadas a garantizar la participación ciudadana en el Perú: se crea la Mesa de concertación para la lucha contra la pobreza - MCLCP²³- (2001); se promulgan las leyes de Procedimiento Administrativo General ²⁴ (2001); y la de Modernización de la Gestión del Estado²⁵ (2002); y entra en vigencia la Ley Orgánica de Municipalidades²⁶ (2003), mediante la que se crean los Consejos de Coordinación Regionales y Locales (2006).

a) La Mesa de concertación para la lucha contra la pobreza (2001). Según información extraída de la página institucional de la Mesa de concertación para la lucha contra la pobreza²⁷, en el año 2001, se crean dos órganos estables de participación en los que interactúan las organizaciones de la sociedad civil y las instituciones del Estado para adoptar acuerdos y coordinar acciones que permitan luchar eficazmente contra la pobreza en cada región, departamento, provincia y distrito del país: la Mesa de concertación para la lucha contra la pobreza – MCLCP-; y las Mesas distritales para el desarrollo y lucha contra la pobreza. Estos espacios corresponden a la convicción respecto a la necesidad de hacer frente a la masividad de la pobreza existente en el Perú, las profundas

²² Perú Posible es un partido de centro/izquierda con una ideología democrática liberal, cuyo objetivo en las elecciones fue lograr un desarrollo social más equitativo y con mejor calidad de vida para todos los ciudadanos y ciudadanas

²³ Véase el Decreto Supremo N° 01-2001-PROMUDEH (modificado y complementado por el Decreto Supremo N° 014-2001-PROMUDEH, del mes de julio 2001.

²⁴ Véase la Ley N° 27444.

²⁵ Véase la Ley N° 27658.

²⁶ Véase la Ley N° 27972.

²⁷ Véase el link <http://www.mesadeconcertacion.org.pe/>



brechas y desigualdades que marcan la historia del país. Además, implican asumir una perspectiva ética, basada en el enfoque de derechos, en el reconocimiento y la afirmación del principio de que todos los seres humanos son iguales en dignidad.

En estos espacios interactúan entre actores públicos y privados, incluidos los actores económicos. Y sobre todo los actores políticos que recurrían al diálogo y la concertación, antes de la imposición y la confrontación, lo que evidenciaría la formalización de la representación / deliberación a la que hemos hecho referencia en el capítulo II del presente TFM. En concreto, esta mesa de concertación se conducía a través de principios de enfoque de equidad y de género, logrando con ello mayor eficiencia en la ejecución de los programas comprendidos en la lucha contra la pobreza. Lo que buscaba era institucionalizar la participación del ciudadano en los diferentes espacios públicos, para una mejor toma de decisiones y una eficiente fiscalización de la política social del Estado. De igual forma, se buscaba maximizar la transparencia e integridad en la gestión de los diversos asuntos públicos. Cabe referirnos también a que gracias a la creación de las mesas regionales y locales se alcanzó que el ciudadano participe en los Planes de Desarrollo Concertado - PDC, de los municipios. Con lo cual garantizó su participación en los presupuestos participativos.

b) La participación en la Ley de Procedimiento Administrativo (2001)²⁸. La Ley de Procedimiento Administrativo General (en adelante LPAG) introdujo el principio de participación ciudadana en las entidades del sector público, al señalar que se encuentran obligadas a participar al administrado de las decisiones que estas tomen respecto a diversos asuntos públicos, a través de cualquier canal de información.

Este dispositivo normativo reconoce al ciudadano como el eje central del procedimiento administrativo general. Y a partir de allí, todo gira alrededor de este principio. Proclama su derecho a “participar responsable y

²⁸ Véase la Ley N° 27444.



progresivamente en la prestación y control de los servicios públicos, asegurando su eficiencia y oportunidad” (artículo 55.6). La principal novedad de la LPAG ha sido la introducción de dos técnicas de participación ciudadana en la fase de instrucción de los procedimientos administrativos en trámite²⁹: la audiencia pública y el periodo de información pública.

La primera tiene por finalidad promover la participación de terceros en los procedimientos administrativos en trámite, en aquellos casos en que la decisión administrativa pudiera afectar derechos o intereses cuya titularidad corresponda a personas indeterminadas. Para la segunda técnica de participación, se aprobó la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública³⁰ en el año 2001, cuya finalidad era promover la transparencia en los actos del Estado y regular el derecho fundamental de acceso a la información pública, reconocido en la Constitución Política de 1993 (artículo 2.5). El acceso a la información administrativa es un presupuesto necesario para que los ciudadanos puedan participar activamente en la toma de decisiones públicas. Por ello, este marco normativo obliga a las entidades públicas a poner a disposición de los administrados (transparencia activa) información general sobre las entidades públicas, su organización, presupuesto, actividades que realicen e información de carácter fiscal. Y simultáneamente establece las reglas para que las entidades administrativas actúen desde una posición receptiva, proporcionando la información que sea solicitada por cualquier ciudadano. Para ello, las administraciones públicas deberán tener portales electrónicos (página web) que les permita difundir esta información pública.

c) La participación en la Ley de Modernización de la Gestión del Estado (2002).

La Ley de Modernización de la Gestión del Estado tiene como finalidad: mejorar la gestión pública y construir un Estado democrático, descentralizado y al servicio del ciudadano. Para ello, se debía alcanzar un Estado³¹: “al servicio de la ciudadanía; con canales efectivos de participación ciudadana;

³⁰ Véase la Ley N° 27806.



descentralizado y desconcentrado; transparente en su gestión; con servidores públicos cualificados y adecuadamente remunerados; y fiscalmente equilibrado”.

En lo referente a la participación, se destacaba que el Estado peruano debía promover y establecer determinados mecanismos para lograr una democracia participativa de los ciudadanos. Reconoce que el ciudadano tiene derecho de participar en los procesos de formulación presupuestaria, ejecución y control de la gestión del Estado, mediante mecanismos que la normativa debiera establecer. Así mismo, la normativa hace referencia que son los funcionarios, los que, en el cumplimiento de sus funciones, deben de satisfacer las necesidades de todos los ciudadanos brindándoles un servicio imparcial, oportuno, confiable, predecible y de bajo costo.

Como se puede apreciar, este nuevo marco normativo establecía tanto la obligatoriedad por parte del Estado peruano de vincular el proceso de modernización con la creación de canales participativos en la gestión de las entidades públicas, así como, establecía el conjunto de reglas que los funcionarios públicos se encontraban obligados a cumplir para la generación de transparencia y propiciar la participación ciudadana con el objetivo de lograr una mayor eficiencia y potenciar el control social de los asuntos públicos.

d) La participación en la Ley Orgánica de Municipalidades (2003)³². La Ley Orgánica de Municipalidades impulsó la participación de los vecinos en los asuntos públicos locales. En concreto, hace referencia a sus derechos de participación en las Juntas de vecinos y comités comunales creados de acuerdo a la ley orgánica de municipalidades, así como en el ejercicio del derecho de petición, las consultas que se le formulen y su derecho a la información municipal. En concreto, estos derechos participativos no son más que los derechos que ampara la Constitución Política de 1993 y que los municipios se encuentran obligados a implementar en los espacios locales correspondientes. Las municipalidades provinciales y distritales son los

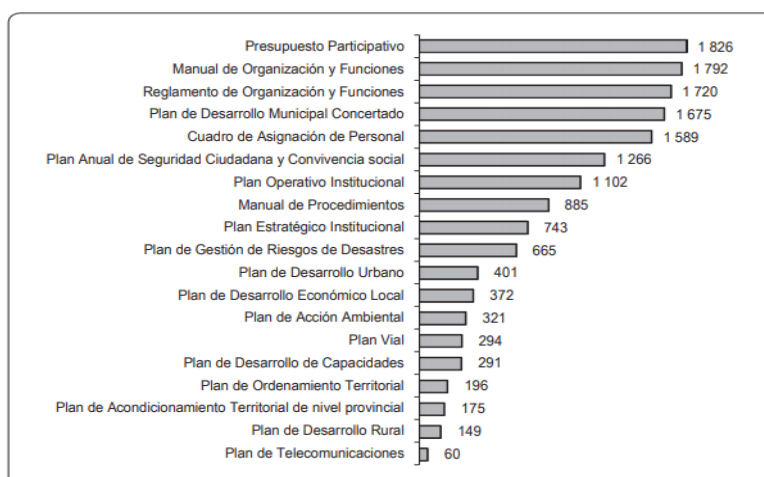
³² Véase Ley N° 27972



órganos de gobierno promotores del desarrollo local, y para el cumplimiento de sus fines debe existir una adecuada planificación municipal, a través de instrumentos que permitan organizar y orientar el proceso de desarrollo de la localidad, a partir de su potencial económico, social y ambiental. La mencionada ley establece diversos tipos de instrumentos de gestión en lo que se contempla la participación del ciudadano: el Presupuesto Participativo y el Plan de Desarrollo Concertado (Ver Figura 02). El primero es el documento comprendido en los planes anuales considerados como instrumentos de administración y gestión, los cuales se formulan, aprueban y ejecutan en concordancia con los planes de desarrollo concertados de su jurisdicción. El segundo es el plan de base territorial y de carácter integral, orientador del desarrollo local, por lo que contiene los acuerdos sobre la visión de desarrollo y los objetivos estratégicos de mediano y largo plazo de la comunidad, en concordancia con los planes nacionales y sectoriales. Los ciudadanos pueden (y suelen) intervenir en estos espacios a través de las técnicas de focus groups³³, que son espacios de participación especializada sobre aspectos específicos, para lo cual es necesario identificar actores claves que concurren a estos espacios.

Figura 02.

PERÚ: MUNICIPALIDADES QUE DISPONEN DE INSTRUMENTOS DE GESTIÓN Y DESARROLLO, 2014



Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática - INEI 2014.

³³ GIZ, CEPLAN: Guía para la formulación de Planes de Desarrollo Concertado (PDC). Pág. 26.



Lo más relevante de la ley orgánica de municipalidades (2003) es que supone un hito importante en el proceso de institucionalización de la participación ciudadana, ya que crean órganos estables y permanente de participación: los Consejos de Coordinación Regionales y Locales (CCR y CCL). Los Consejos son órganos de coordinación y consulta en el nivel municipal para las tareas que demandan los planes de desarrollo concertado y los presupuestos participativos. En estos espacios se pueden aclarar las dudas del ciudadano, hacer las preguntas que se crean convenientes respecto a algún tema de competencia del municipio, como de los presupuestos participativos, de los planes de desarrollo concertado, entre otros. Este órgano está compuesto por el Presidente regional o el alcalde en el caso de municipios locales, (quien preside el Consejo), alcaldes provinciales, y representantes de la sociedad civil de ámbito departamental.

3.5. EL SISTEMA INSTITUCIONAL DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA (2007-2010).

Las elecciones generales de julio del 2006 dieron como ganador a D. Alan García Pérez (julio 2006 - julio 2011), siendo su segundo mandato presidencial (su primer período presidencial fue entre 1985-1990) (ver epígrafe 3.2). En este periodo, se destaca una medida institucional destinada a garantizar la participación ciudadana en el Perú: la creación de los Modelos de Cogestión de los CLAS (2007) y su Reglamento,³⁴ mediante el cual se regula la cogestión y participación ciudadana para el primer nivel de atención en los Establecimientos de Salud (2008).

En el año 2007, se promulgó la ley³⁵ que establece la cogestión y participación ciudadana para el primer nivel de atención en los establecimientos de salud del Ministerio de Salud y de las Regiones. La finalidad de este marco

³⁴ Véase el Decreto Supremo N° 017-2008-SA.

³⁵ Véase la Ley N° 29124.



normativo era contribuir a la cobertura, mejorar la calidad y acceso equitativo de los servicios de salud y generar mejores condiciones sanitarias con la participación de la comunidad organizada en el marco de la garantía del ejercicio del derecho a la salud y en concordancia con el proceso de descentralización. De este modo, se ponía de manifiesto que la participación del ciudadano en los asuntos públicos empezó a institucionalizarse para este programa social. La ley señalaba que los órganos de cogestión eran formulas participativas de gestión de la salud en un territorio específico, en las que se tomaban decisiones relativas al manejo de los recursos públicos, expresados en un acuerdo de gestión y sujetas a la vigencia local.

Este marco regulador disponía que el Estado, a través del Ministerio de Salud, debiera promover en los gobiernos regionales y locales, la conformación de las Comunidades Locales de Administración de Salud - CLAS-. Definía la participación ciudadana, pero esta vez, en el sector salud, y era considerada como aquella forma de intervención de los actores sociales (ciudadanos) en el planeamiento, organización, ejecución, evaluación, rendición de cuentas y vigilancia ciudadana de los procesos de salud y sus determinantes en el ámbito correspondiente. Es decir, por primera vez, el ciudadano era partícipe en todo el proceso de una política pública. En concreto, los CLAS enfocan a evaluar mejoras de calidad de la atención, tiempos de espera en la atención, entre otras cuestiones. Sin embargo, estos estudios no ofrecen datos sobre sus impactos en los derechos en salud y en la participación ciudadana. Esto puede ser debido a que las diversas gestiones se centran, en la mayor parte de las ocasiones, en los elementos relacionados con procurar un mayor grado de financiamiento por parte del ente rector (Ministerio de Economía y Finanzas); y no en el cumplimiento del objetivo del programa, que para este programa específico de los CLAS sería: mejorar la salud del ciudadano.

En consecuencia, se puede concluir señalando que los CLAS siguen siendo un buen referente en materia de participación ciudadana en el Perú, significa la primera experiencia de la descentralización con participación comunitaria en el país. Sin que exista la menor duda que aún resulta prematuro



decir, que estamos en camino de instaurar una cultura de participación y menos en establecer pautas claras de descentralización sobre la materia.

3.6. EL SISTEMA INSTITUCIONAL DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA (2011-2016).

En el año 2011, D Ollanta Humala Tasso resultó victorioso en las elecciones presidenciales³⁶ (julio 2011-julio 2016). En su programa electoral tenía como propuesta creación de un departamento ministerial destinado a promover las políticas de inclusión social. En consecuencia, tras ganar las elecciones, constituyó el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS³⁷) en el año 2011, implantando el modelo de cogestión en todos los Programas Sociales.

El MIDIS generó diversos programas sociales de índole participativa (no sólo asistencial), siendo el ciudadano un actor principal, entre ellos se encuentra el Programa Nacional de Asistencia Alimentaria – PRONAA- (Hoy Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma). A través del cual, la participación del ciudadano se ha catalogado como el más importante de las últimas décadas para el Perú.

Además, en esta etapa (2011-2016), también se realizaron cambios estructurales en diversos programas como:

a) El FONCODES con sus Unidades Territoriales³⁸ asentadas en todo el país para desarrollar el eje 4 de la Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social (2012) ³⁹ : “la inclusión económica, orienta sus intervenciones principalmente hacia la generación de oportunidades económicas en los hogares rurales en situación de pobreza y pobreza extrema desde la

³⁶ D. Ollanta Humala Tasso profesó, en su campaña electoral, una ideología que se inclinaba hacia el nacionalismo, por lo que se le consideró un candidato velasquista (Ex Presidente peruano militar Velasco Alvarado).

³⁷ Véase la Ley N° 29792.

³⁸ A esa fecha, fueron 26 Unidades Territoriales.

³⁹ Véase la Estrategia Nacional de Inclusión Social Crecer para Incluir del MIDIS.



perspectiva del ciclo de vida del hogar, a través del cual se articulan sus acciones con otros programas del MIDIS, gobiernos regionales, gobiernos locales y actores civiles en territorios focalizados”.

En este contexto, y según lo descrito en la página institucional del FONCODES⁴⁰, esta facilita el acceso a los servicios sociales y a los mercados locales que permiten mayores oportunidades para una reducción significativa de los niveles de pobreza y un aumento considerable de la calidad de vida de la población en situación vulnerable. Sus objetivos estratégicos en el marco del Plan Estratégico Institucional⁴¹ 2013-2016 del MIDIS son: “contribuir a la generación de mayores oportunidades económicas para los hogares rurales en situación de pobreza y pobreza extrema, y; mejorar la gestión de los servicios del programa con eficiencia, efectividad y calidad en beneficio de los usuarios”.

b) El Programa Nacional de Asistencia Alimentaria (PRONAA), se desactivó en el año 2011, ya que había perdido su razón de ser, se fragmentó y se politizó. La entrega del servicio alimentario dejó de ser su meta primordial. De este modo, desapareció una iniciativa participativa en la que intervenían diversos actores sociales: las madres, los padres de familia, y los productores de los alimentos. (Ver epígrafe 3.3 del presente TFM)

c) El Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma, surgió en el año 2012 (sobre la base del PRONAA) para no dejar de brindar el servicio alimentario y tuvo como base la participación de las madres y padres de familia en la etapa de compras y en la prestación misma del servicio alimentario. Según un informe de Transferencia de Gestión del Programa Nacional de Alimentación Escolar (2016), entre los mecanismos que han facilitado a la implementación del programa social se destacan: la sensibilización inicial que se brinda a las autoridades educativas y a la asociación de padres de familias de las instituciones educativas para concientizarlos acerca de la importancia de su participación en la gestión del servicio alimentario de sus propios hijos; y la

⁴⁰ Véase la www.foncodes.gob.pe

⁴¹ Véase la Resolución Ministerial N° 006-2013-MIDIS.



generación de un marco jurídico que regule la participación de los actores involucrados. Sin embargo, este sistema de participación ciudadana plantea algunos déficits, que se expondrán y analizarán en el siguiente capítulo.

En conclusión, y según los datos aportados en este capítulo, se evidencia claramente que el Estado peruano viene implementando, desde el año 1979, diversas iniciativas destinadas a fomentar e institucionalizar la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos y, en especial, en los programas sociales. Por lo que resulta necesario analizar el actual Sistema Institucional de Participación ciudadana en el servicio alimentario escolar que lidera el Programa Nacional Qali Warma, que es materia de investigación en el presente TFM.



CAPÍTULO IV: ANÁLISIS DEL SISTEMA INSTITUCIONAL DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL SERVICIO ALIMENTARIO ESCOLAR DEL PROGRAMA NACIONAL QALI WARMA (2014-2016).

En este capítulo se analiza el Sistema Institucional de la participación ciudadana en el servicio alimentario del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma. Para ello, se ha dividido el presente capítulo en cuatro epígrafes. En primer lugar, se identifican aspectos generales por la cual la política pública generada por el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social vincula a la participación del ciudadano con el Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma. A continuación, en el segundo apartado, se analiza la participación ciudadana en el Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma. En el tercer y cuarto epígrafe, se analizan respectivamente el marco normativo y los órganos estables que comprende el Sistema Institucional de participación ciudadana del servicio alimentario del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma.



4.1. ASPECTOS GENERALES DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO E INCLUSIÓN SOCIAL Y DEL PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR QALI WARMA.

En el año 2011, la creación del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) representó un hito fundamental en el desarrollo de las políticas de inclusión social en el Perú. Su consolidación marca el inicio de la reforma de una política de desarrollo e inclusión social basada en evidencias que enfatiza la focalización de las intervenciones, articula procesos de manera intersectorial e intergubernamental, y evalúa los resultados obtenidos. En ese sentido, el MIDIS interpretó la Inclusión Social⁴² como:

“una orientación central de política hacia el logro de una situación en la que todas las personas, en todo el territorio nacional, ejerzan sus derechos, accedan a servicios públicos de calidad y estén en capacidad de aprovechar las oportunidades que abre el crecimiento económico, de manera que el origen social o el lugar de nacimiento o residencia no constituya una traba para la participación en la comunidad nacional en condiciones de igualdad.”

Los diversos gobiernos del Perú, dentro de sus políticas públicas, se han enfocado en garantizar que todos los ciudadanos tengan acceso universal y de forma continua a los servicios públicos, en sus diferentes modalidades, según la Estrategia (2012). En ese sentido, señala que la política de desarrollo e inclusión social prioriza a aquellas personas en situación de mayor pobreza y vulnerabilidad, que no logran ser cubiertas por la política social universal.

Por otro lado, la educación es un aspecto crucial en el desarrollo de los países y especialmente en el Perú, donde las desigualdades para acceder a una educación de calidad se encuentran vinculadas a las condiciones económicas de las familias. En este sentido, se observa una brecha significativa entre la población rural y población urbana, ya que la diferencia de acceso a servicios básicos y educativos es considerable. Por ello, la Ley

⁴² Véase la Resolución Ministerial N° 006-2013-MIDIS, que aprueba el Plan Estratégico Sectorial Multianual (PESEM) 2013-2018. Pág. 06.



General de Educación⁴³ del año 2003 determinó que los niños y las niñas deben tener la alimentación necesaria en su etapa escolar, debido a que el Perú contaba con un índice de desnutrición para el año 2016 del 13.1% (Ver Figura 03), siendo el departamento de Huancavelica el más afectado con una tasa de desnutrición por encima del 33%, según un informe del 2016 del Instituto Nacional de Estadística e Informática del Perú.

Figura 03. Tasa de desnutrición crónica de niños/as menores de 5 años, según departamento, 2007 - 2016.

TASA DE DESNUTRICIÓN CRÓNICA DE NIÑOS/AS MENORES DE 5 AÑOS, SEGÚN DEPARTAMENTO, 2007 - 2016

Patrón de referencia OMS
(Porcentaje)

Departamento	2007 a/	2008	2009-2010	2010-2011	2011-2012	2013-2014	2015-2014	2016	2016
Total	28,6	28,8	28,2	18,6	18,1	17,6	14,8	14,4	13,1
Departamento									
Amazonas	37,4	28,8	25,2	27,5	30,3	27,1	30,8	22,7	19,3
Ancash	38,0	28,2	28,0	27,0	24,2	22,0	20,5	18,7	17,1
Apurímac	41,7	34,8	38,0	30,3	32,2	29,0	27,3	22,3	20,0
Arequíbe	12,4	12,2	12,3	9,0	0,9	8,7	7,3	7,5	0,3
Ayacucho	42,2	41,4	38,8	35,3	30,3	28,0	20,3	21,7	18,9
Cajamarca	40,0	39,8	40,5	37,0	30,1	35,0	32,2	23,9	20,0
Prov. Const. Del Calleo	-	-	-	-	-	-	7,0	0,5	5,9
Cusco	30,9	38,4	35,4	29,9	27,0	20,0	18,2	10,7	14,0
Huancavelica	59,2	53,0	54,0	54,2	51,3	42,4	35,0	34,0	33,4
Huánuco	49,4	39,2	37,4	34,3	29,0	29,0	24,8	24,2	19,2
Ica	13,0	10,3	10,3	8,9	8,0	7,7	0,9	0,7	7,1
Junín	31,9	33,7	30,4	20,7	24,0	24,2	22,1	19,8	20,5
La Libertad	31,2	27,2	20,1	23,2	23,5	22,1	19,9	15,9	12,2
Lambayeque	20,1	18,2	17,8	10,2	13,3	14,2	14,3	14,1	11,8
Lima	-	-	-	-	-	-	4,0	5,8	-
Provincia de Lima 1/	-	-	-	-	-	-	3,7	5,3	4,9
Región Lima 2/	-	-	-	-	-	-	10,0	9,7	5,9
Loreto	32,3	29,1	31,0	34,2	32,3	27,7	24,0	23,2	23,0
Madre de Dios	15,7	12,5	11,9	11,9	13,1	11,0	9,8	10,2	8,3
Moquegua	9,5	5,1	5,7	5,7	8,5	4,1	4,2	3,5	4,5
Pasco	39,5	38,4	32,0	24,8	24,0	20,5	24,9	22,4	24,8
Piura	29,0	23,0	22,9	20,9	20,8	24,9	21,7	20,3	15,3
Puno	30,7	27,3	25,5	21,5	20,3	19,0	17,9	14,5	10,4
San Martín	25,1	28,2	20,8	22,8	10,5	15,5	10,0	10,3	12,1
Tarma	0,3	2,1	3,0	3,7	3,3	2,9	3,7	2,0	2,3
Tumbes	12,2	13,5	12,8	11,0	8,5	9,1	8,3	9,1	7,4
Ucayali	30,5		31,0	31,4	23,7	24,5	20,1	24,0	24,8

1/ Comprende los 43 distritos que conforman la provincia de Lima.

2/ Comprende las provincias: Barranca, Cajatambo, Centa, Cajete, Huaral, Huarochiri, Huanuco, Oyón y Yauyos.

a/ La estimación a nivel nacional corresponde a información recolectada entre los meses de febrero a setiembre 2007 y la estimación a nivel departamental corresponde a información recolectada en el año 2005, 2007 y 1er trimestre 2008 más ampliación muestral, la mediana de fecha de entrevista es junio 2007.

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática - Encuesta Demográfica y de Salud Familiar.

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática - INEI.

La reducción de la desnutrición a nivel nacional se ha convertido en el principal objetivo en salud del gobierno nacional. Este objetivo plantea disminuir las cifras de desnutrición en cinco puntos. El último estudio del INEI (2016)

⁴³ Véase la Ley N° 28044.



señalaba que la cifra de niños desnutridos entre 0 y 5 años bordea el 13.1%, número que llega a su máxima expresión en departamentos como Huancavelica (33%), Pasco (24.8%) y Ucayali (24.8%). Lo que ha conllevado al incremento de la desnutrición es la falta de servicios básicos como el agua y desagüe, sobre todo en lugares de extrema pobreza en el Perú. Conocido es que la desnutrición incrementa las posibilidades de enfermedades de todo tipo. Siendo esta la causa de muertes de niñas y niños menores de 5 años de edad. Según el informe de Instituto Nacional de Salud del 2015, se indican que el 56% de la muerte de las niñas y niños que oscilan esa edad son efecto de la mala nutrición. Es por ello que el Estado ha puesto énfasis en esta situación creando programas sociales, a nivel local y nacional, como el PRONAA (hoy extinguida) y el programa materia de la presente investigación.

Además es conocido que la mala nutrición de las niñas y niños menores de 3 años pueden ser devastadores que pueden llevar a la muerte. Es por ese motivo, que el Estado Peruano apuesta por la reducción de las enfermedades a temprana edad, creando una política de mejor alimentación en niñas y niños menores de 5 años de edad, con programas como Cuna Más del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, y el Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma, en niñas y niños en la edad escolar.

Por otro lado, tenemos que según las estadísticas de la Encuesta Demográfica y de Salud Familiar (ENDES) del año 2005, los niveles de desnutrición crónica en niños próximos a cumplir los cinco años (48-49 meses, por ejemplo), constituyen un indicador de los efectos acumulativos del retraso en el crecimiento. Por otro lado, este indicador ha disminuido en casi diez puntos porcentuales en los últimos veinte años (de 37.8% en 1984 a 26.7% en 2004), mientras que en la última década se ha mantenido casi constante (1996 al 2006). Los factores que favorecen la desnutrición en estas poblaciones son: la ingesta insuficiente de nutrientes en la dieta (calorías, proteínas, micro nutrientes); la pobreza que impide o limita el acceso a los alimentos nutritivos; el escaso conocimiento acerca de los hábitos adecuados de alimentación; la carencia de recursos sanitarios básicos (agua, desagüe, etc.); y la supresión de



la leche materna en menores de 06 meses, entre otros factores determinantes; entre otros.

Como se conoce, la alimentación y nutrición adecuada no es sólo un derecho humano, sino que además por parte del Estado es una inversión a mediano y largo plazo. En ese contexto, se crea el Programa Nacional de Asistencia Alimentaria (PRONAA) en el año 1992 (durante el gobierno de D. Alberto Fujimori Fujimori), cuyo objetivo estratégico fue combatir la malnutrición en la población menor de 12 años. Sin embargo, en sus casi 20 años de funcionamiento⁴⁴ no logró sus objetivos. El PRONAA se adscribió al MIDIS en el año 2011 y se llevaron a cabo unos “muestreos de calidad y salubridad que detectaron la distribución de alimentos en estado de descomposición o que no eran aptos para el consumo humano, por lo que se tuvo que detener su distribución”, según lo referido por D. Jorge Arrunátegui Ex Viceministro del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (período 2012). Así, el PRONAA había perdido su razón de ser, convirtiéndose en una entidad sometida a los intereses políticos y de proveedores y de muchos colectivos organizados por los propios padres de familia. Por ello, el gobierno del presidente D. Ollanta Humala Tasso (período de mandato fue de julio 2011 a julio 2016) procedió a la extinción de este Programa⁴⁵.

En este contexto, en el año 2011 se creó el Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma⁴⁶ (en adelante el programa social). Un programa social que se generó para recuperar los objetivos primigenios del programa anterior; es decir, para suplir las deficiencias y dar respuesta a los problemas detectados en las iniciativas anteriores. Cabe resaltar, que las evaluaciones llevadas a cabo al PRONAA dieron como resultado una cantidad importante de deficiencias tanto en el diseño del programa como en su

⁴⁴ Artículo periodístico de Jorge Arrunategui (Ex vice ministro del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social). Disponible en web. <https://redaccion.lamula.pe/2012/06/12/jorge-arrunategui-explica-por-que-se-elimina-el-pronaa/danilanzara/> (Consulta: el 10 de julio 2018).

⁴⁵ Véase el Decreto Supremo N° 007-2012-MIDIS.

⁴⁶ Véase el Decreto Supremo N° 008-2012-MIDIS por el Decreto Supremo N° 006-2014-MIDIS.



ejecución, esto último comprendido en su forma de distribución de alimentos, en los estándares mínimos de usuarios, entre otras cuestiones.

En concreto, sus objetivos⁴⁷ radican en garantizar el servicio alimentario durante todos los días del año escolar a sus usuarios de acuerdo con sus características y las zonas donde viven; contribuir a mejorar la atención de sus usuarios en clases, favoreciendo su asistencia y permanencia; y promover mejores hábitos de alimentación en sus usuarios. Por lo tanto, esta iniciativa tiene como finalidad brindar un servicio alimentario de calidad durante todos los días del año escolar, con alimentos variados, ricos y nutritivos, para niñas y niños matriculados en instituciones educativas públicas del nivel de educación inicial y primaria de todo el país, y del nivel secundaria en los pueblos indígenas de la Amazonía peruana para mejorar la atención en clases, la asistencia escolar y los hábitos alimentarios de estos niños.

Cabe precisar que, en el Perú, los quintiles de pobreza los determina el Instituto Nacional de Estadística e Informática, tal como lo señala un documento del 2000 (INEI). En consecuencia, el programa social prioriza la atención según quintiles de pobreza y de poblaciones vulnerables, así en las Instituciones Educativas públicas ubicadas en los distritos de los quintiles I y II, y en las comunidades indígenas de la amazonia (nivel secundario), se otorgan 2 raciones (desayuno y almuerzo), mientras que en los distritos con quintiles III, IV y V, se otorga una ración (desayuno). Así mismo, el diseño del programa social opera bajo dos modalidades: Por raciones y por productos. En el primero, el proveedor se encarga de entregar diariamente el Kit de alimentos a las Instituciones Educativas para que a través de los Comités de Alimentación Escolar (compuesto por padres de familia y personal docente) sean entregados a las niñas y niños usuarios del programa social. En el segundo, el proveedor entrega los insumos necesarios para que, a través de los Comités de Alimentación Escolar, sea preparada los alimentos (que de acuerdo a una dieta nutricional) sean repartidos a los usuarios del programa social.

⁴⁷ Véase el artículo 05 del Manual de Operaciones del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma, aprobado mediante Resolución Ministerial N° 283-2017-MIDIS.



Por lo tanto, el programa social planifica y organiza los procesos de prestación del servicio alimentario, fortalecimiento de capacidades y la asistencia técnica a los actores involucrados en la prestación del servicio alimentario. Además, a través del Comité de Compras se planifica, organiza, conduce y controla los procesos vinculados con la contratación de los alimentos y con la transferencia de recursos a los operadores de las modalidades de gestión; y también los procesos vinculados con el seguimiento y el control sobre la gestión operativa conducente a la prestación del servicio alimentario.

4.2. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR QALI WARMA.

El programa social apuesta por un modelo de cogestión basado en la corresponsabilidad, que involucra la participación de los distintos actores de la comunidad y del sector público y privado, quienes de manera coordinada y articulada colaboran en la ejecución de las prestaciones que brinda el programa social, de acuerdo con los lineamientos que para tal efecto establece el MIDIS. Este modelo, bajo el cual opera el programa social, define la existencia de dos Comités: el Comité de Compra y el Comité de Alimentación Escolar. El Comité de Compras (en adelante el CC) se encarga de realizar el proceso de compra, lo cual implica la selección del proveedor que abastecerá de alimentos a un número de Instituciones Educativas Públicas (en adelante IIEE) dentro de su zona de influencia. Están conformados por representantes del gobierno local, las redes de salud, la gobernación y los padres de familia de las IIEE. El Comité de Alimentación Escolar (en adelante el CAE) se encarga de verificar la calidad de los alimentos recibidos por el proveedor; y para el caso de productos, preparar los alimentos que recibirán los niños. Desde el año 2014, se integran dos representantes de la IE (uno de ellos el director, un docente o un administrativo, y el otro un docente de nivel inicial y/o primario) y por representantes de los padres de familia. Además, pueden tener como



miembro adicional a un estudiante de los últimos años de primaria. Es decir, en ambos comités el ciudadano es el actor relevante para llevar a cabo el objeto más importante del programa social, que es la gestión del servicio alimentario en sí. Por ende, para la presente investigación se ha considerado analizar estos dos órganos para fundamentar la hipótesis planteada en el capítulo I del presente TFM.

De este modo, esta política pública contempla el nivel más alto de participación, según la escala de Arnstein (1969), toda vez que este modelo participativo pretende desarrollar las capacidades de los actores de la comunidad y empoderar a la población, integrándolos e implicándolos en el servicio alimentario. Por ello, se ha generado diversos órganos formales (o espacios institucionales) en los que participan los ciudadanos, concretamente: los CC por regiones y los CAE por cada IIEE. Además de un marco regulador que facilita esta participación social en los asuntos públicos.

El proceso de compra se ha formalizado a través del Manual de Compras⁴⁸, el cual establece las disposiciones, lineamientos y procedimientos de observancia obligatoria por los CC, encargados de gestionar el proceso. De igual forma, el CAE cuenta con un Protocolo⁴⁹ que regula su conformación y actualización en las IIEE usuarias del programa social, encargados del servicio alimentario propiamente.

Por otro lado, cabe precisar que el programa social tiene como razón de ser: mejorar la atención de los niños; fomentar la asistencia a clases, y; fomentar hábitos saludables de alimentación. Es así que la intervención del programa social tiene como base el modelo de cogestión del servicio que comprende la intervención del ciudadano en el servicio alimentario (como asunto público) y la participación del Estado. El proceso para la atención del servicio alimentario comprende tres fases: 1) planificación del menú escolar, 2) proceso de compra y, 3) gestión del servicio alimentario. En estos tres

⁴⁸ Véase la Resolución de Dirección Ejecutiva N° 014-2017-MIDIS/PNAEQW del 09 de enero 2017.

⁴⁹ Véase la Resolución de Dirección Ejecutiva N° 345-2017-MIDIS/PNAEQW.



procesos, se incorporan diversos actores en la responsabilidad de llevar a cabo este programa social, y por ello se advierten resultados negativos como positivos. Entre los resultados negativos tenemos ciertas falencias como la poca capacitación o falta de interés de los actores sociales que intervienen tanto en el proceso de compras como en el proceso de gestión alimentaria, es decir, en el preparado de los alimentos, así como el poco interés del Estado en por implementar mecanismos que hagan que los sectores no solo se involucren en este servicio alimentario, como asunto público, sino que adquieran ciertas responsabilidades al momento de su ejecución. Entre los resultados positivos, se advierte la reducción de costos de transacción que es producto de centralizar toda la intervención en un solo lugar (desde Lima, capital del Perú).

Por ello, Moreno (2015:09) ex jefa del programa social⁵⁰ (periodo de gestión 2015-2016), en su investigación titulada “Un modelo de cogestión para asegurar la alimentación escolar: los comités de compras y los comités de alimentación escolar”, señala que “el Programa ha implementado mecanismos que promueven y facilitan la participación”, entre ellos: la generación de un marco jurídico a través del cual regula la participación de los actores involucrados en el modelo de cogestión. Y hace referencia a que el programa social ha elaborado dispositivos técnicos/legales mediante los cuales se establecen las funciones de los servidores del programa social y de los Comités en la gestión propia del servicio alimentario. Sin embargo, aunque se haya generado un sistema institucional para promover la participación ciudadana en el programa social, la cultura participativa en el Perú es mínima. Es decir, son pocos los ciudadanos que les interesa realmente involucrarse en políticas públicas, aun siendo estos usuarios del mismo. En este sentido, se pronuncia Bobadilla (2004) en su investigación titulada “La gerencia social en el nuevo siglo: una aproximación teórica”, al señalar que “las implicancias de no contar con una tradición o cultura de participación en el Perú ocasiona que la mayoría de las personas perciban que el manejo de bienes comunes recae en

⁵⁰ Véase la Resolución Ministerial N° 092-2015-MIDIS y Resolución Ministerial N° 225-2016-MIDIS).



otros, y esto bloquea la posibilidad de generar sinergias que ayuden a reducir los diversos costos que crea el manejo de dichos bienes, y por lo tanto, la posibilidad de generar desarrollo sostenible” (Bobadilla, 2004:136).

Teniendo en cuenta lo anteriormente señalado, podemos afirmar que para la ejecución de este programa social es necesario involucrar a un público informado, conocedor del servicio público, con cultura participativa. En consecuencia, el buen desarrollo de cualquier sistema de participación ciudadana requiere de un tipo de “ciudadano temático” (Font, 2004:25), personas que actúan como el perfecto ciudadano (informado y activo) en algunos temas o ámbitos políticos (medio ambiente, política, etc.), ya que “estos públicos temáticos son otra forma de llevar a cabo la política mucho más allá de técnicos y políticos”.

4.3. MARCO REGULADOR Y ÓRGANOS ESTABLES DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR QALI WARMA.

Parés y Resende (2009a) proponen una tipología para clasificar las distintas formas de participación promovidas por la administración en el ámbito local, unificando en pocas categorías la gran cantidad de términos que se vienen utilizando para referirse a las distintas prácticas de participación. En consecuencia, refieren que existen las siguientes prácticas institucionalizadas de participación ciudadana: “i) Sistemas estables de participación (marcos reguladores y órganos estables); ii) procesos participativos; iii) políticas públicas globalmente participadas; y, iv) mecanismos de participación” (Parés y Resende, 2009a:78).

En el presente epígrafe, se hará referencia a los sistemas estables de participación que son “todos aquellos elementos de garantía y promoción de la participación que actúan de forma regular y permanente en un determinado territorio, más allá del sistema electoral general” (Parés y Resende, 2009a:79).



Es decir, el sistema estable de participación es la estructura sólida a través de la cual se organiza y se rige de forma permanente la participación de una localidad o de un determinado territorio, integrado por distintos mecanismos: los reglamentos y regulaciones, consejos y comités, las audiencias públicas ordinarias y obligatorias o el defensor del ciudadano, entre otros. Los autores citados distinguen “dos grandes grupos de canales participativos: i) el marco regulador de la participación, que viene a ser toda la normativa destinada a institucionalizar, ordenar, fortalecer, o promover la participación de la ciudadanía; y, ii) los órganos estables de participación, que son todo espacio institucional y formal a través del cual se materializa la participación de la ciudadanía de forma permanente. Estos últimos permiten la incidencia constante de la ciudadanía en la gestión” (Parés y Resende, 2009a:79).

En esa misma línea, Pastor (2013:197, citando a Parés y Resende, 2009), señala que “los dos mecanismos formales que permiten institucionalizar la intervención de los ciudadanos en la resolución de los asuntos públicos son el marco regulador de la participación y los órganos estables de participación”. En ese sentido, en las siguientes líneas vamos a referirnos a el marco regulador y los órganos estables de participación ciudadana existentes en el programa social, materia de análisis en el presente TFM.

4.3.1. Marco regulador de la participación ciudadana en el programa social.

La promulgación y entrada en vigencia de la Constitución Política de 1993⁵¹ supuso, en materia de participación ciudadana, el derecho de toda persona a participar en forma individual o asociada en la vida política, económica, social y cultural de la nación. En esa misma línea, en el año 1994,

⁵¹ Véase el numeral 17 del artículo 2. La Constitución Política del Perú de 1993 es la Carta Magna sobre la cual reposan los pilares del Derecho, la justicia y las normas del país. Esta controla, regula y defiende los derechos y libertades de los peruanos; organiza los poderes e instituciones políticas. Fue redactada por el Congreso Constituyente Democrático. Aprobada mediante el referéndum de 1993.



se aprobó la Ley de los Derechos de la Participación y Control Ciudadano, a través de la cual se institucionaliza la participación del ciudadano en los asuntos públicos, ya que se regula sus derechos de participación y se establece los mecanismos formales de participación ciudadana que son básicamente tres: los pedidos de rendición de cuentas, la remoción de funcionarios y la revocatoria de autoridades.

En el marco de ambos dispositivos reguladores, se crea el Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma⁵² para brindar un servicio alimentario de calidad, adecuado a los hábitos de consumos locales, cogestionado con la comunidad, sostenible y saludable, para las niñas y los niños del nivel de educación inicial a partir de los 3 años de edad y del nivel de educación primaria de la Educación básica en IIEE; y para los alumnos de nivel secundaria de los pueblos indígenas de la Amazonía del país. Este programa tiene como Estrategia el Modelo de Cogestión⁵³, cuya finalidad es la promoción del desarrollo de capacidades en los actores de la comunidad y la participación empoderada de la población en la provisión del servicio alimentario. Entre las funciones del programa social se encuentran la de promover la intervención articulada de sectores y niveles de gobierno, organismos y programas que compartan o complementen los objetivos del programa social; así como promover la participación y cooperación de la comunidad educativa, las organizaciones sociales y el sector privado en la implementación de las modalidades de gestión y atención de los servicios del programa social. Entre sus objetivos específicos se destacan: garantizar el servicio alimentario durante todos los días del año escolar a sus usuarios, de acuerdo a sus características y las zonas donde viven; contribuir a mejorar la atención de sus usuarios en clases, favoreciendo su asistencia y permanencia; y promover mejores hábitos de alimentación en sus usuarios.

⁵² Véase el Decreto Supremo N° 008-2012-MIDIS.

⁵³ Véase la Resolución de Dirección Ejecutiva N° 345-2017 que aprueba el Protocolo de Conformación del CAE.



En este apartado debemos referirnos a lo señalado según el enfoque de March y Olsen (1997, citado en Pastor, 2011:119), el Nuevo Institucionalismo normativo “entiende que las instituciones funcionan en función de sus reglas formales e informales partiendo de la “lógica de lo adecuado” y que, por ello, los individuos, ante una determinada situación, tienden a seguir o elegir conscientemente aquellos procedimientos o parámetros establecidos que identifican como los más apropiados o pertinentes”. En concreto, a través de este enfoque, el respeto a las normas prevalece por sobre cualquier situación, y contribuye a limitar las actuaciones dentro de las instituciones. Los actores obedecen a las normas para simplificar la realidad y de esa manera tomar las decisiones más adecuadas y equitativas. Lo que quiere decir que los actores institucionales hacen prevalecer las normas y reglas por sobre, inclusive, sus propios intereses. Por lo tanto, lo que se pretende en este apartado es identificar la necesidad de contar con un marco regulador que comprenda un diseño transversal a todas las políticas sociales peruanas para hacerlas obligatorias y equitativas.

Al respecto, el Ministerio de Educación y el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social han definido el sistema de organización y de funcionamiento de los CC y de los CAE, regulando la participación activa del ciudadano en el servicio alimentario del programa social mediante el marco reglamentario siguiente: a) la Norma técnica para la Cogestión del Servicio alimentario del programa social⁵⁴ cuya finalidad es la de establecer orientaciones de observancia obligatoria y de aplicación nacional, para asegurar que las niñas y niños de las IIEE reciban adecuadamente la alimentación que brinda. Los objetivos más relevantes de dicho marco regulador son: promover e impulsar la participación activa de las autoridades educativas en la conformación de los Comités de Alimentación Escolar; y orientar a las autoridades educativas y a la comunidad educativa al apoyo del programa social en la gestión del servicio alimentario que incluye la recepción, preparación, servido y distribución de los alimentos, así como la vigilancia del consumo; b) el Manual de Compras del

⁵⁴ Véase la Resolución de Secretaria General N° 602-2014-MINEDU.



Modelo de Cogestión⁵⁵ para la provisión del servicio alimentario del programa social (muchas veces modificada). En este Manual se señala que el proceso de compras se encuentra a cargo exclusivo del CC y que tiene por objeto la provisión del servicio alimentario a los usuarios del programa social en las siguientes modalidades de atención: raciones⁵⁶ y productos⁵⁷; c) Protocolo para la conformación y actualización de los CAE⁵⁸ de las IIEE usuarias del programa social, y señala que el servicio alimentario se brinda a través de la Estrategia de Cogestión, mediante la cual se busca la corresponsabilidad, cooperación y participación articulada entre actores públicos, privados y la sociedad civil, a efectos de proveer un servicio de calidad a las y sus usuarios. Así mismo, reconoce la conformación de los Comités de Cogestión (Comité de Compras y Comité de Alimentación Escolar), que asistidos y supervisados por el programa social desarrollan la fase de proceso de compra y gestión del servicio alimentario, conforme a las normas que se emiten para ello.

Por lo antes descrito, si consideramos que el marco regulador “se constituye de toda aquella normativa destinada a institucionalizar, ordenar, reforzar e impulsar la participación ciudadana” (Pastor Albaladejo, 2013:197), las normatividades descritas en los párrafos anteriores reflejarían todas estas características. En este sentido, la participación ciudadana en el servicio alimentario estaría fundamentada y asociada intrínsecamente por un marco regulador idóneo. Sin embargo, en la ejecución del servicio alimentario del programa social evidenciamos diversas falencias, ya que, aunque las normas descritas regulan las funciones de los ciudadanos frente a ambos comités, éstas no regulan su institucionalización como actores del programa social. En

⁵⁵ Véase la Resolución de Dirección Ejecutiva del Programa Qali Warma N° 014-2017-PNAEQW.

⁵⁶ Comprenden los desayunos o refrigerios que no requieren preparación en las instituciones educativas públicas. Son alimentos preparados para el consumo inmediato o envasados industrialmente, que cumplan con el aporte nutricional y los requisitos establecidos en las especificaciones técnicas de alimentos y otros documentos relacionados aprobados por el Programa social.

⁵⁷ Comprenden los alimentos no perecibles de procesamiento primario o industrializado que cumplan los requisitos establecidos en las especificaciones técnicas de alimentos y otros documentos relacionados aprobados por el Programa social.

⁵⁸ Véase la Resolución de Dirección Ejecutiva N° 345-2017-MIDIS/PNAESQW.



concreto, como se verá en el siguiente apartado, los comités no se contemplan en el organigrama institucional como órganos del programa social, lo que origina que los integrantes de ambos comités ejecuten funciones que no se encuentran definidas de manera clara y cuyas normas no expresen responsabilidades sujetas a controles y sanciones disciplinarias.

4.3.2. Órganos estables de la participación ciudadana en el programa social

El Comité de Compras y el Comité de Alimentación Escolar son los dos órganos estables de participación del ciudadano en el Programa Social Qali Warma, diseñados por la administración pública peruana, con la finalidad de articular la intervención del ciudadano específicamente, en el servicio alimentario, ya sea a título individual y/o como representantes de alguna organización de la sociedad civil.

El Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social es el ente rector de los programas sociales con mayor incidencia en la participación del ciudadano en los servicios públicos brindados a la población en general. Por ende, este Ministerio se ha convertido, hoy en día, en la entidad pública con mayor preponderancia en la participación ciudadana.

La Dirección General de Políticas y Estrategias del referido Ministerio, es el órgano encargado de la dirección y ejecución de las políticas y servicios sociales y, por ello es que, para la presente investigación, se convierte en el órgano competente para institucionalizar la participación ciudadana en este sector. Cabe precisar, que esta Dirección General es la responsable de proponer y conducir el diseño de las políticas y estrategias en materia de desarrollo e inclusión social; además tiene entre sus funciones la de conducir a los programas sociales y proponer mejoras, entre los que se encuentra el programa social.



A continuación, se ahonda en el modelo institucional de estos órganos estables de participación, con la finalidad de comprobar si cuentan con un diseño institucional adecuado para garantizar la participación ciudadana en el servicio alimentario del programa social del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social.

a) El Comité de Compras. “Para que los ciudadanos puedan intervenir en las políticas públicas no solo deben crearse espacios institucionales inclusivos, sino también dotarlos de capacidad competencial necesaria para poder incidir, de algún modo, en las políticas públicas” (Pastor Albaladejo, 2013). En ese sentido, cabe resaltar en la presente investigación, que este órgano estable tiene la función no solo de llevar a cabo el proceso de compras de los productos alimenticios, sino que además sirve como un consejo consultivo, toda vez que entre sus funciones se encuentran las de Implementar las acciones que, como resultado de la supervisión y asistencia realizada, disponga, con carácter vinculante, el Jefe de la Unidad Territorial que tiene a su cargo el Comité de Compras.

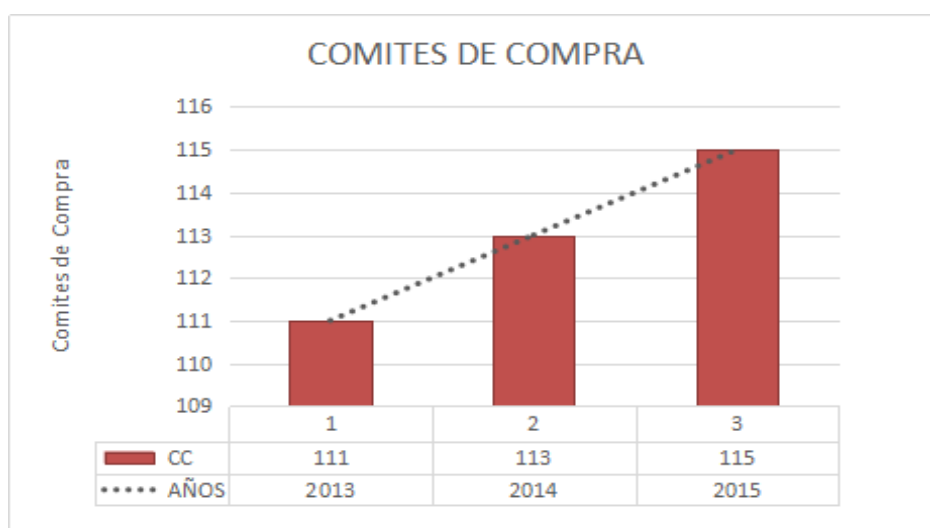
Cabe señalar que la base de intervención del ciudadano en este órgano estable, es a título individual para el caso de los padres de familia; y, a título asociativo en su calidad de representante de las Instituciones Públicas Educativas. Se crea considerando las necesidades y potencialidades de la comunidad, por lo que su participación redundará en el desarrollo de capacidades y el empoderamiento de la comunidad. De esa manera se promueve la participación de los ciudadanos en la vigilancia social o ciudadana, asignándole compromisos relacionados con el control sobre la gestión pública que garanticen que los servicios brindados por el programa social sean de calidad.

El Comité de Compras se genera en un determinado territorio de acuerdo a lo definido por el programa social, agrupando determinado número de Instituciones Educativas Públicas, y es indicado en las Bases (reglas de juego en el proceso de compras). El número de CC ha aumentado a lo largo



del tiempo, como se puede observar en el Gráfico 01. En el año 2013, existían 111 Comités de Compra y 115 en el año 2015. Para cumplir con la debida cobertura del programa social, se deben conformar el 100% de los CC programados para las 27 Unidades Territoriales a nivel nacional.

Gráfico 01. Comités de Compra.



Fuente: María Moreno Saavedra (Ex Jefa del Programa Nacional Qali Warma en su estudio sobre Un modelo de gestión para asegurar la alimentación escolar. Congreso CLAD. Noviembre 2015.

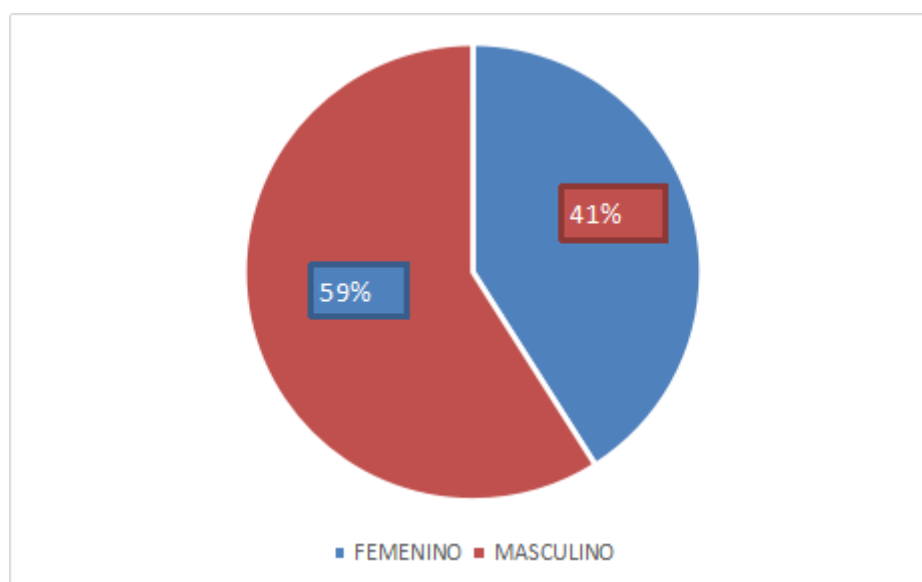
Por otro lado, el Índice de representación de los actores sociales en este órgano estable tiene que ver con el porcentaje sobre el total de actores que intervienen en el proceso de compras y se puede evidenciar en dos tipo de actores: los actores políticos administrativos que para la presente investigación, se encuentran representados por integrantes de las diferentes administraciones públicas: un Gerente o Gerente de Desarrollo social, o quien haga sus veces de la municipalidad provincial o distrital en el caso de Lima Metropolitana, que cuente con el mayor número de IIEE en el ámbito del CC y actuará en calidad de Presidente; la Directora o Director de la Red de Salud, o quien este delegue, de la provincia o distrito en el caso de Lima Metropolitana, que cuente con el mayor número de IIEE en el ámbito del CC; en el caso de ausencia o impedimento o remoción del Presidente del comité, el representante de la Red



de salud asumirá la presidencia, en forma interina, en tanto se reincorpore o designe al representante de la Municipalidad; la Sub prefecta o Sub prefecto de la provincia o en el caso de Lima Metropolitana, la sub prefecta o sub prefecto del distrito que cuente con el mayor número de IIEE en el ámbito del CC; y los actores sociales que son los miembros externos a la propia administración pública, que para la presente investigación, es una o un representante de los padres de familia del nivel primario de la IIEE, en el ámbito de CC que cuente con mayor número de usuarios elegido en asamblea de padres de familia, debidamente acreditado; una o un representante de los padres de familia del nivel inicial de la IIEE, en el ámbito del CC que cuente con mayor número de usuarios, elegido en asamblea de padres de familia debidamente acreditado (Manual de Compras, 2017).

De igual forma, se observa que la participación masculina es superior en 18% a la participación femenina en los CC del año 2015 (Ver Gráfico 02), esta información pudiera deberse a que los representantes de las instituciones públicas designadas son en su mayoría varones.

Gráfico 02. Porcentaje de participación en los Comités de Compra por sexo.



Fuente: María Moreno Saavedra (Ex Jefa del Programa Nacional Qali Warma en su estudio sobre Un modelo de gestión para asegurar la alimentación escolar. Congreso CLAD. Noviembre 2015.



De igual forma, es necesario analizar en el presente epígrafe la forma de adopción de las decisiones por parte de los actores que intervienen en este órgano estable. Al respecto, cabe precisar que los CC sesionan obligatoriamente: Para su instalación; para convocar y aprobar el cronograma del proceso de compra en el ámbito de su jurisdicción, en el marco de las Bases aprobadas por el Programa social; para conducir el proceso de compra para la provisión del servicio alimentario; para implementar, a solicitud del Jefe de la Unidad Territorial para, entre otras acciones, las opiniones técnicas que el programa social emite sobre incumplimientos contractuales que conlleven a resoluciones, nulidades, penalidades y/o requerimientos de suscripción de adendas por incremento o reducción de prestaciones.

Al respecto, y para que las decisiones tomadas en las sesiones por sus integrantes sean válidas, se requiere un quórum mínimo de tres (3) integrantes. En ausencia del Presidente asume el representante de la Red de Salud. - Los acuerdos se adoptan con el voto favorable de tres (3) de sus integrantes. - Las decisiones del CC son inapelables por los postores en el proceso de compra. - El Supervisor de Compras debe participar en todas las sesiones del CC con la finalidad de brindar asistencia técnica.

Sobre el particular, cabe precisar que de la entrevista llevada a cabo por la señora Julia Figueroa Salinas (Ver Anexo 1), representante de la Asociación de madres y padres de familia (AMAPAFA) de la Institución Educativa 30111 "Virgen del Rosario" del distrito de San Juan de Lurigancho, manifiesta que en muchas sesiones en las que ella interviene (no precisa exactamente el número) no son tomadas en cuenta por los demás integrantes; así mismo considera que en varias oportunidades las decisiones son tomadas por los otros integrantes y que se le requiere solo por el quórum, es decir, para la firma de actas. Y que es falso que el Supervisor de compras se encuentre presente en las sesiones llevadas a cabo por el CC. Termina la entrevista señalando que falta coordinación por parte de los funcionarios del programa social, por cuanto desde la Lima - Central (Capital) no se puede vigilar correctamente las sesiones del CC y mucho menos imputar responsabilidades a todos sus



integrantes de manera solidaria. Señala que el servicio alimentario es necesario para el lugar donde reside, porque es apoyar a los niños pobres. Solicita que se invierta más en capacitaciones, porque no son suficientes.

Por último, cabe precisar que entre las funciones asignadas al CC tenemos: convocar el proceso de compras; conducir el proceso de compras con la asistencia técnica que brinde el Supervisor de compras; recibir, evaluar y seleccionar las propuestas presentadas por los postores para la provisión del servicio alimentario, emitiendo para cada acto el acta de sesión respectiva; suscribir contratos con los postores adjudicados, así como las adendas; resolver contratos con los proveedores; realizar los pagos a los proveedores de acuerdo a las transferencias de recursos financieros efectuadas por el programa social; rendir cuenta documentada al programa social de los recursos financieros transferidos; implementar las acciones y opiniones técnicas que disponga el programa social en el marco del Convenio de Cooperación suscrito entre el programa social y el Comité de Compras (Manual de Compras, 2017).

De lo anteriormente señalado, se evidencia que este órgano estable denominado Comité de Compras no solo ejerce funciones principales del proceso de compras del servicio alimentario, sino que además ejercería la función de consejería; y que, de lo analizado en la entrevista, no está siendo utilizado de manera apropiada para llevar a cabo mejoras en la estructura de la política pública conducida por el sector Inclusión Social. Así mismo, se observa que la voz y voto por parte de los miembros no es proporcional para todos; en ese sentido, se puede afirmar categóricamente que el poder de influencia en las decisiones de este órgano estable, frente a la política pública del servicio alimentario escolar, se encuentra limitado.

Por último, cabe resaltar que del análisis de la participación por parte de los integrantes del CC ha permitido constatar que los actores políticos administrativos tienen un mayor peso que los actores sociales (en los cuales radica la participación del ciudadano en los asuntos públicos) en su estructura formal. Para el caso del representante de los padres de familia de la Institución Educativa Pública, es elegido internamente en la AMAPAFA de la Institución



Educativa 30111 “Virgen del Rosario” del distrito de San Juan de Lurigancho, sin que existan requisitos mínimos exigibles por parte del programa social o del Ministerio de Educación como su ente rector, para transparentar que la elección del representante de los padres de familia se haya llevado a cabo de manera democrática. Más aún si se toma en cuenta lo señalado por la entrevistada, cuando señala que la AMAPAFA de la Institución Educativa que ella representa en el CC, es una asociación a la cual en sus sesiones no concurren ni el 10% de padres de familia que comprende la mencionada Institución Educativa. En concreto, se puede establecer de manera fehaciente que los actores sociales que intervienen en la sesiones del CC, a pesar de tener gran influencia en su composición, no tienen apoyo por parte del sector Inclusión Social desde su elección en la AMAPAFA hasta su intervención como integrante del órgano estable materia de análisis en este epígrafe.

b) El Comité de Alimentación Escolar. Tiene como misión el ser una organización de personas que tienen como objetivo ejecutar y vigilar la prestación del servicio alimentario en las IIEE.

La base de intervención del ciudadano en este órgano estable, es a título individual para el caso de los padres de familia; y, a título asociativo en su calidad de representante de las Instituciones Públicas Educativas para el caso de los directores y docentes. Al igual que para el CC, este órgano estable promueve la participación de los ciudadanos en la vigilancia social o ciudadana, asignándole compromisos relacionados con el control sobre la gestión pública que garanticen que los servicios brindados por el programa social sean de calidad.

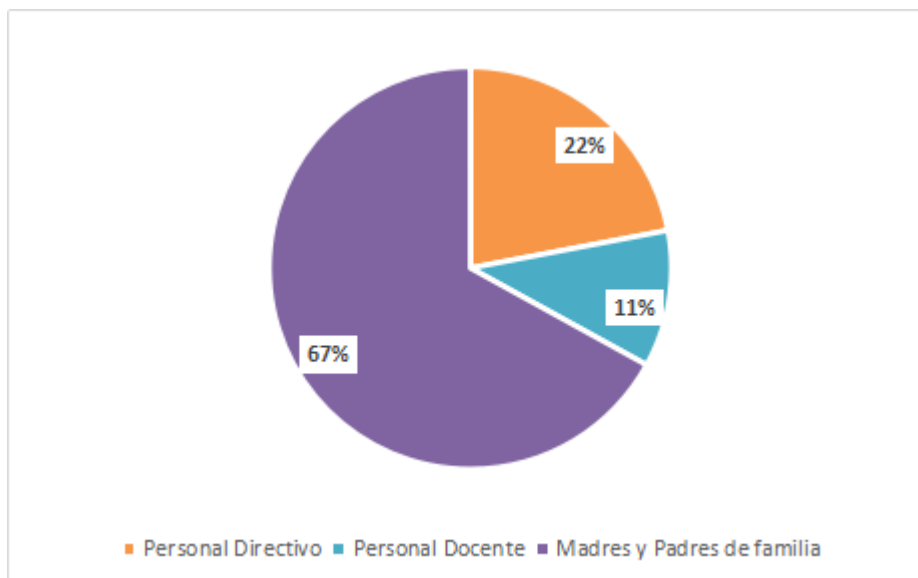
Por otro lado, el Índice de representación de los actores sociales en este órgano estable tiene que ver con el porcentaje sobre el total de actores que intervienen en el proceso del servicio alimentario y se puede evidenciar en dos tipo de actores: los actores políticos administrativos que para la presente investigación, se encuentran representados por integrantes de las diferentes administraciones públicas: a razón de un CAE por nivel educativo en cada IIEE



usuaria del programa social de la siguiente manera: 1) presidenta o presidente: la directora o director de la IIEE; secretaria o secretario: un representante de las o los docentes y/o administrativos del nivel inicial, primario o secundario, según corresponda; y los actores sociales: vocales (primero, segundo y tercero): Tres representantes de las madres y padres de familia, quienes dependiendo de la organización de cada IIEE podrán ejercer el cargo de vocal, elegibles entre las siguientes opciones: a) Integrantes del Consejo Educativo Institucional - CONEI; b) de la Asociación de madres y padres de familia (AMAPAFA); c) madres, padres elegidos entre los representantes de los Comités de aulas o; persona vinculada directamente al servicio alimentario designada formalmente por la Directora o Director (Protocolo, 2015).

En el año 2015 se tiene registrado a 252,948 personas como integrantes del CAE (Ver Gráfico 03). De los cuales el 22% (56,455) corresponden a personal directivo de las IIEE, mientras un 11% (28,676) son docentes y un 67% (167,817) son padres y madres de familia. Es decir, para el caso de los CAE los actores político administrativo se encuentran en menor medida que los actores sociales. Estas cifras representan la gran capacidad de movilización y participación de los padres de familia vinculados con el servicio alimentario, con lo que se puede advertir que en el marco del modelo de cogestión del programa social el CAE cumple un rol fundamental en la gestión y vigilancia del servicio alimentario en las IIEE.

Gráfico 03. % de Participación por tipo de actor en el CAE



Fuente: María Moreno Saavedra (Ex Jefa del Programa Nacional Qali Warma en su estudio sobre Un modelo de gestión para asegurar la alimentación escolar. Congreso CLAD. Noviembre 2015.

Con lo que se puede evidenciar que el grado de participación de los miembros del CAE es mayor en los padres de familia, porque son ellos los que realizan el preparado de alimentos y su entrega a las niñas y niños de las Instituciones Educativas Públicas. Sin embargo, hay que referirse categóricamente que en este órgano estable no hay adopción de decisiones, por cuanto, no sesionan. En concreto, este órgano estable que tiene un número importante de participación ciudadana, no traduce su intervención en acuerdos producto de reuniones o encuentros que podrían ser utilizados como bagaje de experiencias en otros programas sociales llevados a cabo por el Sector Inclusión Social.

Entre las funciones del CAE más importantes tenemos: 1) organizar en coordinación con los padres de familia de la IIEE, los turnos y roles para asegurar la recepción adecuada de los alimentos (productos o raciones); 2) verificar la calidad de los alimentos, es decir, revisar la fecha de producción y vencimiento, entre otras cuestiones; 3) reportar inmediatamente al programa social los casos de irregularidad sobre cantidad y calidad; 4) promover prácticas de higiene para una alimentación segura y la adecuada eliminación

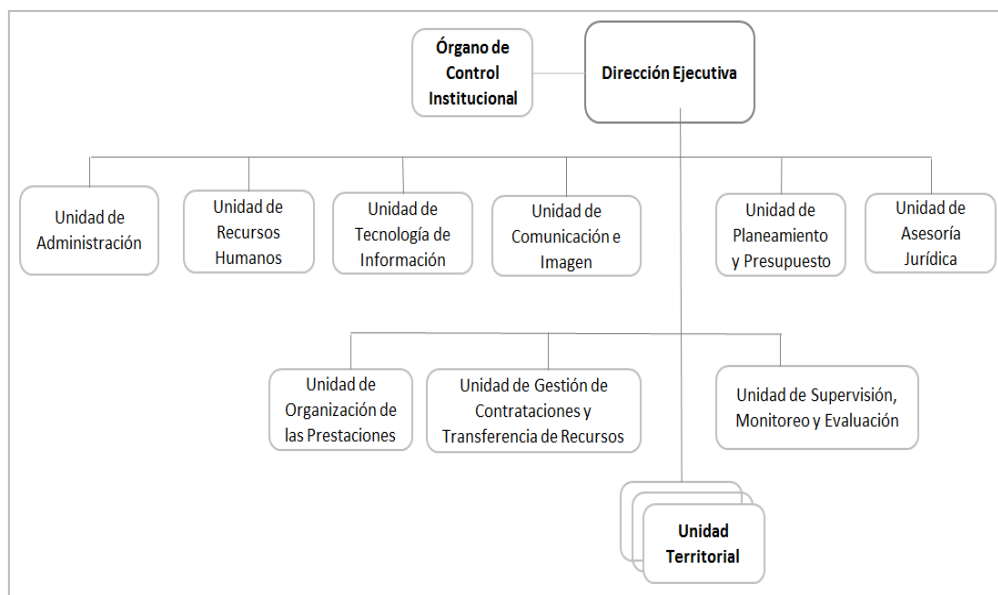


de los desperdicios; 5) en caso de las niñas y los niños presenten afectación de salud se activará el protocolo de atención de urgencia.

De lo anteriormente señalado, se evidencia que este órgano estable denominado Comité de Alimentación Escolar no solo ejerce funciones principales en el proceso del servicio alimentario, sino que además ejercería la función de consejería; que al igual que en el CC, no está siendo utilizado de manera apropiada para llevar a cabo mejoras en la estructura de la política pública conducida por el sector Inclusión Social. En ese sentido, se puede afirmar categóricamente que el poder de influencia en las decisiones de este órgano estable, frente a la política pública del servicio alimentario escolar, se encuentra limitado.

Es preciso reiterar en este apartado del TFM que, el Comité de Compras y el Comité de Alimentación Escolar (Ver Gráfico 04) no se encuentran en el organigrama del programa social debido, según la entrevista efectuada a la jefa de la Unidad de Asesoría Jurídica del programa social (Ver Anexo 02) a la falta de compromiso por parte de las autoridades elegidas en el gobierno central rector de la política de inclusión social por institucionalizar la participación ciudadana en los asuntos públicos del país. Toda vez que el proceso de descentralización es muy débil en el Estado peruano o tal vez, porque hasta el momento no ha sido considerado de interés nacional y no encontrarse en la agenda pública.

Gráfico 04: Organigrama del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma.



Fuente: Manual de Operaciones aprobado por Resolución Ministerial N° Resolución Ministerial N° 283-2017-MIDIS.

Antes de finalizar este apartado, es preciso resaltar lo señalado por Font y Blanco (2003, citado en Parés, 2009), respecto a los órganos estables de participación, haciendo mención sobre la existencia de los Consejos Consultivos, como los órganos de participación, con una lógica más o menos deliberativa sobre las políticas desarrolladas en un determinado ámbito temático. Con lo cual se convocan a ciudadanos especialistas en determinados temas, personalidades de prestigio, etc. En esa misma línea, Parés y Resende (2009a) señalan que los órganos estables de participación son aquellos a través del cual se transita información, se consulta la ciudadanía y se hace un seguimiento de las distintas actividades de la administración: desde los temas y programas más específicos hasta las cuestiones más generales. En concreto, como se ha analizado en la presente investigación no solo los órganos más relevantes de la participación ciudadana en el servicio alimentario no se encuentran definidos en la estructura institucional del programa social; sino que además no existe un órgano consultivo de alto rango que asesore, brinde capacidad técnica, y delibere plenarios con los actores del sistema institucional a fin de conciliar formas de construir mejor calidad del servicio público alimentario escolar.



En concreto, con este reencuentro de situaciones establecidas en el Manual de Compras y en el Protocolo (marco regulador de la participación ciudadana), obligatorias para los miembros del Comité de Compras y del Comité de Alimentación Escolar, respectivamente, se advierte no solo el poder decisional fundamental de ambos órganos, sino se advierten ciertas debilidades en el Estado peruano, al dejar de promover y establecer los mecanismos para lograr una adecuada democracia participativa de los ciudadanos, tal como lo señala la Constitución Política de 1993 y la Ley de Modernización de la Gestión del Estado cuya finalidad es la de mejorar la gestión pública y construir un Estado democrático, descentralizado y al servicio del ciudadano. Y esto se debe, tal vez, a que el Estado peruano no ha institucionalizado la participación ciudadana en los asuntos públicos, es decir, no cuenta con mecanismos de participación idóneos que lo hagan responsable frente a la esfera pública. En concreto, el ciudadano peruano no es el ciudadano temático, el ciudadano provisto de características que lo hagan idóneo para el manejo de recursos públicos, toda vez que el Estado peruano ha dejado de lado, por situaciones diversas (culturales, políticas, sociales etc), el implantar una cultura participativa en la población en general. Lo que ha ocasionado y viene ocasionando el éxito parcial o momentáneo en la implantación de las políticas públicas con participación del ciudadano, tal como lo hemos advertido en el capítulo III del presente TFM. En ese sentido, Joan Font refiere que al ser las energías participativas del ciudadano limitadas debemos ser respetuosos de ellas, por lo que propone tres formas estratégicas para reforzar la participación del ciudadano en la esfera de los asuntos públicos: 1) Reforzar el sector asociativo; 2) Buscar la participación del ciudadano no organizado; y, 3) Potenciar un cambio hacia una cultura más participativa (Font, 2004:27). Estrategias que al ser implantadas en el programa social podrían generar un desarrollo sostenible en la política pública del servicio alimentario. Pero más allá de eso, se podrían proponer como estrategias que generen una política transversal a todas las políticas públicas que comprendan el componente de participación ciudadana.



CONCLUSIONES: BALANCE GENERAL Y PROPUESTAS DE MEJORA

El TFM se cierra con este apartado de conclusiones que se estructura en tres epígrafes. En el primer apartado, se realiza un balance general sobre la participación ciudadana en los programas sociales, en lo específico en el Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma en el Perú (2012-2016), lo que permitirá verificar la hipótesis de esta investigación; es decir, que el sistema institucional de la participación ciudadana en el programa social no garantiza plenamente la inclusión de los padres de familia y el personal docente en los asuntos relacionados con los servicios alimentarios que brinda el programa social. Y por último en el segundo epígrafe en se expondrán una serie de propuestas para mejorar la participación ciudadana en los programas sociales.



5.1. BALANCE GENERAL

La implementación exitosa de programas sociales en el Perú continúa siendo un gran desafío, sobre todo porque depende en gran medida de su diseño, de la identificación de indicadores medibles con objetivos claros, de un recurso humano capacitado para alcanzar esos objetivos, y sobre todo de un principio básico: la participación del ciudadano en las políticas y los servicios sociales del país, entre otras cuestiones.

En ese sentido, la concepción de participación ciudadana, en los últimos años, ha venido generando no solo polémica entre académicos y actores políticos, sino también entre los propios ciudadanos frente a la esfera política. Principalmente, porque el ciudadano ya no solo interviene en la típica o tradicional participación electoral al emitir su voto, sino que, en los últimos años, viene ejerciendo roles cada vez más importantes en el diseño, implantación o evaluación de políticas públicas y de programas sociales. Es por ello que el presente estudio analiza el Sistema Institucional de participación ciudadana que brinda el Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma. Un programa que, como lo hemos revisado a lo largo del presente TFM, pretende mejorar la alimentación en la etapa escolar, con lo cual facilitaría las condiciones para el aprendizaje de niñas, niños y adolescentes de nivel inicial, primaria y secundaria⁵⁹

La presente investigación se inició indagando el contexto de origen de la participación ciudadana en las políticas sociales y programa sociales en el Perú. Al respecto, cabe precisar en este estadio de la investigación que anteriormente se pensaba que la participación ciudadana estaba reducida al derecho de emitir el voto y a ser votado, es decir, considerado como una herramienta de elección de representantes que comprendía la legitimación de las autoridades. Hoy en día, sabemos que no es así, toda vez que el ciudadano votante no se siente ni se hace responsable de las acciones ejecutadas por su

⁵⁹ Véase la Resolución Ministerial N° 006-2013- MIDIS, que aprueba el Plan Estratégico del MIDIS 2013-2016, página 07.



representante al llegar al poder. En ese sentido, podemos decir que la participación ciudadana consiste en involucrar al ciudadano en los diferentes asuntos públicos desde su identidad como integrantes de una comunidad social.

Los diferentes gobiernos del Perú han ido generando medidas institucionales para impulsar la participación ciudadana desde el año 1979. En concreto, en el presente estudio se han identificado 5 etapas en la Institucionalización de la participación ciudadana a nivel local y nacional los cuales coinciden con los últimos cinco gobiernos presidenciales.

La primera fase del proceso de institucionalización de la participación ciudadana en el Perú (1979-1990) se corresponde con el gobierno de D. Fernando Belaúnde Terry. Con la dación de la Carta Magna peruana de 1979 supuso en materia de participación ciudadana el derecho de toda persona a participar, en forma individual o asociada, en la vida política, económica, social y cultural de la nación. Se pusieron en marcha tres medidas fundamentales que fueron la base legislativa de institucionalización de la participación ciudadana.

La segunda fase (1991-2000) del proceso de institucionalización de la participación ciudadana se inició en el gobierno de D. Alberto Fujimori Fujimori. Se instauraron en concreto tres medidas a nivel de gobierno nacional, a través de las cuales se institucionaliza el empoderamiento de la participación del ciudadano en los programas sociales.

La tercera fase (2001-2006) del proceso de institucionalización se inició en el gobierno de D. Alejandro Toledo Manrique. Se instauraron cinco medidas a nivel de gobierno nacional, pero todas ellas de nivel legislativo con un proceso largo y tedioso de implementación. En concreto, fue un gobierno con iniciativa legislativa sobre la materia, pero ninguna de ellas hasta el momento da muestras claras de generar la construcción de una cultura de participación ciudadana y con ello mejorar la gestión pública y construir un Estado democrático, descentralizado y al servicio del ciudadano.



La cuarta fase (2007-2010) del proceso de institucionalización se inició en el gobierno de D. Alan García Pérez. Se instauraron dos medidas concretas para fortalecer la participación ciudadana específicamente en un programa social, con la dación de normativa legislativa. En dicho periodo no se evidencia mejoras en la materia.

En la última fase (2011-2016) del proceso de institucionalización se dieron muestras muy evidentes del fortalecimiento de la participación ciudadana con la puesta en marcha del modelo de Cogestión en todos los Programas Sociales del sector del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (2011)⁶⁰. Por ello, en la presente investigación analizamos el Sistema institucional de participación ciudadana del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma (en adelante programa social) que fue creado por el gobierno del presidente D. Ollanta Humala Tasso (2011-2016) sobre la base del Programa Nacional de Asistencia Alimentaria (PRONAA).

Este programa social apuesta por un modelo de cogestión basado en la corresponsabilidad, que involucra la participación de los distintos actores de la comunidad y del sector público y privado, quienes de manera coordinada y articulada colaboran en la ejecución de las prestaciones del programa social, de acuerdo con los lineamientos que para tal efecto establece el MIDIS.

En ese sentido, podemos referir que el sistema estable de participación se encuentra en los reglamentos y regulaciones, consejos y comités, entre otros. En concreto, los canales participativos estudiados en la presente investigación son: el marco regulador de la participación, que viene a ser toda la normativa destinada a institucionalizar, ordenar, fortalecer, o promover la participación de la ciudadanía; y, los órganos estables de participación, que son todo espacio institucional y formal a través del cual se materializa la participación de la ciudadanía de forma permanente y permiten una determinada incidencia de la ciudadanía en la gestión.

⁶⁰ Haciendo énfasis que en el año 2017 (luego del cambio presidencial) no se han evidenciado iniciativas sobre la materia.



El marco normativo destinado a garantizar y promover la participación ciudadana en el programa social radica en los instrumentos técnicos/legales que regulan a ambos Comités. Sin embargo, es preciso señalar que las mencionadas normas no disponen de un marco regulador de alcance funcional a los ciudadanos que participan en ambos comités para la consecución del servicio alimentario del programa social, ya que no son considerados servidores públicos (tal como lo refirió la Jefa de la Unidad de Asesoría Jurídica). Situación que se condice de las funciones que realizan, ya que estas comprenden responsabilidades desde la convocatoria de compra de alimentos hasta la distribución de los alimentos.

Si bien es cierto, a lo largo de esta investigación se advierte la creación de un sistema institucional para promover la participación ciudadana en el programa social, la cultura participativa en el Perú sigue siendo mínima. Por ello, es necesario que las autoridades desplieguen esfuerzos de recursos (humanos, legales, financieros, etc) para llevar a cabo la implementación de una política transversal a todas las demás políticas públicas con incidencia en la participación del ciudadano.

Tal como lo refiere el Banco Interamericano de Desarrollo (2013), en un estudio de 18 programas sociales de América Latina, la participación ciudadana comprende un elemento importante en la estrategia de entrega de bienes y servicios. Y recomienda consolidar los órganos internos, como los comités y consejos consultivos para hacerlas más ejecutivas; y por último hacer que la participación ciudadana no se convierta en un tema institucional estandarizable y medible, sino que sea un fundamento básico y transversal a cualquier política pública.

De igual forma, en el TFM se han identificado y analizado los órganos estables de participación en los servicios alimentarios del programa social. Este modelo bajo el cual opera el programa social, con incidencia del ciudadano en los asuntos públicos, define la existencia de dos Comités: el Comité de Compra y el Comité de Alimentación Escolar. El primero se encarga de realizar el



proceso de compra, lo cual implica la selección del proveedor que abastecerá de alimentos a un número de Instituciones Educativas Públicas dentro de un determinado territorio. El segundo órgano estable se encarga de verificar la calidad de los alimentos recibidos por el proveedor; y para el caso de productos, preparar los alimentos que recibirán los niños. Por lo que se puede advertir que esta política pública contempla el nivel más alto de participación, según la escala de Arnstein (1969), es decir, en el nivel decisorio o de cogestión.

Por lo antes establecido, se puede concluir que el sistema institucional de la participación ciudadana en el Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma en el Perú no garantiza la inclusión de los padres de familia y personal docente en aquellos asuntos que les afectan sobre los servicios alimentarios. El principal motivo es que, no existe en el Perú una cultura de participación ciudadana institucionalizada transversal a los servicios públicos en general. Por ello, en la actualidad, los mecanismos formales institucionalizados son débiles y, en muchos casos, contraproducentes para la ejecución de programas sociales, como es el caso del servicio alimentario del programa social.

Por otro lado, se han detectado los siguientes puntos débiles en el sistema institucional de la participación ciudadana en el programa social: un déficit de cultura cívica y, en consecuencia, de cultura de participación ciudadana en los asuntos públicos; y un sistema formal de participación (marco regulador y órganos estables) débil y poco institucionalizado en el programa social. Ante ello, en el siguiente apartado he elaborado las siguientes propuestas de mejora:



5.2. PROPUESTAS DE MEJORA

El análisis del sistema institucional de participación ciudadana del programa social ha permitido extraer una serie de puntos débiles y, en consecuencia, áreas de mejora, como las siguientes:

a) Mejoras en la institucionalización de una cultura de participación ciudadana transversal a los asuntos públicos

La Constitución Política del Perú de 1993 contempla en materia de participación ciudadana el derecho de toda persona a participar en forma individual o asociada en la vida política, económica, social y cultural de la nación; así también los ciudadanos tienen derechos de elección, de remoción o revocación de autoridades, de iniciativa legislativa y de referéndum, en el marco de un Estado Democrático y Representativo. Así también la Ley de Modernización de la Gestión del Estado impulsa mejorar la gestión pública y en la construcción de un Estado democrático, descentralizado y al servicio del ciudadano. Y contempla entre sus objetivos el crear canales efectivos de participación ciudadana, por lo que destaca que el Estado debe promover y establecer los mecanismos para lograr una adecuada democracia participativa de los ciudadanos a través de mecanismos directos e indirectos de participación.

En concreto, y existiendo un marco normativo que contempla la participación del ciudadano como actor en la modernización del Estado, se recomienda desplegar los recursos necesarios, a fin de concientizar a los funcionarios públicos respecto de los beneficios que traería la participación ciudadana en los procesos deliberativos y decisorios sobre los asuntos públicos; así como a consolidar los órganos internos, como los comités y consejos consultivos para hacerlas más ejecutivas.

Para ello, el desafío del Estado Peruano es crear conciencia y cultura participativa en los ciudadanos con la finalidad de convertirla en un elemento básico y transversal a cualquier política pública. Para lo cual deberá invertir recursos (humanos, financieros, logístico, etc) creando escuelas y espacios participativos con un diseño temático diverso; buscar



colaboradores a nivel privado y solicitar la colaboración en todos los niveles del Estado (nacional, regional, local), a fin de impartir capacitaciones en diversas materias participativas. Estos asuntos deberán estar enfocados en:

a.1. **Formación cívica en las escuelas**. Para ello deberá intervenir el Ministerio de Educación y reestablecer en las currículas escolares el curso de “Educación Cívica”, en temas como:

➤ **Competencia: Convive:**

1. Talleres de interacción con sus compañeros, con la finalidad de reconocer que todos los seres humanos son sujetos de derechos y deberes.
2. Proyectar normas sustantivas de carácter cívico-democrático.
3. Manejo de prácticas de resolución de conflictos, utilizando casos prácticos del día a día en la escuela.
4. Talleres que comprendan una perspectiva del desarrollo sostenible.

➤ **Competencia: Participando en los asuntos públicos de mi escuela y de mi hogar:**

1. Analizar los asuntos públicos cotidianos de la localidad y los que afectan al desarrollo social de la escuela.
2. Poner en práctica los principios básicos de convivencia en la sociedad.
3. Promover los derechos humanos, creando herramientas para el logro del bienestar de todos los miembros de la escuela.

➤ **Capacidades: Participación de la comunidad educativa en la gestión y control del Estado**

1. Crear códigos de conducta y ética para la escuela.
2. Hacer participar a los estudiantes en la gestión y control del Estado, a través de los asuntos locales.



3. Crear las veedurías escolares y su aplicación en los asuntos de la escuela.

a.2. **Diseñar talleres prácticos para los funcionarios con poder decisión y a los técnicos de cualquier nivel funcional.** Con la finalidad de crear conciencia y sensibilizar a los funcionarios a cargo de los Programas Sociales, se deberán implantar sesiones con temas tales como:

- Cómo gestionar la participación ciudadana incluyendo a la ciudadanía en sus procesos deliberativos y decisionales para mejorar la toma de decisiones ajustándolas a la realidad social.
- Ejerciendo la ciudadanía desde la convivencia social democrática, a través de conocer los conceptos de: democracia; ciudadanía; programa sociales; participación ciudadana; el ciudadano temático en los asuntos públicos.
- Participación ciudadana en la gestión y control del Estado: la ética en la gestión pública; la lucha contra la corrupción; el rol que tiene la educación frente a la lucha contra la corrupción.
- El Control del Estado, a través de la Contraloría General de la República: El Sistema Nacional de Control y su influencia en la participación del ciudadano; la Contraloría General de la República como órgano rector y controlador de la participación del ciudadano en los asuntos públicos; mecanismos y herramientas para la participación ciudadano y el control social; la veeduría ciudadana como instrumento del control social.

b) Mejoras en el fortalecimiento de los dos mecanismos formales que permiten institucionalizar la intervención de los ciudadanos en los asuntos públicos.

A pesar que actualmente el programa social cuenta con dos mecanismos formales (marco regulador y órganos estables), estos no responden al modelo de Cogestión que utiliza para su implementación. En



ese sentido, es necesario primero dotarlos del marco normativo necesario para empoderarlo del servicio alimentario como actor administrativo por excelencia, y; segundo dotarlos de la capacidad competencial necesaria para que conduzcan el programa social. Para ello, algunas sugerencias de mejora son las que se destacan a continuación.

b.1 Medidas de mejora a mediano y corto plazo:

- **Crear una Comisión Multisectorial de Alto Nivel en materia de Participación ciudadana.** Este órgano estaría presidido por el máximo representante del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, por ser el ente rector de la política de inclusión social, e integrado por representantes del Ministerio de Educación, del Ministerio de Agricultura y Riego, del Ministerio de Salud y Ministerio de Economía y Finanzas y en representación de los actores sociales se elegiría democráticamente a una madre o padre de familia relacionado estrechamente a los Programas sociales para que a través de sus experiencias pueda crear precedentes vinculantes de obligatorio cumplimiento.

Las competencias de este órgano serían las siguientes: conducir la política de participación ciudadana en los servicios públicos, dotando de recursos (económicos, humanos, institucionales, ciencia etc) a los órganos que comprendan al ciudadano como actor principal en la implementación de los servicios; gestionar plenarios de participación ciudadana de los servicios públicos de observancia obligatoria para todos los actores involucrados; coordinar de manera articulada con los sectores responsables de políticas públicas de alcance participativo, la implementación paulatina y equilibrada de la política de participación ciudadana; y coordinar con la Autoridad Nacional de Servicio Civil (SERVIR), capacitaciones responsables a funcionarios públicos para su involucramiento en la política de participación ciudadana a fin de crear conciencia en los actores públicos.



Además de las capacitaciones señaladas en el literal a.2). También se debería dictar:

1. Pasantías en el extranjero para saber:
 - a) ¿Cómo involucrar al ciudadano en los asuntos públicos y cuáles serían los Programas sociales por excelencia en las que el ciudadano debería de intervenir?
 - b) Insertar al funcionario público con poder decisión, en Programas sociales cuyo marco normativo y órgano estable comprenda la participación del ciudadano como actor principal en la toma de decisiones. Allí podrá establecer:
 - i. La relación que existe entre los asuntos públicos del Estado centralizado y los asuntos públicos descentralizados. Cómo ambos influyen en la participación del ciudadano.
 - ii. Distinguir para crear mecanismos de participación ciudadana en los asuntos públicos que el Estado peruano tiene diseñado para ello.

Por último, cabe resaltar que la propuesta de la creación de una Comisión Multisectorial de Alto Nivel debe ser con rango Presidencial debido a la importancia de la materia y de su capacidad de dirección; de igual manera, se propone que para el caso de los representantes de los sectores involucrados, estos sean expertos; es decir, personal especialista en determinadas materias que involucren los servicios públicos que gestione el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social.

- **Involucrar a los gobiernos locales en la política de participación ciudadana.** Utilizando mecanismos de participación idóneos y menos tradicionales, a fin de convocar a los ciudadanos locales a conocer mejor la nueva temática de la política participativa y gestionar una base de datos para identificar a los ciudadanos que se encuentren siendo miembros de los servicios públicos en la actualidad.



b.2. Medidas de mejora a corto plazo:

➤ **Para los Comités de Compras y Comités de Alimentación Escolar.**

1. Diseñar cursos de capacitación respecto a la Alimentación y Nutrición, dirigida a todos los padres de familia de las Instituciones Educativas Públicas. Para lo cual se requiere una mayor capacitación a los maestros para aplicarlas correctamente.

2. De igual forma gestionar cursos de capacitación a todos los padres de familia, respecto a la Contratación con el Estado y de Gestión Pública en nivel básico. (Ver numeral a.1 del presente capítulo)

3. La elección del padre de familia que represente en el Comité de Compras o en el Comité de Alimentación Escolar, debe de ser realizada de manera democrática en toda la Institución Educativa Pública. Usando el mecanismo de voto físico o electrónico.

4. A través del Ministerio de Educación, promover el ejercicio de servicio cívico, utilizando la Asociación de Madres y Padres de Familia (AMAPAFA) de las Instituciones Públicas Educativas como canal de comunicación. Creando mecanismos formales, tales como reglamentos, directivas, etc. De esa manera, estas asociaciones se empoderan en la comunidad estudiantil y se hacen más atractivas para los padres de familia.

5. Crear incentivos para los padres de familia que integren los Comités de Compra y de Alimentación Escolar como por ejemplo: “Ser por un día, Jefe Institucional del Programa Qali Warma”; diplomas que certifiquen “Soy buen ciudadano, cumplo con mi deber cívico”; ser merecedor de un reconocimiento público el cual deberá ser publicado en el Diario Oficial El Peruano por una semana consecutiva.

6. Para el caso del Comité de Alimentación Escolar, se deben crear Juntas a través de las cuales sesionen de manera semanal o



mensual, para tratar temas como, por ejemplo, analizar los resultados ante las eventualidades sucedidas en la preparación y entrega de los alimentos a las niñas y niños usuarios del Programa Social; acordar plasmar experiencias que sirvan de precedentes vinculantes para otros Comités de Alimentación Escolar en otros distritos de Lima o Provincias, entre otras cuestiones.

- Impulsar y/o continuar con la Estrategia de huertos escolares, para lo cual es necesario que las autoridades educativas y de agricultura incentiven a la población estudiantil (padres de familia) para su participación. Darle énfasis al ámbito rural, en las que deben de perdurar esas buenas prácticas.

- Crear una Estrategia alimentaria vinculada con el Comité Multisectorial, que se encuentre dirigida por el Ministerio de Salud (MINSA), con la finalidad de promover las buenas prácticas alimentarias destinadas a los integrantes del Comité de Alimentación Escolar, en coordinación con los actores públicos y privados. Creando conciencia alimentaria, en cada región del país y con ello también se fortalecería la gestión de los programas de complementación alimentaria (PAC⁶¹), dirigida a la población en pobreza y pobreza extrema del país.

- Implementar un Registro Informático con mínimas características que sirvan de paliativo y así evitar la participación de proveedores con antecedentes penales y/o con antecedentes de sanciones por malas prácticas saludables - alimentarias, en el Sistema de contrataciones y adquisiciones del Estado (SEACE) o bajo el control del Comité Multisectorial (explicado líneas arriba).

⁶¹ Con lo cual se estaría realizando el papel de los PAC, conforme se ha detallado en el capítulo III del presente TFM.



BIBLIOGRAFÍA

- Alguacil, J. 2011. *Cómo se hace un trabajo de investigación en sociología*. Madrid: Catara.
- Arnstein, S. (1969). "A ladder of citizen participation", en *The Journal of the American Institute of Planners*, n° 35.
- Banco Interamericano de Desarrollo (2013). *Participación ciudadana en programas de reducción de la pobreza en América Latina: experiencias en Argentina, Chile, Perú y Paraguay*. Disponible en web: <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/7463/Participacion-Ciudadana-en-la-Gestion-Publica-Modulo-1-Participacion-Ciudadana-y-Policas-Publicas-Unidad-1-1-Mecanismos-constitucionales-de-participacion-ciudadana.pdf?sequence=1> [Consulta: 10 de julio de 2018]
- Bobadilla, P. (2004). "La Gerencia Social en el nuevo siglo: una aproximación teórica". En debates en Sociología N° 29. Perú. Pontificia Universidad Católica del Perú. Disponible en web: <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/debatesensociologia/article/view/7023/7190> [Consulta: 20 de junio de 2018]
- Castañeda, J. (2014). "Participación y calidad democrática". Pontificia Universidad Católica de Chile. Disponible en web: <https://journals.openedition.org/polis/9982>. [Consulta: 20 de junio de 2018]



- Cavadias, E. (2001). "El Nuevo Institucionalismo en América Latina". Año 5. Número.10. Gobernación del Estado Zulia. Venezuela. IZEPES. Disponible en web: <http://www.redalyc.org/pdf/255/25551001.pdf> [Consulta: 10 de setiembre de 2018]
- Cernadas Ramos, A., Chao Pérez, L y Pineda Nebot, C. (2013). "Democracia local y participación ciudadana. Estudio comparativo de Galicia y La Rioja". Vol.12. Nº 1. Universidad de Santiago de Compostela. p. 175-209. Disponible en web: https://www.researchgate.net/publication/286624903_Democracia_local_y_participacion_ciudadana_Estudio_comparativo_de_Galicia_y_La_Rioja_Luca_Chao_Perez_lucachaoudces [Consulta: 21 de junio de 2018]
- Dalh, R. (1999). *La democracia. Una guía para los ciudadanos*. Bs.As., Taurus. p. 246.
- Font, J. (2004). "Participación ciudadana y decisiones públicas: conceptos, experiencias y metodologías". *Revista Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local, Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, México*. Disponible en web: https://www.researchgate.net/profile/Joan_Font5/publication/308327198_Participacion_ciudadana_y_decisiones_publicas_conceptos_experiencias_y_metodologias/links/57e0e7bf08ae3f2d793ec18c/Participacion-ciudadana-y-decisiones-publicas-conceptos-experiencias-y-metodologias.pdf [Consulta: 20 de julio de 2018]
- Fuentes, M. y Minguez, A. 2004. *Cómo hacer una investigación social*. Valencia: Tirant Lo Blanch.
- La Rosa, L. (2003). "Cogestión de servicios públicos para adolescentes y jóvenes". Edición: año 7, núm. 18. México, D.F., *Revista de Estudios sobre Juventud*. pp.102-125.
- Moreno, M. M. (2015). "Un modelo de cogestión para asegurar la alimentación escolar: los comités de compras y comités de alimentación"



- escolar”, en *XX Congreso Internacional del CLAD sobre reforma del Estado y de la Administración Pública, Lima-Perú*: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Disponible en web: [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/1B2CB180469DCF8E05258089006F5FAD/\\$FILE/moremo.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/1B2CB180469DCF8E05258089006F5FAD/$FILE/moremo.pdf) [Consulta: 20 de junio de 2018]
- Parés, M. (coord.) (2009). *Participación y calidad democrática. Evaluando las nuevas formas de democracia participativa*. Barcelona: Ariel Ciencia política.
 - Parés, M. y Resende, P.E.R. (2009a). “Tipos de práctica y experiencias de participación promovidas por la Administración Pública: sus límites y radicalidades”, en M. Parés. (coord.) *Participación y calidad democrática. Evaluando las nuevas formas de democracia participativa*. Barcelona: Ariel Ciencia política.
 - Parés, M. y Resende, P.E.R. (2009b). “Roles, estructura y funcionamiento de los espacios estables de participación ciudadana”, en M. Parés. (coord.) *Participación y calidad democrática. Evaluando las nuevas formas de democracia participativa*. Barcelona: Ariel Ciencia política.
 - Pastor, G. (2011). *Calidad de la Democracia y Administración Electoral*. Madrid. Dirección de Estudios, Análisis y Publicaciones.
 - Pastor, G. (2013). “El Sistema Institucional de participación ciudadana en las políticas y los servicios sociales de la Comunidad de Madrid”. Toledo-España: Revista Castellano-Manchega de Ciencias sociales, núm.15.195-205. Disponible en web: https://eprints.ucm.es/28107/1/2013_Pastor_Rev.Barataria.pdf [Consulta: 10 de julio de 2018]
 - Pastor, G. (2014). *Teoría y práctica de las políticas públicas*. Valencia-España. Tirant lo Blanch. p.20.



- Remy, M. (2005). *Los múltiples campos de la participación ciudadana en el Perú*. Lima-Perú. Instituto de Estudios Peruanos-Ediciones.
- Ruano de la Fuente, J. (2010). "Contra la participación: discurso y realidad de las experiencias de participación ciudadana". Vol. 47. Num.3. *Política y Sociedad*. p.93-104. Disponible en web: <http://revistas.ucm.es/index.php/POSO/article/viewFile/POSO1010330093A/21527> [Consulta: 20 de junio de 2018]
- Sanz, A., 2006. *Herramientas para la investigación de lo social en las organizaciones, Técnicas y aplicaciones*. Zaragoza: Mira Editores S.A.
- Sartori, G. (2009). *La democracia en 30 lecciones*. Taurus Santillana Ediciones Generales. Disponible en web: https://www.academia.edu/29123080/Giovanni_Sartori_La_Democracia_en_30_Lecciones_pdf [Consulta: 20 de julio de 2018]
- Schumpeter, J. (2003). *Capitalism, Socialism and Democracy*. 5ta. Taylor & Francis e-Library. Routledge. London and New York. Disponible en web: <https://eet.pixel-online.org/files/etranslation/original/Schumpeter,%20Capitalism,%20Socialism%20and%20Democracy.pdf> [Consulta: 15 de agosto de 2018]
- Tanaka, M. (2001). *Participación popular en las políticas sociales Cómo y cuándo es democrática y eficiente, y por qué puede también ser lo contrario*. Instituto de Estudios peruanos. p.22-70.
- Viejo, R., Marti-Costa, M., Parés, M., Resende, P.E.R. y Vilaregut, R. (2009). "La Participación ciudadana en la esfera pública: enfoques teórico-normativos y modelos de democracia". en M. Parés. (coord.) *Participación y calidad democrática. Evaluando las nuevas formas de democracia participativa*. Barcelona: Ariel Ciencia política.
- XI Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado. *Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública*. Disponible en web:



<http://old.clad.org/documentos/declaraciones/carta-iberoamericana-de-participacion-ciudadana/view> [Consulta: 21 de junio de 2018]

- Zurbriggen, C. (2006). “El institucionalismo centrado en los actores: una perspectiva analítica en el estudio de las políticas públicas”. *Revista de Ciencia Política* 26 (1):67-83.



FUENTES NORMATIVAS Y DOCUMENTALES

1. FUENTES NORMATIVAS

Año 1993

- Constitución Política del Perú de 1993

Año 1994

- Ley N° 26300, Ley de los Derechos de Participación y Control ciudadanos.

Año 2012

- Decreto Supremo N° 007-2012-MIDIS, que extingue el Programa Nacional de Asistencia Alimentaria del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social.
- Decreto Supremo N° 008-2012-MIDIS, que crea el Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma y sus modificatorias.

Año 2013

- Decreto Supremo N° 001-2013-MIDIS, que establece disposiciones para la transferencia de recursos financieros a comités u organizaciones que se constituyan para proveer los bienes y servicios del Programa Nacional Cuna Más y el Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma.



- Resolución Ministerial N° 016-2013-MIDIS, que aprueba la Directiva N° 001-2013-MIDIS. Procedimientos generales para la operatividad del Modelo de Cogestión para la atención del servicio alimentario del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma.
- Resolución Ministerial N° 006-2013-MIDIS, que aprueba el Plan Estratégico Sectorial Multianual (PESEM) 2013-2018.

Año 2015

- Resolución de Secretaria General N° 602-2015-MINEDU, que aprueba la norma técnica para la gestión del servicio alimentario del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma.
- Resolución Ministerial N° 092-2015-MIDIS, a través del cual designan a Dña. María Moreno Saavedra, Directora Ejecutiva del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma.

Año 2016

- Resolución Ministerial N° 225-2016-MIDIS, a través del cual aceptan renuncia de Dña. María Moreno Saavedra, Directora Ejecutiva del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma.

Año 2017

- Resolución Ministerial N° 283-2017-MIDIS, que aprueba el Manual de Operaciones del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma.
- Resolución de Dirección Ejecutiva N° 014-2017-MIDIS/PNAEQW, que aprueba el Manual del proceso de compras del modelo de cogestión para la atención del servicio alimentario del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma.



- Resolución de Dirección Ejecutiva N° 345-2017/PNAEQW, a través del cual se aprueba el Protocolo de Conformación del Comité de Alimentación Escolar.

2. FUENTES DOCUMENTALES

- Dirección de General de Asuntos Económicos y Sociales del Ministerio de Economía y Finanzas. Caracterización del Programa del Vaso de Leche. Lima, Febrero del 2003. Disponible en web: https://www.mef.gob.pe/contenidos/pol_econ/documentos/carac_vaso.pdf [Consulta: 11 de abril de 2018]
- Dirección Nacional de Educación y Formación Cívica Ciudadana del Jurado Nacional de Elecciones. La Guía de Participación Ciudadana en el Perú. Con las elecciones democráticas de las autoridades locales a partir de 1983. Disponible en web: [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/B3465D6F1868627205257CD7005DE4B8/\\$FILE/1_pdfsam_Guia_de_participacion_ciudadana.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/B3465D6F1868627205257CD7005DE4B8/$FILE/1_pdfsam_Guia_de_participacion_ciudadana.pdf) [Consulta: 11 de abril de 2018]
- Instituto Nacional de Estadística e Informática. Informe del Instituto Nacional de Estadística e Informática-INEI. Disponible en web: <https://www.inei.gob.pe/estadisticas/indice-tematico/sociales/> [Consulta: 10 de agosto de 2018]
- Instituto Nacional de Estadística e Informática - INEI. Metodología para la medición de la pobreza en el Perú. Disponible en web: <https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/metodologias/pobreza01.pdf>. [Consulta: 15 de julio de 2018]
- Instituto Nacional de Salud 2015. Informe Técnico del Ministerio de Salud. Estado nutricional en el Perú. Disponible en web: http://www.ins.gob.pe/repositorioaps/0/5/jer/encu_vigi_cenan/ENUTRICION



- [AL%20EVIDA%202012-13%20\(CTM\)%20080515.pdf](#) [Consulta: 18 de agosto de 2018].
- Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, MIDIS. 2012. Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social Incluir para Crecer. Disponible en web: <http://www.midis.gob.pe/files/estrategianacionaldedesarrolloeinclusinsocialincluirparacrecer.pdf> [Consulta: 18 de agosto de 2018].
 - Programa de Administración Compartida. Resumen Ejecutiva 1998. Informe: Salud, Reforma, Participación Comunitaria e Inclusión Social. Disponible en web: <https://www.future.edu/wp-content/uploads/2018/06/altobelli-l-unicef-clas-informe-resumen-ejec-espanol-ago-1998.pdf> [Consulta: 11 de abril de 2018]
 - Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma 2017. PNUD. Informe de Evaluación del proyecto Fortalecimiento de las capacidades del Programa Qali Warma. Disponible en web: <https://erc.undp.org/evaluation/evaluations/detail/8915> [Consulta: 11 de abril de 2018]
 - Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma. 2017. Informe de Transferencia de Gestión al 2017. Disponible en web: http://www.transparencia.gob.pe/enlaces/pte_transparencia_enlaces.aspx?id_entidad=14219&id_tema=5&ver=#.W6jnTWqzblU [Consulta: 11 de abril de 2018]



ANEXOS

1. Cuestionario de la entrevista a la madre de familia del Comité de Compras de la Institución Educativa Pública 30111 “Virgen del Rosario” del distrito de San Juan de Lurigancho, usuario del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma. Julia Figueroa Salinas. Agosto 2018.

2. Cuestionario de la entrevista a la Jefa de la Unidad de Asesoría Jurídica del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma. María Teresa Cornejo Ramos. Agosto 2018.



Anexo 1

Entrevista a Julia Figueroa Salinas. Integrante del Comité de Compras de la Institución Educativa 30111 “Virgen del Rosario” San Juan de Lurigancho.

Estimada señora, además de mis saludos y a la vez conocedora de su identificación con el Programa Social Qali Warma, solicitamos su importante apoyo para el desarrollo de este instrumento de investigación, toda vez que sus respuestas serán importantes para determinar sobre temas relacionados con el Sistema Institucional de la Participación Ciudadana en el Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma. Para lo cual requiero responda las siguientes preguntas:

1. Explique de manera clara y suscita los canales que se utilizaron para su elección como miembro del Comité de Compras de la Institución Educativa Pública 30111 del Distrito de San Juan de Lurigancho?

Simplemente nos reunimos en el colegio algunas madres y padres de familia y nos indicaron de manera general que era necesario contar con la participación de un padre o de una madre de familia para integrar el mencionado Comité. Al principio no sabía exactamente cuáles serían mis funciones. Luego ya pude averiguarme por mi cuenta. El día de la elección no hubo muchos padres de familia, ya que generalmente en las fechas que sesionan la AMAPAFA no asisten en su mayoría.

2. Explique brevemente cómo la Asociación de Madres y Padres de Familia - AMAPAFA de la Institución Educativa Pública 30111 del Distrito de San Juan de Lurigancho, lleva a cabo el proceso de elección para designar a algún miembro de la mencionada Asociación?

Como ya lo indiqué en la respuesta anterior, no existe un orden para la elección en la AMAPAFA. La mayoría de padres de familia no asiste. Se les comunica a través de sus hijos y con esquelas en los murales del colegio, pero aun así no asisten. Ya que no es sancionable la inasistencia.



3. Las decisiones que se toman en sesión del Comité de Compras, ¿son llevadas a cabo de manera democrática?

No, porque me ha pasado que en la sesión del comité de compras, quise intervenir y el Presidente del Comité que es el director del colegio, no me dejó hablar y simplemente no dije nada. A la siguiente sesión, hablé sobre la mala experiencia que tuvo una amiga respecto al proveedor que se presentaba para el proceso de compras de alimentos, pero no lo tomaron en cuenta. Al final, ese mismo proveedor faltó en varias oportunidades en la entrega de alimentos al colegio Virgen del Rosario.

4. Considera usted que, sus opiniones como miembro del Comité de Compras ¿son tomadas en cuenta?

No son tomadas en cuenta, como lo he señalado en la pregunta anterior.

5. Con qué frecuencia, el Supervisor de Compras participa de las sesiones llevadas a cabo por el Comité de Compras?

No lo conozco, dicen que es del Programa Social Qali Warma, pero la verdad no lo conozco. Al menos cuando he estado presente en las sesiones no ha llegado. Pero sí firma el acta de sesión.

6. Considera usted que, las responsabilidades de los miembros del Comité de Compras se encuentran establecidas de manera equitativa?

No, porque como digo muchas veces he intervenido y no me han tomado en cuenta. Pero al momento de responsabilizar si estamos todos incluidos en el proceso que apertura en el colegio. Como se hizo en un caso por intoxicación debido a la ingesta de alimentos de un alumno por alimentos en mal estado. Los alimentos estaban vencidos.

7. Con qué frecuencia se llevan a cabo las capacitaciones por parte de funcionarios del Programa Social Qali Warma?



Soy integrante del Comité de Compras para el periodo 2017-2018, pero quien me ha capacitado una sola vez fue el director del colegio. Me entregó un manual y lo leí.

8. ¿Qué opinión le merece el servicio alimentario que ofrece el Programa Social Qali Warma?

El servicio alimentario que otorga el Programa Social es muy efectivo porque nos alivia a los padres de familia de escasos recursos económicos para que nuestros hijos puedan alimentarse mejor y así prestar más atención en las clases. Pero los mecanismos que se utilizan para implementarlo, es allí donde tienen debilidades, por ejemplo, las capacitaciones son muchas veces a los directores y personal docente, pero no a nosotros los padres de familia y también tengo conocimiento que a los integrantes del Comité de Alimentación Escolar tampoco los capacitan como debe de ser. Pero si tenemos un almacén en buenas condiciones para almacenar los alimentos y eso es producto del esfuerzo de los padres de familia y del colegio que hemos colaborado para construir de material noble esa bodega.



Anexo 2

Entrevista a Doña María Teresa Cornejo Ramos. Jefa de la Unidad de Asesoría Jurídica del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma. Julio 2018.

Estimada funcionaria, además de mis saludos y a la vez conocedora de su identificación con el Programa Social Qali Warma, solicitamos su importante apoyo para el desarrollo de este instrumento de investigación, toda vez que sus respuestas serán importantes para determinar sobre temas relacionados con el Sistema Institucional de la Participación Ciudadana en el Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma. Para lo cual requiero responda las siguientes preguntas:

1. ¿En qué medida considera usted que, el Sistema Institucional de Participación Ciudadana garantiza la inclusión de los padres de familia y del personal docente en los asuntos relacionados con los servicios alimentarios que brinda el Programa Social Qali Warma?

La participación de los padres de familia (si a esto se le puede considerar como participación del ciudadano) se traduce en gestionar los procesos de compra de los alimentos y gestionar el servicio propiamente. A los padres les hace falta conocimiento respecto a cómo preparar alimentos, buenas prácticas en el manejo de los alimentos, enseñarles la importancia de consumir estos alimentos propuestos por el Programa Social. En algunos lugares, por ejemplo, en la región San Martín, son los proveedores los que se han organizado para fomentar buenas prácticas en la preparación de alimentos, así como elaborar alimentos de acuerdo a cada región y respetando sus costumbres alimenticias. Gracias a ellos, el programa social se viene fortaleciendo. Tal vez, como una especie de responsabilidad social.

El actual modelo del Sistema Institucional de participación ciudadana, no garantiza la inclusión de los padres de familia y del personal docente en los asuntos relacionados ni con los servicios alimentarios del Programa Qali



Warma, ni con ningún otro programa social en la que intervenga el ciudadano como actor principal.

2. ¿Cree usted que, el actual marco normativo garantiza y promueve la participación ciudadana en el Perú, específicamente en el Programa Social Qali Warma?

Esta respuesta tiene que ver con la primera. El marco normativo está más orientado al proceso de logística de que los alimentos lleguen a las Instituciones Educativas. Pero una vez que los alimentos llegan a los centros educativos pasan a ser responsabilidad del Ministerio de Educación. Es allí donde se evidencia el modelo de cogestión (MIDIS, MINEDU y la sociedad). Se tiene que empoderar a los padres, no solo como receptores, sino hacerles sentir la importancia que tienen en la gestión de los alimentos. Aquí hay un tema importante que se ha olvidado, que no todos los padres tienen el tiempo suficiente para trabajar en este proceso. Porque ya no existe “las madres son las que no trabajan y por ello es que tienen tiempo para cocinar”. Esto ya no es así. Ahora ambos padres tienen trabajos fuera de casa y ya no tienen tiempo ni ganas para poder gestionar los alimentos en los centros educativos. Olvidándose que esos alimentos son para sus propios hijos. Considero que este tema sea analizado de manera más profunda antes de elaborar documentos normativos que ya no calzan con la realidad.

De otro lado, se tiene que considerar que si bien es cierto el Perú tiene normas referidas a la Participación Ciudadana, éstas no garantizan ni tampoco promueven la mencionada participación en los asuntos públicos; toda vez que, el Perú no cuenta con una política de cultura participativa.

3. Tomando en consideración la actual estructura orgánica del Programa Social Qali Warma, ¿cuáles son los órganos estables de participación ciudadana en los servicios alimentarios?

Hay dos momentos en los que participa la ciudadanía en la preparación de los alimentos. En la primera etapa interviene el comité de compras que son los



encargados de llevar a cabo los procesos, como cualquier otra licitación, pero en el caso del Programa social participan los actores sociales: representante del sector salud, representante de los colegios, de los padres de familia. Lo bueno es que es un proceso con participación ciudadana y lo malo es que ellos no se encuentran realmente capacitados, porque aunque las normas no son complejas (para los abogados). No todos tienen suficientes criterios para determinar cómo actuar en los casos que no estén expresamente señalados en la norma. Y por ende, muchos procesos de compras se caen en el camino, es decir, se suspenden y los perjudicados son las niñas y niños. En la segunda etapa, participa el ciudadano en los Comité de Alimentación Escolar, pero como no es parte integrante de la organización del Programa social, sus responsabilidades son limitadas. Consideramos conveniente que sea el Ministerio de Educación y el MIDIS los que en conjunto definan la inclusión de estos órganos (porque al final de todo forman parte de la organización) a la entidad. Los integrantes del CAE no sesionan, y considero a título personal, que si deberían de dárseles una cuota de participación.

Sobre la respuesta, en estricto no tenemos, porque los órganos por excelencia en la que el actor principal es el ciudadano, no se encuentran contemplados en la estructura orgánica, como ya lo señalé. A mi criterio, deberían de estructurarse y formalizarse al interior del Programa Qali Warma, Pero como repito, al no contar con una Cultura Participativa, es muy difícil implantarlo. Se tiene que hacer transversal a todas políticas públicas. De otro lado, es importante resaltar que como siempre van acompañadas de los actores políticos administrativos, lejos de ser sujetos de colaboración reflejan todo lo contrario.

4. Considera usted que, el poder decisional de los integrantes de los Comités de Compras y Comité de Alimentación Escolar son equitativos o limitativos?

Esto ya lo respondí en la respuesta tres. Son limitativos, aunque si colaboran en reflejar sus experiencias, sobre todo en el Comité de Alimentación Escolar,



pero esas experiencias se pierden porque no son vinculantes a ningún otro Comité.

5. ¿Qué propuesta de mejora sustancial consideraría usted para fortalecer el Sistema Institucional de la participación ciudadana en el Programa Social Qali Warma?

Es una respuesta difícil. Considero que primero es necesario pensar en crear espacios públicos para concientizar a los ciudadanos de la importancia de trabajar en colaboración con el Estado, a través de los programas sociales; así mismo, disponer la creación de la Cultura participativa en todos los estamentos públicos. No solo con la dación de una ley, sino que se refleje en la voluntad política de insertar al ciudadano en los asuntos públicos, pero no solo como veedor sino como colaborador por excelencia, en la que sus decisiones sean realmente tomadas en cuenta. Pero para ello el ciudadano debe de ser capacitado, que no significa enseñarles lo que señalan los manuales, los procedimientos, etc. Sino tiene que ver también con el grado de instrucción que tienen los integrantes de los comités, que en muchos casos, tienen nivel primario (en el mejor de los casos) o simplemente no tienen nivel de instrucción. Eso es importante conocer y seleccionar antes de hacerlos partícipes de uno de estos Comités. Sobre todo en el Comité de compras donde se necesita sobre todo criterio para la toma de decisiones.

Claro está, acompañada de responsabilidades y sanciones y con ello no solo se empodera al ciudadano, sino que el modelo de cogestión utilizado en los programas sociales del Perú, tome mayor relevancia.