

# LA GERENCIA SOCIAL EN LA PRÁCTICA

**MODELOS DE GESTIÓN EN LA EJECUCIÓN EFECTIVA  
DE POLÍTICAS SOCIALES**

**Coordinador: Percy Bobadilla Díaz**



**PUCP**

**LA GERENCIA SOCIAL EN  
LA PRÁCTICA**

**Modelos de gestión en la ejecución efectiva  
de políticas sociales**

# LA GERENCIA SOCIAL EN LA PRÁCTICA

Modelos de gestión en la ejecución efectiva  
de políticas sociales

SERIE: FUNDAMENTOS DE GERENCIA SOCIAL

VOL. III

ESCUELA DE POSGRADO  
MAestrÍA EN GERENCIA SOCIAL



**PUCP**

Pontificia Universidad Católica del Perú - PUCP  
Maestría en Gerencia Social  
Escuela de Posgrado  
“La Gerencia Social en la Práctica, Modelos de Gestión en la Ejecución  
Efectiva de Políticas Sociales”

Lima 2020  
174 pp  
1era. Edición, Junio 2020

Maestría en Gerencia Social  
Av. Universitaria 1801, San Miguel  
Lima 15088  
Teléfono: (51-1) 626-2000 anexo 5131, 5136, 5148  
Correo electrónico: [gsocial@pucp.edu.pe](mailto:gsocial@pucp.edu.pe), [mgs-informes@pucp.edu.pe](mailto:mgs-informes@pucp.edu.pe)  
<http://posgrado.pucp.edu.pe/maestria/gerencia-social/>  
Es una producción del curso de Fundamentos de Gerencia Social  
Profesor : Percy Bobadilla Díaz  
Coordinación de Publicaciones: Amelia Fort Carrillo

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2020-09982

Publicación digital:  
EQUIS EQUIS S.A.  
Jr. Inca 130, Lima 34  
[equis50@yahoo.com](mailto:equis50@yahoo.com)

---

## CONTENIDO

---

- Presentación ..... 7
- Nuevos modelos de gestión social para la implementación de políticas, programas y proyectos en un contexto de descentralización y desarrollo territorial: gobernanza y Estado-Red  
*Percy Bobadilla Díaz* ..... 9
- Juntos y el maternalismo de la política social  
*Rosa Lucía Meléndez*..... 30
- La gestión informal del Programa Jóvenes Productivos (2014-2018)  
*Roy Josué Espinoza Arroyo, Luisa Virginia Jara Oroche, Vanessa Otiniano Rosales, Doris Villalba Díaz, Sandra Zapata Heredia*..... 63
- Mejoramiento de la competitividad organizacional y comercial de los productores alpaqueros de los distritos de Ocongate y Marcapata, provincia de Quispicanchi, región Cusco  
*Natalia Andrea Párraga Corzo (editora), Sonia Guisella Berrocal Flores, Yansey Victoria Cacho de la Cruz, Lourdes Gabriela Conde Zúñiga, Eleanor Paola Rojas Quispe, Fiorella Edith Silvera Cruces, Marisol Torres Tunque, Daojing Vilca Manrique* ..... 97
- Gestión articulada del desarrollo económico territorial, aportes al desarrollo sostenible desde el espacio local. Caso: Distrito de Pilpichaca, Huancavelica, Perú  
*Raúl Pasco Ames* ..... 125
- Gestión social de programas sociales: aproximaciones para la comprensión de la articulación interinstitucional. Material de estudio  
*Carlos Centurión y Agüero*..... 140



---

## PRESENTACIÓN

---

La Maestría en Gerencia Social se complace en presentar un tercer volumen de la serie de Fundamentos de la Gerencia Social, que compila artículos producidos a partir de los aprendizajes en el curso del mismo nombre.

La importancia de analizar la gestión de los bienes públicos y semi públicos analizando los modelos de gestión y las implicancias para la efectividad de las intervenciones en políticas sociales es manifiesta cuando repasamos los diversos programas y proyectos que se han ejecutado y se vienen ejecutando y sus alcances.

Es indudable que la política social requiere de una mirada integral de las problemáticas atendidas; los individuos y sus comunidades no pueden ser sujetos de compartimentos burocráticos, la vida de las personas y las dinámicas de las relaciones ciudadanas requieren de políticas con una visión holística.

Esta realidad evidentemente conlleva un manejo con enfoque social para entender los procesos sociales y gerenciar desde sistemas que son atentos a las necesidades e intereses de los ciudadanos y acordes a sus condiciones específicas de participación.

Los cursos de nuestro programa de estudios procuran los espacios de reflexión y análisis crítico de los estudiantes, abriendo así el aprendizaje circular, entre todos los participantes y entre el ejercicio profesional y las aulas universitarias.

La Maestría reconoce el esfuerzo docente y de los estudiantes en esta tarea, valorando su calidad y aspiración a aportar a la realidad social y a la gestión que realizan los diversos actores institucionales y de organizaciones de la sociedad, contribuyendo de esta manera a la renovación de la política social en el país. No está de más recordar que una nueva visión de la política social cobra especial relevancia en el contexto cambiante y crítico en el que vivimos actualmente.

El análisis y la reflexión a partir de lo actuado, de la revisión analítica y crítica de los programas y proyectos, contribuirá sin duda a alimentar los procesos en marcha y por venir.





## Nuevos modelos de gestión social para la implementación de políticas, programas y proyectos en un contexto de descentralización y desarrollo territorial: gobernanza y Estado-Red

*Autor: Percy Bobadilla Díaz*

Todos los esfuerzos públicos y privados específicamente aquellos cuya inversión busca generar valor público, social o compartido (Moore, 1998; Portocarrero, 2010; Porter, 2011) en la práctica deben diseñar arquitecturas institucionales que se conviertan en los mecanismos organizacionales capaces de generar inclusión, equidad y disminución de la pobreza, desafíos que en la actualidad están plasmados en los objetivos de desarrollo sostenible (ODS, 2015). En ese sentido, queda claro que las finalidades necesitan de consensos políticos a nivel de la comunidad nacional e internacional; el reto es cómo lograrlo. En esta reflexión se espera contribuir a ello desde la perspectiva de las ciencias de la gestión, especialmente aquella vinculada a la implementación de políticas, programas y proyectos de desarrollo, tanto del sector público como del privado.

En un trabajo anterior (Bobadilla, 2018) se señala que se vienen gestando dos procesos de cambio institucional a nivel público que en principio busca una mayor y mejor coordinación y diálogo intersectorial: i) la puesta en marcha del discurso de desarrollo humano a partir del fortalecimiento de la ciudadanía y ii) la reestructuración de las formas de intervención social del Estado y los roles que la sociedad civil y el sector empresarial debieran tener para su articulación social y política en favor de propuestas que generen inclusión social en sectores que viven en condiciones de vulnerabilidad en sus diversas formas.

El primer proceso es importante pues permite un consenso político en el cual todo esfuerzo colectivo –de grupos con intereses diversos– tiene como centro de atención a la persona, su dignidad y felicidad. Es por ello que en el lenguaje de las políticas sociales a nivel de las entidades gubernamentales se busca que los objetivos principales estén enfocados en dicha perspectiva; la sociedad civil organizada y el sector empresarial coinciden en este esfuerzo incorporándolo en sus discursos y estrategias de trabajo.

El segundo proceso promueve la posibilidad de arribar a consensos sobre los mecanismos y herramientas más adecuadas para resolver problemas complejos (típicas de la exclusión y la inequidad) y alcanzar el desarrollo humano. Esto requiere necesariamente de cooperación, cogestión o articulación intra-gubernamental e interinstitucional. No obstante, es justamente en ese ámbito de decisión concertada donde se presentan las mayores dificultades e inconvenientes de diverso alcance en los cuales entran a tallar

aspectos subjetivos u objetivos a nivel sociocultural, económico y político. La elección colectiva para decidir el mejor camino o el medio más efectivo –donde cada actor o sector buscará que su opinión prevalezca, su interés esté presente y se haga visible a veces inclusive por encima de los otros- se convierte en un cuello de botella difícil de soslayar. Tradicionalmente las formas de entender la realidad y sus posibles soluciones han dividido a las personas y al no encontrar consensos, las organizaciones que los representan buscarán las alternativas más convenientes imperando el interés de un grupo particular sobre el colectivo.

Es por esa razón que muchos decisores o líderes políticos prefieren trabajar solos evaluando racionalmente que el costo para construir consensos resulta demasiado elevado “prefiriendo” trabajar bajo sus premisas y propuestas que asumir las de otros que, a la larga, desde su reflexión y cálculo, resultan muy riesgosas o generan demasiada incertidumbre.

No se puede aspirar a que estos intereses particulares desaparezcan, pero sí podemos construir los incentivos que motiven la construcción de canales eficaces para formular una visión común sobre los caminos más adecuados orientados a la consecución de resultados en el marco de los objetivos de desarrollo sostenible.

Se vienen presentando dos grandes incentivos socio-políticos y económicos en el siglo XXI que en el mediano y largo plazo deben ser asumidos y enfrentados en los juegos de poder que los actores ponen en marcha para defender sus intereses como sector, estos son: la descentralización y el desarrollo territorial. “La descentralización es una definición estrictamente formal, es un proceso de reforma del Estado basado en la transferencia de competencias y recursos desde la administración nacional hacia sus componentes sub-nacionales” (Falleti, 2005). Según el BID, “la descentralización se refiere entonces al proceso de delegación de los poderes políticos, fiscales y administrativos a unidades sub nacionales de gobierno. (...) Puede consistir en el establecimiento de gobiernos sub-nacionales, su restablecimiento después de un período de régimen autoritario o la expansión de recursos o responsabilidades” (Javed, Perry y Dillinger, 1999).

El desarrollo territorial alude a “los procesos de transformación productiva y organizativa en cuyo marco, el conjunto de actores sociales presentes en un determinado territorio mancomunadamente aprovechan potencialidades endógenas, con la finalidad de aumentar la productividad y competitividad del tejido empresarial local mejorando así la calidad de vida de la población. (...) Dicho enfoque es concebido en forma integral considerando tanto necesidades materiales y sociales como el postulado de un entorno natural libre de contaminación” (Gôske, 2000).

¿Cómo aprovechar estos procesos para construir consensos a nivel de los medios y las estrategias que permitan alcanzar finalidades orientadas a las personas y su inclusión social? Como se ha señalado, la gestión social tradicional enfocada en las competencias funcionales a nivel público, y en las especialidades a nivel privado, han generado condiciones de fragmentación y atomización en la intervención social favoreciendo la prevalencia de los intereses particulares que no promueven ni se adaptan adecuadamente a los desafíos de la descentralización y el desarrollo territorial. Esta dispersión en las formas de intervenir limita la generación de cambios o transformaciones auto-sostenibles, toda vez que las necesidades a satisfacer no pueden necesariamente ser resueltas bajo esta visión tradicional sobre la gestión de programas y proyectos. La irrupción de la gerencia social busca construir un nuevo paradigma que promueva el trabajo concertado y articulado, requiriendo que los actores definan los roles y responsabilidades con los cuales participarán, así como los lineamientos que organizarían el trabajo y las reglas de juego para resolver sus conflictos y desacuerdos. En ese sentido, “la coordinación y articulación resulta limitada si no existen formalmente establecidas las responsabilidades y las respectivas consecuencias que cada actor asume en la implementación de este tipo de propuestas” (Bobadilla, 2018 p.12).

La construcción de consensos son los medios más adecuados y eficaces para resolver problemas sociales complejos. En un contexto de desarrollo territorial y descentralización, se presenta como el desafío político y técnico más importante para quienes tienen la responsabilidad de diseñar y construir modelos organizacionales capaces de alcanzar las metas propuestas en los ODS.

### **Marco Institucional para la gestión concertada de programas y proyectos: gobernanza o micro gobernanza.**

Generar una cultura de participación ciudadana requiere la construcción y fortalecimiento de instituciones en determinado territorio que orienten las intervenciones de los actores, resuelvan sus conflictos de manera eficaz y generen predictibilidad en la toma de decisiones.

La base de estos esfuerzos debe generar confianza en la interacción social, teniendo claro que el Estado no puede ser el “dueño” de las voluntades que emerjan de acuerdo a determinados objetivos, ni tampoco el mercado puede ser el único mecanismo que resuelva la obtención de recursos y satisfacción de necesidades. Un Estado plural y democrático y una economía social de mercado parecieran generar ciertos acuerdos mínimos entre los actores de un territorio que construya un capital social que cimiente modelos de desarrollo con una visión compartida.

Una herramienta de gestión fundamental para esto es el Plan de Desarrollo Concertado<sup>1</sup> (PDC), en sus diversos niveles nacional, regional y local. Dicho PDC tiene como elemento constitutivo, la construcción en proceso de consensos entre actores públicos, privados y la sociedad civil. La estrategia de participación que ayude a construir esta herramienta es de vital importancia; en la medida que las personas organizadas se sientan parte de las decisiones, podrán defender los acuerdos sociopolíticos y contribuir a lograr los resultados planificados. Este PDC, al tener diversos objetivos (fines) y formas de alcanzarlos a través de estrategias y proyectos (medios), se convierte en una hoja de ruta que debiera ayudar a la autoridad elegida (presidentes regionales y alcaldes) a liderar procesos de cambio con la colaboración y participación de los actores gubernamentales, empresariales y sociedad civil -directa e indirectamente afectados- ya sea porque se benefician o porque se requiere de su compromiso.

Dos limitaciones que en la actualidad se presentan en los PDC son: i) la ausencia de voluntad política para implementarlo ya que, al no ser una herramienta expresamente vinculante –especialmente a nivel presupuestal- termina siendo solo una propuesta declarativa que no guía el trabajo de los actores primando los enfoques tradicionales e institucionalizados de gestión fragmentada y atomizada; ii) preeminencia de intereses particulares o de grupo que debilita las capacidades para construir consensos en la práctica política de los actores minimizando la importancia del PDC como marco orientador del desarrollo territorial.

Lo central, más allá de cualquier tipo de limitación, es que el PDC se implemente. Para ello se requiere de una arquitectura institucional que le dé viabilidad, máxime si se reconoce que una de las formas para que dicho instrumento sea un referente legítimo que contribuya al desarrollo, es que éste se lleve a cabo a través de una gestión concertada (gerencia social), donde todos los actores participantes se sientan parte de éste y no objeto del mismo.

Es aquí donde aparece el modelo de gobernanza como mecanismo para la gestión de bienes públicos de manera participativa y concertada “(...) superadora del tradicional esquema jerárquico, que implica por igual la participación de las instituciones públicas, privadas y del tercer sector en la resolución de problemas que afectan al interés general (...) tiene que ver con la existencia de un buen capital social, la implicación activa y correspon-

---

<sup>1</sup> Ley N° 27680: Ley de Reforma Constitucional Sobre Descentralización, modifica el Capítulo XIV del Título IV de la Constitución Política del Perú, Artículos 194 y 195. Ley N° 279723. Ley Orgánica de Municipalidades, art. IX Principios rectores de las políticas y la gestión regional. Ley N°27867. Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.

sable de los actores privados-empresariales, así como el liderazgo de la alta función pública y de los políticos que están al frente de las instituciones públicas de un territorio” (Varela, 2011, p.5). En otras palabras, gobernanza va de la mano con participación ciudadana y una posición abierta de gobierno, donde éste debe ir de la mano con la sociedad civil y el sector privado. Es así que el actual modelo organizacional que actualmente tiene un gobierno regional o local, resulta insuficiente para garantizar una implementación basada en la gobernanza y orientada a resultados sostenibles<sup>2</sup>.

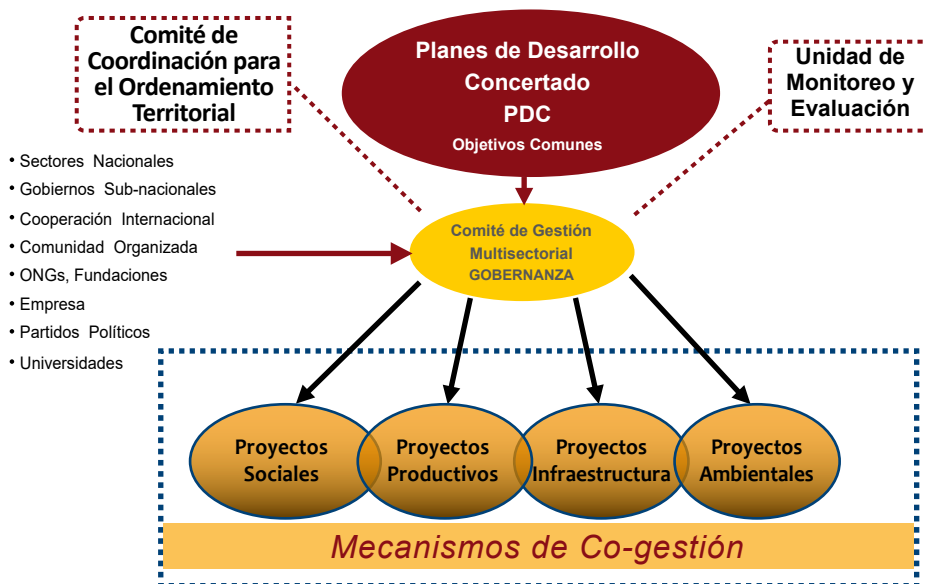
La perspectiva de la gerencia social encuentra en este modelo de gobierno una coincidencia en la forma de entender la gestión de bienes públicos y semi-públicos. ¿Cuál sería entonces el modelo de gobernanza más adecuado para la ejecución de los PDC? Este sería -con cargo a una mejor denominación- el comité de gestión multisectorial integrando por representantes del sector público nacional, regional y local, comunidad organizada en sus diferentes formas o modalidades, empresariado, ONG, fundaciones, cooperación internacional, universidades, partidos políticos, entre otros. Es decir, todos los actores que debieran tener un rol y responsabilidad a nivel estratégico y político sobre el funcionamiento de este espacio de concertación política. Es en este espacio donde debieran definirse los programas, proyectos a priorizar, las estrategias a seguir, cuáles debieran de implementarse de manera concertada, quiénes serían los responsables políticos, técnicos y administrativos, entre otros. Este modelo de gobierno nos da la oportunidad de establecer mecanismos de cogestión viables en la toma de decisiones para la solución de problemas complejos que buscan el desarrollo regional o local.

El representante legítimo del territorio -sea presidente regional o alcalde- es el llamado a liderar este espacio con el apoyo de técnicos que diseñen el modelo organizacional que permita orientar la intervención de los actores. Se requiere, además, que existan al menos dos áreas de asesoramiento especializado, una para ordenar el territorio (Comité de Coordinación para el Ordenamiento Territorial) y otra para brindar información y conocer los resultados obtenidos con la implementación del PDC (Unidad de Monitoreo y Evaluación). Ver el Gráfico N° 01.

2 El actual modelo organizacional de los gobiernos regionales y locales reproduce el esquema de competencias funcionales del gobierno central a través de sus ministerios, pero esta vez se ejecuta a través de áreas o instancias como la Gerencia de Desarrollo Social, de Infraestructura, Ambiental, entre otras, cada una con funciones específicas que en muchos casos no trabajan de manera articulada en la ejecución de los programas y proyectos. Ley N° 29158 Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del 18 diciembre 2007.

## Gráfico N° 01

### Modelo de Gobernanza para la implementación del Plan de Desarrollo Concertado



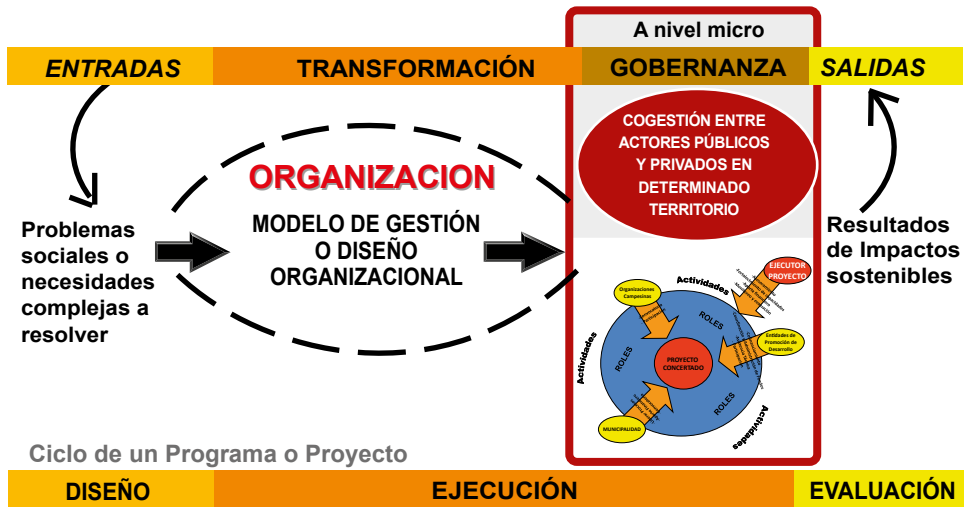
Elaboración propia.

El modelo de gobernanza aquí presentado es un mecanismo potente para ordenar las relaciones entre diversos actores gubernamentales, del sector privado y de la sociedad civil, directa o indirectamente responsables de la gestión de bienes públicos y semipúblicos.

Existen también otros mecanismos de gobernanza como la Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza, el presupuesto participativo, la planificación para el ordenamiento territorial, diversos planes sectoriales y temáticos, entre otros. De igual manera se pueden promover o generar espacios de gobernanza a nivel micro social propios de los programas o proyectos que se implementan desde el sector público o privado. Este tipo de espacio focaliza su intervención para atender a: i) una sola problemática, ii) una población específica y acotada, y, iii) cuenta con un tiempo determinado para su funcionamiento. Los actores participantes en este espacio de gobernanza a nivel micro serán los involucrados con dicha problemática y con los objetivos y resultados esperados. Para que responda a un enfoque de gerencia social, se requiere entonces de reglas de juego claras, de roles definidos y de incentivos para participar de manera eficaz. El siguiente gráfico ilustra dicho espacio a nivel micro.

## Gráfico N° 02

### Modelo de Gobernanza a nivel micro para implementar un programa o proyecto de desarrollo



Elaboración propia<sup>3</sup>.

El siglo XXI muestra en la región y en el Perú en particular, la aparición de diversos espacios de concertación y negociación política para la priorización y gerencia de los asuntos de interés nacional, regional y local. Sin embargo, muchos de estos espacios tienen como único mecanismo de diálogo y negociación a la coordinación interinstitucional e intersectorial que, en la mayoría de los casos, no es vinculante o le otorga la responsabilidad a un solo actor del colectivo (por lo general al que tiene la competencia funcional de acuerdo a ley sobre el problema a resolver<sup>4</sup>), careciendo de un modelo organizacional o de gestión que logre asignar funciones y responsabilidades compartidas y en el cual los procesos misionales implican que cada actor conozca qué acciones o tareas le corresponde ejecutar orientados todos a la consecución de resultados sostenibles. El Estado Red se perfila entonces como un modelo de gerencia social que enriquece y complementa a los espacios de gobernanza, si es que éste no representa en la práctica un paso adelante en la gestión de bienes públicos y semipúblicos.

3 Adaptado del artículo "¿Coordinar, articular o cogestionar? Cómo entender la incorporación del enfoque de gerencia social en los programas y proyectos de desarrollo. Bobadilla, Percy. Pág. 9 a 15. En: La Gerencia Social en la práctica. Análisis de las políticas e intervenciones sociales desde los fundamentos de la gerencia social. Bobadilla, Percy (Coordinador) MGS PUCP. Lima: 2018

4 Es el caso de las llamadas Mesas de Coordinación Intersectorial en las cuales varios ministerios participan.

## **El Estado-Red: un nuevo modelo organizacional para implementar programas y proyectos en gerencia social**

Como se señala anteriormente, el diseño de políticas públicas en la actualidad requiere de la participación activa de diversos actores gubernamentales de la sociedad civil y del sector empresarial. Tanto el diagnóstico como las propuestas tienen que ser discutidas y debatidas en un marco en el cual los diversos puntos de vista de dichos actores sean expresados. La construcción de consensos parte de la premisa que en la diversidad se puede encontrar unidad de criterios. Como se mencionó a nivel de las finalidades, el consenso es más plausible (erradicar la pobreza, equidad entre hombres y mujeres, erradicación del trabajo infantil, entre otros), mientras que la forma de resolverlos se convierte en un cuello de botella que requiere mayor voluntad política para decir cuál es el mejor camino que permita llegar a la situación deseada.

Las intervenciones en programas y proyectos sociales que los actores públicos y privados vienen ejecutando desde una gestión tradicional se basan en la división del trabajo, la especialización y las competencias funcionales. Esta forma de intervención tendrá en el mercado “la mano invisible” (Smith, 2012) o en la solidaridad orgánica (Durkheim, 2014) las formas más adecuadas de complementar los esfuerzos particulares de acuerdo a la experiencia y recursos con los que cuentan. Si cada actor conoce bien su especialidad y sigue las reglas sociales y legales para resolverlo, entonces se generarán de manera “natural” las sinergias organizacionales necesarias que permitan revertir los problemas que impactan en las personas, comunidades y en la sociedad.

Estamos hablando entonces de la capacidad que tienen las organizaciones convertidas en instituciones para generar certidumbre, confianza y legitimidad en la solución efectiva de los problemas que les competen tomando en cuenta el marco jurídico y político que orienta su acción.

La práctica social de las organizaciones públicas y privadas muestra que esta forma natural de complementariedad interinstitucional dependerá de los países y del desarrollo socioeconómico que hayan adquirido (North, 1993). En países de América Latina y en particular en el Perú, estos esfuerzos han sido totalmente insuficientes. La precariedad y debilidad de las organizaciones para cumplir sus funciones ha generado que nuestros Estados y sus democracias vivan permanentemente amenazadas pues no se logra satisfacer las necesidades básicas de la población ni se garantizan sus derechos mínimos. El nivel de negligencia e incumplimiento de las normas que supuestamente regulan el accionar de estas organizaciones es en muchos casos alarmante, y se hace evidente su debilidad para implementar sus funciones. La corrupción, la informalidad, la economía ilegal, la inseguridad



ciudadana, la violencia contra la mujer, los niveles de pobreza y exclusión a nivel de los países de América Latina, entre otros graves problemas, muestran que no bastan ni son suficientes las políticas económicas que generan el incremento de los ingresos y la aparición de clases sociales emergentes con mayor capacidad adquisitiva. Todos estos cambios económicos, si no están incrustados en procesos que logren equidad e inclusión social reduciendo las brechas y desigualdades entre las personas de un país, entonces no se podrá hablar de desarrollo humano sostenible y no se podrán alcanzar los acuerdos políticos expresados en los ODS<sup>5</sup>.

### ***Condiciones políticas y técnicas del modelo Estado-Red***

Desde la ciencia de la gestión y en particular de la gerencia social, el reto técnico radica en encontrar los medios más adecuados para alcanzar objetivos esperados. Entre estos medios nos referimos a los planes que orientan la acción de las entidades involucradas con los temas sociales y de lucha contra la pobreza, a los modelos de gestión que le otorgan soporte y a las estrategias que marcan el curso de acción de la intervención. Una política, un programa o un proyecto no pueden cumplir sus objetivos sin una organización que le dé soporte, y esa unidad organizativa debe ser diseñada acorde con la problemática a resolver.

A partir del siglo XXI, exactamente en el 2007, el Perú inició un proceso de planificación presupuestal orientada a resultados (PpR)<sup>6</sup>, y en el 2013 un proceso de reforma y modernización del Estado<sup>7</sup>. Por su parte, la sociedad civil organizada logró que la participación se convierta en Ley y no solamente en una aspiración social y política. Tanto en los gobiernos de Paniagua (2000-2001) y Toledo (2001-2006) se generaron estas condiciones para la institucionalización de mecanismos de participación concertada destacando el Plan de Desarrollo Concertado, la Mesa de Lucha contra la Pobreza, el presupuesto participativo, entre otros<sup>8</sup>.

Por el lado del sector empresarial aparecieron con fuerza las estrategias de responsabilidad social corporativa, donde se puso como centro de sus esfuerzos la reducción de impactos ambientales y la incorporación de certificaciones en los procesos productivos que especialmente respeten los de-

5 Los últimos acontecimientos ocurridos en Chile son un claro ejemplo de lo señalado. Protestas en Chile: 4 claves para entender la furia y el estallido social en el país sudamericano. BBC News. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-50115798>

6 Al respecto ver: Avances en la experiencia peruana de la implementación de la gestión por resultados. Carlos Ricse. 2015. file:///C:/Users/LENOVO/Downloads/Dialnet-AvancesEnLaExperienciaPeruanaDeLaImplementacion-DeL-6067367.pdf

7 Al respecto ver: Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado N. 27658. Lima: 2002. Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021. PCM: 2013. <https://sgp.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2017/04/PNMGPP.pdf>

8 Al respecto ver el trabajo de: William Reuben: Voz y participación. Capítulo 36. En: Perú. La oportunidad de un país diferente. Giugale, Marcelo, Fretes-Cibils Vicente, Newman, John L. Banco Mundial. Lima: 2006.

rechos laborales de los trabajadores erradicando el trabajo infantil y la subcontrata de varones y mujeres en condiciones de sobrexplotación, siendo el valor compartido una de sus principales fuentes de orientación empresarial<sup>9</sup>.

Todos estos factores anteriormente mencionados generan las condiciones sociopolíticas que dan paso al diálogo y a la aparición de espacios de concertación entre el sector público y privado, donde la descentralización y el enfoque de desarrollo territorial se convierten en referentes principales para la formulación de una visión de futuro, objetivos de largo plazo, estrategias rectoras, proyectos y acciones compartidas que conlleven a la superación de las brechas de pobreza, inequidad y exclusión. Estos temas pasan a ser de interés colectivo y de la agenda pública para todos los actores involucrados en un determinado espacio geográfico. Los esfuerzos por encontrar puntos en común para enfrentar problemas complejos y estructurales –donde la solución sectorial o particular no es viable– se convierten en el desafío político más importante en el presente siglo.

Es ahí donde la gerencia social tiene un desafío y el Estado Red<sup>10</sup> se constituye en un modelo de gestión que podría coadyuvar a que los esfuerzos de cooperación intersectorial sean canalizados de manera más efectiva y sostenible hasta la erradicación de problemas sociales complejos.

### ***¿Cómo enfrentan los programas articulados con enfoque de gerencia social problemáticas complejas?***

Decíamos que la forma tradicional de diseñar y ejecutar programas y proyectos para superar la pobreza y exclusión se realizaba a través de la intervención especializada o por competencia funcionales tanto en el Estado, la sociedad civil y en sector empresarial. Si una organización de cualquier de estos sectores trabajaba proyectos productivos priorizaría temas como microempresas, cadenas productivas, acceso a mercados, calidad de productos; que a la larga deberían generar empleo y aumentar los ingresos. Si

9 Al respecto ver: La Creación de valor compartido. Michael Porter y Mark Kramer Harvard Business Review. USA: 2011. Algunos convenios y acuerdos internacionales relacionados a los derechos y a la responsabilidad social empresarial: Principios Voluntarios en Seguridad y Derechos Humanos surgen del diálogo tripartito entre gobiernos, compañías y ONG. Son promovidos por los gobiernos de Estados Unidos, el Reino Unido, Noruega y Holanda, así como por empresas de los sectores extractivos y de energía, y algunas organizaciones no gubernamentales incluyendo a Oxfam. Pacto Mundial (Global Compact), iniciativa de la Organización de las Naciones Unidas tiene como objetivo que las empresas se comprometan con diez principios de desarrollo sustentable.

10 Según Castells, el Estado Red es “la relegitimación del Estado-Nación mediante la descentralización administrativa y la participación ciudadana, transfiriendo competencias a gobiernos locales y regionales al mismo tiempo que se democratiza su elección y se intenta fortalecer su capacidad autónoma de gestión (...)”. Se reconoce también la esfera de acción no gubernamental (ONG, fundaciones, gremios) “para complementar las políticas públicas, articulando recursos privados y desburocratizando la gestión de programas sociales”. “El Estado-Red funciona mediante la interacción de sus distintos componentes, en un proceso continuo de estrategia, conflicto, negociación, compromiso, co-decisión y decisión que constituye la práctica político-administrativa concreta de nuestras sociedades”. Castells, Manuel. 2003. Prólogo: Panorama de la Era de la Información en América Latina: ¿es sostenible la globalización? Pág. 24 a 26 En: ¿Es sostenible la Globalización en América Latina? Debates con Manuel Castells. Volumen I. Calderón, Fernando (Coordinador). PNUD y Fondo de Cultura Económica. Chile: 2003.

se trabajan proyectos de infraestructura, entonces se pondrían en marcha obras como carreteras, hidroeléctricas, canales de riesgo, puentes, escuelas, hospitales, entre otros. Si veían proyectos ambientales, entonces se focalizarían en manejo de residuos sólidos, aire y agua limpias, manejo de recursos naturales, bosques, ecosistemas, etc. Por último, los proyectos denominados sociales abarcarían temas como derechos, conocimientos, capacidades, respeto a la diversidad cultural, igualdad de derechos entre varones y mujeres, salud de las personas, entre otros.

En esta especialización de programas y proyectos -algunos basados en políticas públicas- se hace necesaria una forma orgánica que le dé soporte institucional y que proviene del sector al cual pertenecen. Si estos programas y proyectos son públicos, la forma orgánica recaerá en los ministerios y sus unidades ejecutoras respectivas, y en los gobiernos regionales y locales; si son empresariales, recaerá en las áreas de responsabilidad social; y si son de la sociedad civil, estos programas o proyectos son ejecutados desde los modelos de gestión propios de las ONG, fundaciones, gremios, entre otros.

La gerencia social no cuestiona la existencia de esta especialización y sus formas orgánicas, que en muchos casos podría funcionar, sino más bien advierte que existen problemas sociales que por su complejidad no pueden ser abordados eficazmente bajo estos paradigmas (especialización temática y funcional). A la larga lo que se está presentando es una intervención atomizada, fragmentada y superpuesta, concibiendo los problemas de las personas como compartimentos estancos. Por ejemplo: la anemia no sólo puede ser combatida por las entidades que se encargan de la salud, cuando en la práctica las causas que la originan son múltiples y no únicamente referidas a aspectos biológicos, sino también hay razones de orden económico y socio-cultural que coadyuvan a la aparición de esta. Este tipo de análisis se puede extender a otros problemas como la informalidad, trabajo infantil, seguridad ciudadana, gestión de riesgos naturales, entre otros. Ninguno de estos problemas podría ser enfrentado con resultados sostenibles por una entidad pública o privada especializada. Se requiere necesariamente de la participación, cooperación y articulación de otros actores vinculados a las diversas causas que origina el problema.

En el siguiente gráfico se presenta el análisis causal de un programa o proyecto en el cual se puede observar las diversas razones que generan la aparición del trabajo infantil en actividades peligrosas. Lo ideal es que estas causas estén sustentadas en evidencias científicas para evitar miradas del sentido común o que se basen en la percepción o experiencia de un actor en particular.

Si este fuese el diagnóstico graficado de un problema social, la pregunta es ¿cómo lo enfrentaría una organización determinada, por ejemplo, el Estado? Este lo haría desde el marco legal de la competencia funcional, es decir, lo tendría que asumir el Ministerio de Trabajo o una dirección vinculada a los temas sociales de un gobierno regional o local. Si fuese una entidad privada lo asumiría el área responsable de los temas sociales, y si fuese una ONG, entonces trabajaría el tema como parte de su misión institucional. Nuevamente, aparece la pregunta, ¿una entidad podría resolver todas estas causas que originan el problema? La respuesta es no. Se requiere necesariamente del trabajo complementario de otras entidades que sí tengan experiencia y recursos para intervenir en aquellas causas que la entidad principal no puede resolver en su totalidad. Veamos en el siguiente gráfico cómo el sector público enfrentaría el problema desde una perspectiva multisectorial.

### Gráfico N° 03

## Análisis Causal de un problema complejo

### Trabajo Infantil

<b>Problema Específico</b>	Menores de 18 años realizan actividades económicas o no económicas (sean remuneradas o no) que ponen en riesgo su bienestar -Físico, psíquico o moral- presente o futuro durante su etapa adulta.		
<b>Causas Directas</b>	Familias tienen creencias favorables sobre el trabajo infantil.	Familias perciben que niños/adolescentes desperdician su tiempo.	Niño, niña y adolescente “desamparado” por familia o Estado es atrapado por delitos
<b>Causas Indirectas</b>	Rasgos culturales y creencias populares.	Estado no ha implementado acciones institucionalizadas para “ocupar” su tiempo libre.	Estado no ejecuta acciones de prevención y solución de estos delitos.
	Falta de información sobre beneficios de educación.	Baja calidad educativa.	Falta de conciencia social que determina que la sociedad sea complaciente de esta situación
	Área “Educación para el trabajo” de la EBR no responde a expectativas.		
	Falta conciencia social acerca de las consecuencias negativas de realizar determinados trabajos.		

**Legenda:**

Competencia INSTITUTO PERUANO DEL DEPORTE - IPD

Competencia MINISTERIO DE LA MUJER Y PERSONAS VULNERABLES - MIMP

Competencia MINISTERIO DE TRABAJO - MINTRA

Competencia MINISTERIO DE EDUCACIÓN - MINEDU

Elaboración propia.

Como se puede observar, existen hasta cuatro actores públicos involucrados en la solución de esta problemática. Si bien el Ministerio de Trabajo –por su atribución legal- es al que le compete la solución del mismo, no tiene las capacidades, ni recursos, ni experiencia para abordar problemas

que se expresan en aquellas causas que le competen a otros sectores. Es evidente entonces, que si sólo se centrarían en las causas atribuidas al sector trabajo (causas color morado), el problema principal no podría ser resuelto y la inversión, por lo tanto, se perdería. Lamentablemente, esta es la forma tradicional con la que, durante muchos años, el Estado ha implementado diversos programas o proyectos suponiendo que existiría una “complementariedad casi natural” con las demás instituciones para resolver esta problemática.

Si se ve desde la perspectiva empresarial y de las organizaciones de la sociedad civil –las ONG, por ejemplo- que el resultado sería el mismo; pero ya no sólo por las razones mencionadas anteriormente para el sector público, sino también por las limitaciones a nivel de la cobertura (sólo se centran en una población dentro de un ámbito específico y acotado en un territorio), lo que no permitiría una solución sostenible de mayor alcance si el Estado no participa. Debido a esto, muchos programas y proyectos impulsados por las ONG y empresas con enfoque de responsabilidad social optan y aspiran a que los mismos tengan impactos a nivel piloto para luego promover incidencia política y así el Estado los convierta en intervenciones públicas a nivel regional y nacional<sup>11</sup>.

¿Cómo poner en marcha alternativas de solución a la problemática encontrada? La forma convencional que tienen las entidades públicas y privadas es a través del diseño, planificación y ejecución de programas y proyectos. En una lógica de competencias funcionales y de especialización, cada organización implementará un proyecto cuyas actividades y presupuesto estarán mayormente bajo su control y responsabilidad; en todo caso, desde el modelo de gobernanza anteriormente descrito, adicionalmente buscará alianzas y coordinará esfuerzos con otros actores para que sus actividades sean viables en determinado contexto. Inclusive la población objetivo podrá ser aliado y destinatario del mismo.

Este modelo de intervención, si bien tiene logros importantes en la lucha contra la pobreza, inequidad y exclusión, la sostenibilidad de sus alternativas resulta todavía insuficiente y son materia de debate político y académico para conocer si efectivamente la inversión en este tipo de proyectos –especializados y coordinados- consigue los objetivos y resultados esperados. En la actualidad se cuestiona la eficacia e impacto del modelo de gestión por competencia funcional y especializada. El desafío entonces es ¿cómo el programa o proyecto debiera funcionar y qué tipo de modelo organizacional se requiere para lograr cambios sostenibles?

11 Al respecto ver: MANRIQUE, Nelson. 1988 “¿Adónde va la promoción campesina?” En: Debate Agrario, N 4, octubre-diciembre. Lima. CEPES. BOBADILLA, Percy. Persistir en el intento: cambios y permanencias en la identidad y rol de las ONG fundacionales en el Perú 1990 – 2016. En: Revista Debates en Sociología, PUCP. Lima: 2017.

## ***¿Cómo planifican los programas articulados con enfoque de gerencia social?***

En la década pasada, el impulso de las entidades públicas por lograr conseguir mejoras sociales significativas en materia de reducción de brechas, introdujo la necesidad de diseñar y gestionar programas y proyectos desde un enfoque de resultados. Es así que a partir de 2007 -como ya se ha mencionado- en el Perú se adoptaron las propuestas del BID y BM a partir de la planificación denominada Presupuesto por Resultados y que en la actualidad se conoce con el nombre de Programas Presupuestales. En resumen, estos consisten en asegurar que la inversión presupuestal sea orientada a resolver el problema principal y sus causas directas e indirectas para lograr transformaciones sostenibles, superando el quiebre o desconexión que había entre la ejecución programática y el gasto, sin conocer los efectos e impactos que se lograban -o no en su mayoría- con el dinero público invertido<sup>12</sup>.

Actualmente, los programas presupuestales son una de las principales herramientas para canalizar presupuestos enfocados en lograr cambios (efectos e impactos) y esto ha permitido que las entidades que los ejecutan reconozcan los procesos de gestión que deben impulsar, además de los controles de medición o evaluación que se deben realizar para obtener evidencias de logro de objetivos y metas. Esto implica un gran avance en materia de políticas públicas, no obstante, se reitera el desafío de cómo resolver problemas sociales complejos que atañen a más de un solo actor o sector. Ante esto, se está promoviendo el diseño de programas presupuestales multisectoriales, donde el enfoque de la gerencia social tiene mucho que aportar.

La mirada multisectorial en el diseño de programas y proyectos demanda necesariamente el trabajo coordinado y articulado de diversos actores involucrados en una misma problemática. El diseño de la propuesta debe ser colectivo y además asegurar que, desde la diversidad de la experiencia, conocimientos, recursos y facultades de cada organización, se pueda responder a las múltiples causalidades del problema. Es así entonces donde la cogestión, una de las características principales de la gerencia social, se pone de manifiesto. Para que esta cogestión se operacionalice, no bastan voluntades, acuerdos o consensos, sino también un modelo organizacional que le dé viabilidad. Entramos entonces en el reto de construir una arquitectura o modelo de gestión, donde actores públicos y privados puedan ejecutar articuladamente las actividades y presupuestos que se destinen para un determinado programa o proyecto multisectorial. Es ahí donde analizaremos

12 Resolución Directoral N° 024-2016-EF/50.01 que aprobó la Directiva N° 002-2016-EF/50.01, Directiva para los Programas Presupuestales en el marco del Presupuesto por Resultados, la cual establece disposiciones para la identificación, diseño, revisión, modificación y registro de los Programas Presupuestales (PP), los que conforman la unidad básica de programación del presupuesto del sector público. Ministerio de Economía y Finanzas del Perú.

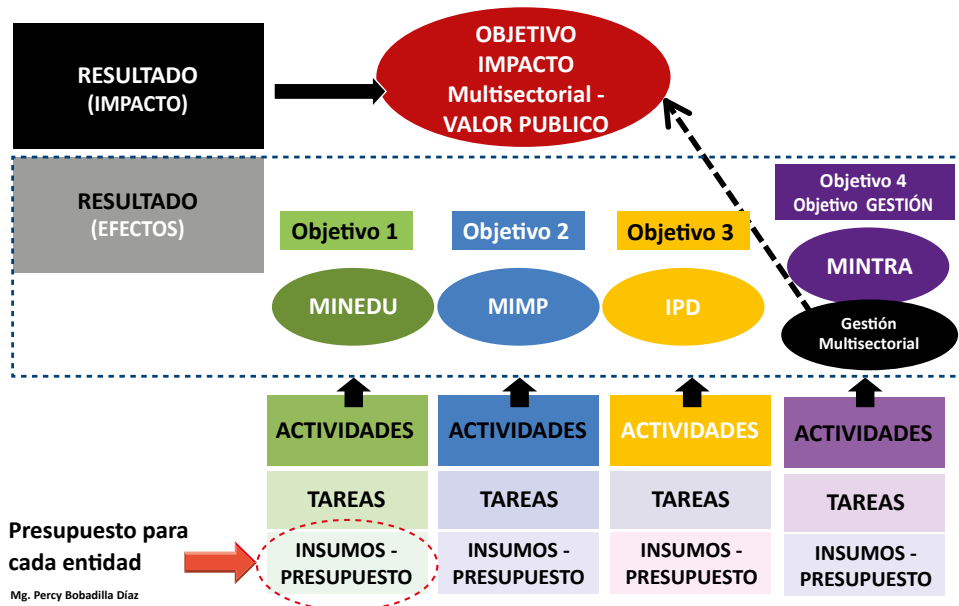
cuán pertinente es aplicar el modelo de gestión Estado-Red en la ejecución de este tipo de intervenciones multisectoriales e inter institucionales fundamentando su viabilidad.

Si se retoma el ejemplo anterior sobre el análisis causal de trabajo infantil, y se piensa en el diseño de una propuesta para revertir esta problemática, entonces tendríamos a un conjunto de entidades a las que se les atribuye un determinado objetivo que expresa la imagen de cambio de las causas que originaron el problema y, en consecuencia, se definen las actividades que, de llegarse a ejecutar -con presupuestos suficientes y personal competente- deberían lograr los objetivos que corresponden a cada sector. Cada uno de estos componentes (personal, recursos, actividades, objetivos) son una parte importante de la estructura del programa o proyecto orientado a lograr resultados de mayor impacto y sostenibilidad en el tiempo (valor público). El siguiente gráfico expresa el modelo de planificación articulado intersectorial.

Gráfico N° 04

**Multi-sectorialidad en el diseño y ejecución de programas y proyectos que generan valor público**

**TEMÁTICA: TRABAJO INFANTIL**



Elaboración propia<sup>13</sup>.

13 Adaptado de: Bobadilla Díaz, Percy. *Diseño de Proyectos Sociales*. En: Gestión Pública: Balance y Perspectivas. Fondo Editorial PUCP. Lima: 2012.

Actualmente existen experiencias que buscan poner en marcha este modelo multisectorial para lo cual se conforma una comisión que asume el rol técnico, asesor y evaluador, buscando asegurar que cada uno de los actores cumpla con las funciones y responsabilidades asignadas en el marco del proyecto y respondan por los procesos y metas que deben cumplir. De esa manera el trabajo integral asegura el cumplimiento de resultados y por tanto incrementará las posibilidades de solución a la problemática que se busca resolver.

Si bien existen avances que deben ser evaluados sobre el real impacto, también se han identificado una serie de limitaciones en este modelo o funcionamiento multisectorial, pues no es suficiente contar con una comisión técnica, sino más bien con un espacio organizativo con jerarquía y autoridad que permita impulsar el avance articulado que se requiere en la gestión del proyecto. Cada entidad debe continuar con los servicios y actividades que le corresponden, pero deben estar en el marco de procesos misionales definidos de manera concertada, sistemas de medición de metas a través de indicadores, y mecanismos de retroalimentación entre las entidades participantes<sup>14</sup>.

### **El Estado-Red como modelo de gestión para enfrentar problemas complejos.**

Desde el planteamiento teórico del Estado-Red se propone un modelo de gestión que fortalezca la articulación de actores con una mirada descentralizada y territorial, respondiendo de manera más efectiva a la superación de problemas complejos, como el que se analizó en los ejemplos anteriormente mostrados. En ese sentido dicho modelo requiere necesariamente de una estructura organizativa que supere la lógica de comisiones, competencia funcional y trabajo especializado; es decir que esté conformada por un equipo profesional destacado de cada una de las entidades que participan en el programa o proyecto, y liderado por un profesional altamente calificado que no pertenezca a ninguna de las entidades participantes y que dependa directamente de una entidad o instancia mayor.

A esta estructura orgánica se le debiera otorgar autoridad y jerarquía política y jurídica, además de los recursos materiales y económicos necesarios para su funcionamiento. Asimismo, deberán estar claramente defi-

---

14 Al respecto: Implementación de la gestión del riesgo de desastres a través de programas presupuestales multisectoriales. Una experiencia hacia la cogestión pública. Katherine Gonzales, Vladimir Féro y Percy Bobadilla. En: La Gerencia Social en la Práctica. Análisis de las políticas e intervenciones sociales desde los fundamentos de la gerencia social. MGS PUCP, Lima: 2018.



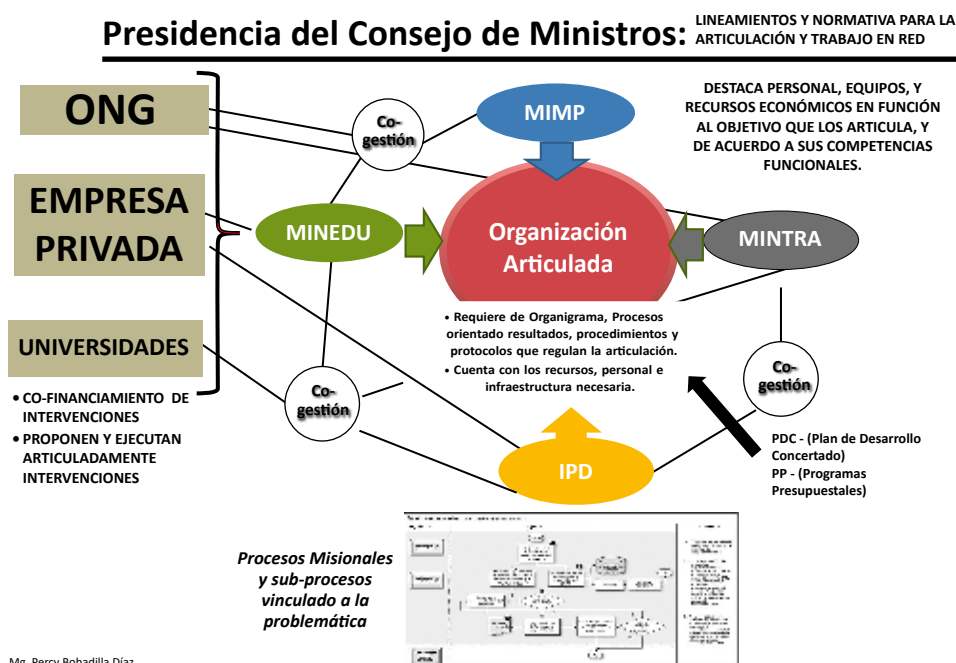
nidos los procesos misionales, estratégicos y operativos orientados a resultados, así como los protocolos que regulen la coordinación y articulación entre las entidades involucradas; todo ello con la finalidad de asegurar la ejecución efectiva de la intervención.

Este modelo organizativo deberá estar adscrito a un ente mayor, si hablamos del sector público en el Perú entonces nos referimos a la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM); donde cada ministerio que esté involucrado con una determinada problemática compleja y cuya solución total escapa a su competencia funcional, debería asignar el o los profesionales calificados para asumir la gestión técnica de asesoría y medición del proyecto. Este equipo, bajo el liderazgo político y técnico de un profesional altamente calificado asignado por la PCM de acuerdo a meritocracia, y conformado por las personas destacadas por los propios ministerios, tendrá que establecer una división del trabajo definiendo las funciones de cada sector, mecanismos de coordinación de acuerdo a los procesos de gestión, protocolos y demás herramientas para poner en marcha esfuerzos de cooperación racional que se requieren entre las entidades públicas, organizaciones de la sociedad civil y empresa privada que participan en el proyecto.

Estos dos últimos actores (sociedad civil y empresa) forman parte del modelo Estado-Red, toda vez que pueden asumir o complementar esfuerzos en la ejecución compartida o cogestionada de actividades, acceso a financiamiento, medición o reporte de indicadores, retroalimentación sobre avances y propuestas de mejora, entre otros. Si bien no cumplen funciones de autoridad desde una unidad orgánica en la estructura de organización articulada, sí son actores importantes para viabilizar la cogestión y articulación en el territorio.

En el siguiente gráfico se presenta de manera esquemática el modelo conceptual del Estado-Red.

## Gráfico N° 05 Modelo Estado - Red



Mg. Percy Bobadilla Díaz

Elaboración propia.

Todas las entidades que asuman una responsabilidad en esta cogestión serán parte de este modelo organizacional articulado, que si bien está bajo el paraguas de una entidad mayor (PCM), está conformado por profesionales técnicos-asesores y de control -provenientes de los ministerios involucrados- encargados de impulsar la ejecución del programa o proyecto con participación de las organizaciones de la sociedad civil y empresa privada, de acuerdo a roles y responsabilidades asignadas.

La necesidad de tener una organicidad permite superar la limitación que se ha encontrado bajo la modalidad de comisión multisectorial, que termina siendo un espacio de diálogo y de coordinación, pero no vinculante ni de responsabilidades compartidas, lo que a la larga disminuye la capacidad del programa o proyecto para lograr impactos y resultados sostenibles. Queda claro que este modelo articula a las entidades competentes o que representan a los ministerios involucrados a nivel regional y local. En ese sentido, a nivel territorial o descentralizado este modelo tendrá como ente mayor al gobierno regional o local que asignará al líder de la organización articulada.

La definición de los procesos orientados a resultados que orientarán la ejecución de actividades, el nivel de articulación y coordinación, la asignación de roles y funciones de cada entidad participante y el nivel de compromiso para el cumplimiento de metas son las variables fundamentales para que el modelo de Estado-Red funcione. No obstante, son grandes los retos que debe afrontarse en este camino hacia la “operatividad” de una gestión concertada, reconociendo que el trabajo articulado y colectivo bajo una meta común siempre permitirá atacar todas o la mayor cantidad de aristas en un determinado problema que contribuya al desarrollo; especialmente aquellos cuya complejidad a nivel de brechas, difícilmente se resolverán desde un solo sector.

Este modelo no propone la creación de una nueva burocracia que realice el mismo trabajo que los servidores públicos asumen en los ministerios, por el contrario plantea que los propios funcionarios designados por dichos sectores sean los facilitadores y conductores en el uso de los recursos económicos, materiales y talento humano existente. Los servicios y bienes que antes se ejecutaban por competencias funcionales ahora, más bien, debieran implementarse bajo un enfoque de redes y procesos articulados. El uso de las tecnologías de información y comunicación son centrales para impulsar el funcionamiento efectivo de este modelo. Para ello, se deben enfrentar diversas trabas normativas y formas tradicionales de trabajo, pero el camino se hace al andar y los desafíos del siglo XXI lo ameritan.

## Bibliografía

- BOBADILLA DÍAZ, P. (2012) Diseño de Proyectos Sociales. En: *Gestión Pública: Balance y Perspectivas*. Lima. Fondo Editorial PUCP.
- BOBADILLA DÍAZ, P. (2018) *La Gerencia Social en la Práctica. Análisis de las políticas e intervenciones sociales desde los fundamentos de la gerencia social*. Lima. MGS Pontificia Universidad Católica del Perú.
- BOBADILLA, P. (2017) Persistir en el intento: cambios y permanencias en la identidad y rol de las ONG fundacionales en el Perú 1990–2016. *Revista Debates en Sociología*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- CASTELLS, M. (2003) Prólogo: Panorama de la Era de la Información en América Latina: ¿es sostenible la globalización? 24-26 En: *¿Es sostenible la Globalización en América Latina? Debates con Manuel Castells*. Volumen I. Calderón, Fernando (Coordinador). Chile. PNUD y Fondo de Cultura Económica.

- DOUGLASS N. (1993) *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México. Fondo de Cultura Económica.
- DURKHEIM, E. (2014) *La división del trabajo social*. Buenos Aires. Ediciones Lea.
- FALLETI, T. (2006) Una teoría secuencial de la descentralización: Argentina y Colombia En: *Perspectiva Comparada. Desarrollo Económico*. Vol. 46, No. 183. 317-352
- GÖSKE, J. (2000) *La dimensión local del desarrollo. enfoque territorial, tejido productivo local, concertación de actores y aprendizaje para la acción*. Santiago de Chile. Fundación Friedrich Ebert.
- JAVED BURKI, S., PERRY G. y DILLINGER W. (1999) *Más allá del centro - La descentralización del Estado*. Washington. Banco Mundial.
- MOORE, M. (1998) Gestión estratégica y creación de valor en el sector público. Capítulo 3 En: *La estrategia organizativa en el sector público*. Madrid. Paidós.
- NACIONES UNIDAS. *Objetivos de Desarrollo Sostenible*, (2015). <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>
- PORTER, M. y KRAMER, M (2011). La creación de valor compartido. *Harvard Business Review*. USA.
- PORTOCARRERO, F y DELGADO, J. (2010). Negocios inclusivos y generación de valor social. Pág 301-326. En: *Negocios inclusivos. Iniciativas de mercado con los pobres de Iberoamerica*. Editores. Patricia Marquéz, Ezequiel Reficco y Gabriel Berger. Bogotá: BID.
- REUBEN, W. (2006) Voz y participación. Capítulo 36. En. *Documentos Banco Internacional de la Reconstrucción y Fomento 2006*. Giugale, Marcelo, Fretes-Cibils Vicente, Newman, John L. Washington D. C. Banco Mundial.
- SMITH, A. (2012) La mano invisible. *Serie Great Ideas 15*. España. Penguin Random House Grupo Editorial España. 144 páginas.
- VARELA-ÁLVAREZ, E. (2011) *La Gobernanza en la Obra de Joan Prats*. Madrid. Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP).

## Vita

- *Percy Bobadilla Díaz*. Magister en Sociología. Tiene más de 30 años de experiencia en temas vinculados a la gestión pública y social, así como diseño, monitoreo y evaluación de políticas, programas y proyectos de desarrollo a nivel nacional e internacional. Es profesor asociado de la Facultad de Ciencias Sociales, la Maestría en Gerencia Social y la Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la PUCP.

## Juntos y el maternalismo de la política social<sup>15</sup>

*Autora: Rosa Lucía Meléndez Colán*

### Introducción

**E**n la Agenda 2030, la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres es un tema central y un compromiso transversal para el logro del desarrollo sostenible en sus tres dimensiones: económica, social y ambiental; sin embargo, en la práctica, este tema no parece haber sido abordado con la fuerza y urgencia que debería a nivel de la gestión de los programas y políticas públicas de nuestro país.

Desde el 2005 el programa Juntos busca interrumpir la transmisión intergeneracional de la pobreza de los hogares en situación de pobreza y extrema pobreza de nuestro país, para ello promueve el acceso a los servicios de educación y salud, a fin de contribuir al desarrollo de las capacidades de sus miembros, sobre todo de generaciones futuras.

Juntos otorga a las familias un abono bimestral de S/200 por cumplir corresponsabilidades de salud y educación (control prenatal mensual y de crecimiento y desarrollo, y asistir a clases). Sin embargo, al igual que los demás programas de transferencias condicionadas (PTC), Juntos encarga a las madres usuarias el cumplimiento de las condicionalidades, por considerarlas más responsables que los padres; además, en el caso de las madres líderes, ellas cumplen un rol fundamental a nivel informativo y operativo, pero no pertenecen a la estructura organizacional de Juntos, aunque sean parte importante para el funcionamiento del modelo de gestión. De esta manera, la operativización del programa se soporta en el trabajo no remunerado de las madres, con lo cual se naturalizan y se promueven los roles tradicionales de género.

Además de ello, Juntos no cuenta con una estrategia de graduación que permita articular a los hogares participantes -sobre todo a las madres- con programas habilitadores (productivos) o promover la inserción laboral, por lo que el programa podría estar priorizando a las generaciones futuras y, al mismo tiempo, generando tensiones entre los derechos de los niños y sus madres, pues ellas no son vistas como un fin, sino un medio.

Desde el análisis de la gerencia social es posible poner a discusión ciertos temas no considerados en el diseño de Juntos, los cuales podrían contribuir a desarrollar un enfoque de derechos pleno y de igualdad de género, así como una estrategia de graduación y articulación efectiva.

---

<sup>15</sup> Este artículo recoge algunos de los elementos del trabajo grupal desarrollado con Ana Quiñones en el curso de Fundamentos de la Gerencia Social de la MGS 2018-3; sin embargo, este artículo ha centrado su análisis en el soporte que tiene el programa en el trabajo no remunerado de las mujeres.

El presente artículo se divide en seis secciones: en el primer capítulo se describe el modelo de gestión del programa Juntos, mientras que en el segundo se muestra un análisis sobre el maternalismo en el diseño y la gestión de Juntos; en la tercera sección se presentan los resultados esperados y no esperados del programa; en la cuarta sección se evidencia la necesidad de una estrategia de graduación; en el quinto se aborda la articulación y, finalmente, en el último capítulo se han construido algunas conclusiones y lecciones aprendidas.

## 1. Modelo de gestión del Programa Juntos

### a. Descripción del programa

En los años noventa en Latinoamérica y el Caribe nacieron los programas de transferencias condicionadas (PTC) como una de las herramientas principales e innovadoras de la política social en la lucha contra la pobreza y el aumento del capital humano. Los PTC consisten en entregar un monto de dinero a hogares en estado de pobreza a cambio de que cumplan con ciertas corresponsabilidades. En América Latina, desde 1997 se cuenta con el programa Progresá en México, Familias en Acción en Colombia, Bono Juancito Pinto en Bolivia, Bolsa Familia en Brasil, Chile Solidario en Chile, Bono de Desarrollo Humano en Ecuador, entre otros.

En nuestro país, en 2005, en un contexto donde casi la mitad de los peruanos se encontraba en situación de pobreza y la mitad de ellos en pobreza extrema, se creó el Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres - Juntos, en el marco del Plan Nacional para la Superación de la Pobreza, con el objetivo de contribuir al alivio de la pobreza y potenciar el capital humano de los hogares en situación de pobreza y pobreza extrema y mejorar la calidad de vida en el proceso de inclusión de la población.

Desde el año 2012, Juntos se desarrolla en el marco de los tres primeros ejes estratégicos (EE) de la Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social “Incluir para crecer” (ENDIS) del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS): EE1 Nutrición infantil, EE2 Desarrollo infantil temprano y EE3 Desarrollo integral de la niñez y adolescencia, la cual se basa en un enfoque de ciclo de vida. La expectativa en el mediano plazo es lograr la acumulación de capital humano (mayor estatus nutricional y educativo); mientras que en el largo plazo es romper el proceso intergeneracional de la pobreza: menor desnutrición crónica, mayor desarrollo cognitivo, mayor rendimiento educativo y mayores ingresos de la siguiente generación.

### b. Misión y visión de Juntos

La misión de este programa es contribuir al desarrollo humano y al desarrollo de capacidades, especialmente de las generaciones futuras mediante

incentivos económicos que promuevan y apoyen el acceso a servicios de calidad en educación, salud, nutrición e identidad, bajo un enfoque de restitución de esos derechos básicos, con la participación organizada y vigilante de los actores sociales de la comunidad.

Su visión es ser el programa de ayuda económica sostenible que permita restituir totalmente los derechos básicos de los hogares en situación de pobreza y extrema pobreza a nivel nacional, disminuir la pobreza, mejorar la calidad de vida de los peruanos e impulsar el desarrollo del capital humano.

### c. Alineamiento

El Acuerdo Nacional, el Plan Bicentenario y el Marco Macroeconómico Multianual cuentan con objetivos estratégicos y lineamientos de política que se reflejan en la Política Nacional de Desarrollo e Inclusión Social (PNDIS) y en los ejes estratégicos de la ENDIS.

El Objetivo Estratégico General (OEG) del Plan Estratégico Institucional (PEI) 2013 -2016<sup>16</sup> del MIDIS es “mejorar las condiciones de vida de la población en proceso de inclusión”, siendo el OEG 6 “ejecutar los programas del MIDIS con efectividad, articuladamente y con calidad”; mientras que, el Objetivo Estratégico Específico (OEE) 6.2 es “contribuir con el alivio de la pobreza y potenciar el capital humano de los hogares en situación de pobreza y pobreza extrema”.

**Gráfico N° 1**  
**Articulación MIDIS y Programa Juntos**



Fuente: Evaluación del Plan Operativo Institucional 2018 de Juntos

16 PEI 2017-2019 se encuentra en proceso de elaboración.  
[http://www.midis.gob.pe/dmdocuments/aviso\\_de\\_sinceramiento\\_PEI.pdf](http://www.midis.gob.pe/dmdocuments/aviso_de_sinceramiento_PEI.pdf)



#### d. Población objetivo

La población objetivo del programa está compuesta por los hogares en situación de pobreza en los distritos con tasas de pobreza iguales o mayores al 40% en zonas rurales (criterio de focalización geográfica - Mapa de pobreza del INEI), que cuenten con gestantes, niños/as, adolescentes y jóvenes hasta que culminen la educación secundaria o cumplan 19 años de edad (criterio de elegibilidad de hogares - Sistema de focalización de hogares (SIS-FOH)).

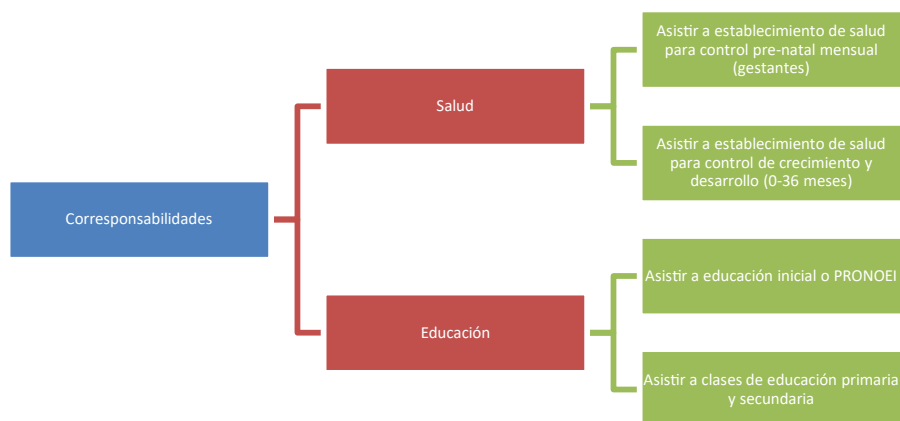
Después de operar por 13 años, Juntos tiene 742,096 hogares afiliados en 174 provincias, 1,325 distritos y 43,344 centros poblados a nivel nacional.

Para el año 2019 la población objetivo es de 1 024 232 y para el año 2020 se proyecta en 954 168<sup>17</sup>, con una brecha de 37% y 32% entre los hogares de la población objetivo y los atendidos. El programa se ejecutará en 1 327 distritos de 21 departamentos a nivel nacional: Amazonas, Ancash, Apurímac, Ayacucho, Arequipa, Cajamarca, Cusco, Huancavelica, Huánuco, Junín, La Libertad, Lambayeque, Lima, Loreto, Pasco, Piura, Puno, San Martín y Ucayali.

#### e. Compromisos y corresponsabilidades

Como parte del programa, las familias en condición de pobreza o extrema pobreza reciben un abono bimestral de S/ 200 a cambio de cumplir ciertas corresponsabilidades de salud y educación, tal como se detalla a continuación:

**Gráfico N° 2**  
**Corresponsabilidades del programa**



Elaboración propia

17 Según PEI 2019

- **Procesos y actividades**

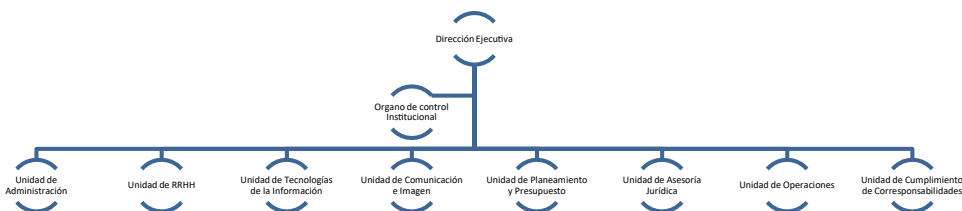
La implementación de Juntos se encuentra basada en procesos estratégicos, misionales y de soporte o apoyo:

- Los estratégicos se encargan de la toma de decisiones sobre la planificación y mejora de la organización, y la relación de ésta con el entorno. Estos procesos son los responsables del análisis de necesidades y condicionantes, teniendo en cuenta las posibilidades de los recursos propios para generar las guías adecuadas al resto de procesos de la organización como son las estrategias, políticas y objetivos del programa. Comprenden la gestión del programa presupuestal, la mejora continua, las comunicaciones y el control institucional.
- Los misionales gestionan las actividades para la entrega del servicio a los hogares usuarios. Se descomponen en afiliación, verificación del cumplimiento de corresponsabilidades, liquidación y transferencia, entrega del incentivo monetario, mantenimiento de padrón de hogares y acompañamiento familiar.
- Los de soporte apoyan los procesos claves del programa, como la gestión administrativa, de personas, de sistemas de tecnología de información y de asesoramiento jurídico.

- **Estructura organizacional**

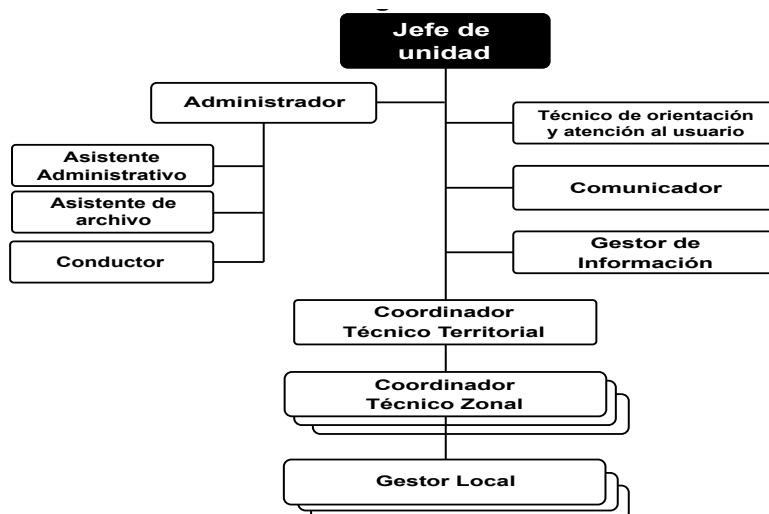
Juntos cuenta con una estructura organizacional compuesta por seis unidades (de Administración, Recursos Humanos, Tecnologías de la Información, Comunicación e Imagen, Planeamiento y Presupuesto, y Asesoría Jurídica); dos órganos de línea (Unidad de Operaciones-UOP y la Unidad de Cumplimiento de Corresponsabilidades-UCC) y 21 unidades territoriales (UT); estas últimas son las encargadas de ejecutar las actividades relacionadas con los procesos operativos y articular las acciones necesarias con instituciones y organizaciones locales para el logro de los objetivos del programa.

**Gráfico N° 3**  
**Estructura orgánica del Programa Juntos**



Fuente: Evaluación del Plan Operativo Institucional 2018 de Juntos.

## Gráfico N° 4 Estructura Orgánica de las Unidades Territoriales- Juntos



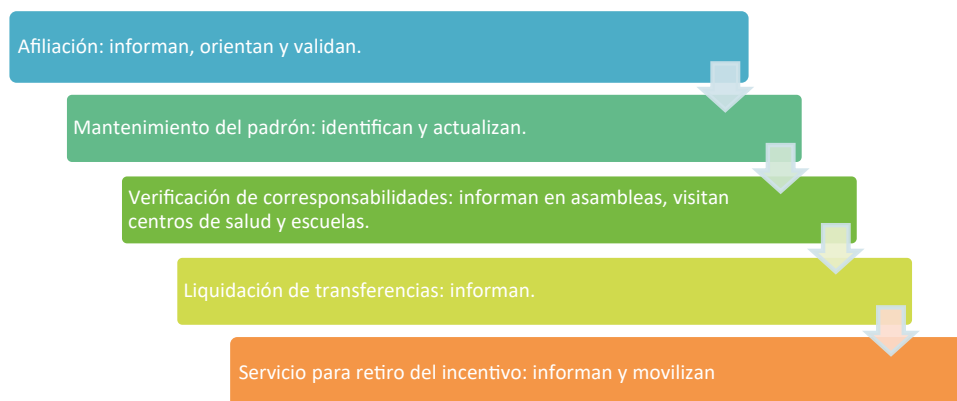
Fuente: Evaluación del Plan Operativo Institucional 2018 de Juntos.

- *Actividades y funciones que realizan las madres líderes y madres usuarias*

### **Madres líderes**

Las madres líderes colaboran en los procesos misionales. Ellas cumplen un rol informativo y operacional fundamental, aunque no forman parte de la estructura del programa.

## Gráfico N° 5 Colaboración de la madre líder en procesos misionales



Fuente: Pereyra (2015). Elaboración propia

- En la afiliación informan y orientan a madres no afiliadas, realizan eventos de afiliación, asambleas de validación y formalizan la afiliación de madres usuarias validadas.
- En el mantenimiento del padrón, ayudan al gestor local a identificar casos de madres gestantes, recién nacidos, fallecidos, cambios de titular, cambios de domicilio, etc., a fin de actualizar el padrón de hogares.
- En la verificación de corresponsabilidades, organizan asambleas e informan sobre corresponsabilidades, realizan seguimiento a través de visitas a centros de salud y centros educativos, y orientan a las madres usuarias sobre el motivo de suspensiones.
- En la liquidación de transferencias orientan a las nuevas madres usuarias sobre cómo operar en el banco para retirar el incentivo monetario depositado en su cuenta.
- En el servicio para el retiro del incentivo informan sobre abono, movilizan a las madres usuarias para cobrar y les brindan información sobre el motivo de suspensiones.

### Gráfico N° 6 Interrelaciones de la madre líder con otros actores



Fuente: Pereyra (2015). Elaboración propia.

Sobre las interrelaciones de la madre líder con otros actores:

- Apoyan a los gestores locales en sus funciones ahorrándoles tiempo en el despliegue territorial.
- Dan, a las madres usuarias, una relación positiva basada en el rol informativo y de intermediación. Entregan su apoyo de diversas maneras,

aunque pueden establecer una relación tensa si verifican que incumplen sus responsabilidades.

- Solicitan el apoyo de las autoridades para realizar sus funciones y les mantienen informados de las actividades del programa.
- Con miembros de su familia establecen una relación positiva de comprensión, ánimo y apoyo. Se reportan pocos casos de esposos que les limitan el accionar.

Como señala Pereyra (2015), Juntos se sostiene en el rol de las madres líderes, pues ellas contribuyen de manera significativa en los diversos procesos de operación del programa (afiliación, mantenimiento del padrón, verificación de corresponsabilidades, liquidación de transferencias y servicio para el retiro del incentivo) permitiendo que las madres usuarias estén informadas verazmente sobre las operaciones del programa y los procedimientos que deben realizar. En algunos casos las madres líderes asumen algunas funciones y tareas de los gestores locales; se dan casos también de gestores locales que establecen relaciones verticales y jerárquicas con las madres líderes.

### ***Madres usuarias***

Para el cumplimiento de las condicionalidades, las madres usuarias deben cumplir con ciertas corresponsabilidades, lo cual las convierte en beneficiarias operativas de Juntos, aunque no formen parte de la estructura organizacional.

- Las madres gestantes acuden a establecimientos de salud (EESS) para su control prenatal mensual.
- Las madres de niños/niñas de 0 a 36 meses asisten a EESS para los siguientes controles de crecimiento y desarrollo de los niños y niñas:
  - Controles mensuales: 0 - 11 meses
  - Controles bimestrales: 12 - 24 meses
  - Controles trimestrales: 24 - 36 meses
- Las madres de niños y niñas entre 3 a 6 años deben garantizar su asistencia a clases en una institución de educación inicial o PRONOEI y tener como máximo 3 faltas injustificadas. En este caso, considerando la edad de los niños y niñas, son las madres las que se estarían encargando del traslado de los menores (llevarlos y recogerlos).
- Las madres de niños, niñas, adolescentes y jóvenes desde 6-19 años o hasta que egresen de la educación secundaria, deben garantizar la asistencia a clases y tener, como máximo, 3 faltas injustificadas. Dependiendo de la edad, distancias u otros factores, las madres podrían estar haciéndose cargo también del traslado de ellos/as.

- Las madres realizan el cobro bimestral de los desembolsos, lo cual podría estar implicando un mayor o menor uso de tiempo y dinero, dependiendo si existen puntos de pagos cercanos.
- **Otros actores con los que articula y se interrelaciona Juntos**  
Para su desarrollo cuenta con alianzas y convenios con diversos actores públicos, privados y de la sociedad civil:

### Gráfico N° 7 Actores que articulan con Juntos



Fuente: Elaboración propia.

- **Actores públicos**
  - El Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social es el ente normativo. Ejerce la función de coordinar las áreas de administración y operación del programa. Además, es el actor que garantiza la buena gestión y eficacia de Juntos.
  - El Ministerio de Salud es el ente normativo en este tema. Su función es establecer las normas que el programa debe seguir con relación a salud.
  - El Ministerio de Educación es el ente normativo que establece las normas que el programa debe adquirir en relación a educación.

- El Ministerio de Economía y Finanzas es la institución que asegura el gasto adecuado y bien distribuido del programa. Se encarga principalmente de dirigir, controlar y gestionar el presupuesto.
- La Contraloría General de la República es la máxima autoridad del sistema nacional de control. Su rol es gestionar y controlar la correcta aplicación de las políticas públicas y el uso de los recursos que otorga el Estado. Tiene un órgano de control institucional - OCI en el programa Juntos.
- La Defensoría del Pueblo es la institución que vela por los derechos constitucionales de los usuarios(as). Se encarga de controlar y garantizar el cumplimiento de los deberes del programa Juntos.
- El Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC) es el organismo que otorga el carnet de identificación a los ciudadanos peruanos. La función que tiene en el programa es entregar el DNI a los ciudadanos en pobreza extrema. Asimismo, actualiza en el sistema el estado de nacimientos y supervivencia de los usuarios(as).
- El Banco de la Nación es la entidad financiera que representa al Estado peruano en las transacciones monetarias en el sector público y privado. El rol que desempeña en Juntos es brindar servicios de pagaduría.
- Los gobiernos regionales se encargan de la administración de la región con autonomía política, económica y administrativa. Están encargados de establecer las operaciones de Juntos en asuntos de salud y educación por medio de sus direcciones regionales.
- Los gobiernos locales se encargan de gestionar y organizar su distrito a través de la unidad local de empadronamiento y otras iniciativas que fortalecen las acciones del programa.
- Las unidades locales de empadronamiento se encargan de recepcionar, tramitar y atender la solicitud de clasificación socioeconómica de los usuarios de los programas sociales del distrito. En el programa Juntos se encarga de clasificar y empadronar a los potenciales usuarios del programa.
- *Actores privados*
  - Los medios de comunicación se encargan de transmitir información y generar opinión pública. El rol que ejercen en el programa es generar impacto directo en la imagen institucional del programa.
  - Las universidades se encargan de la enseñanza superior e investigación. En el marco del programa se encarga de mejorar la calidad de vida de los usuarios de Juntos.

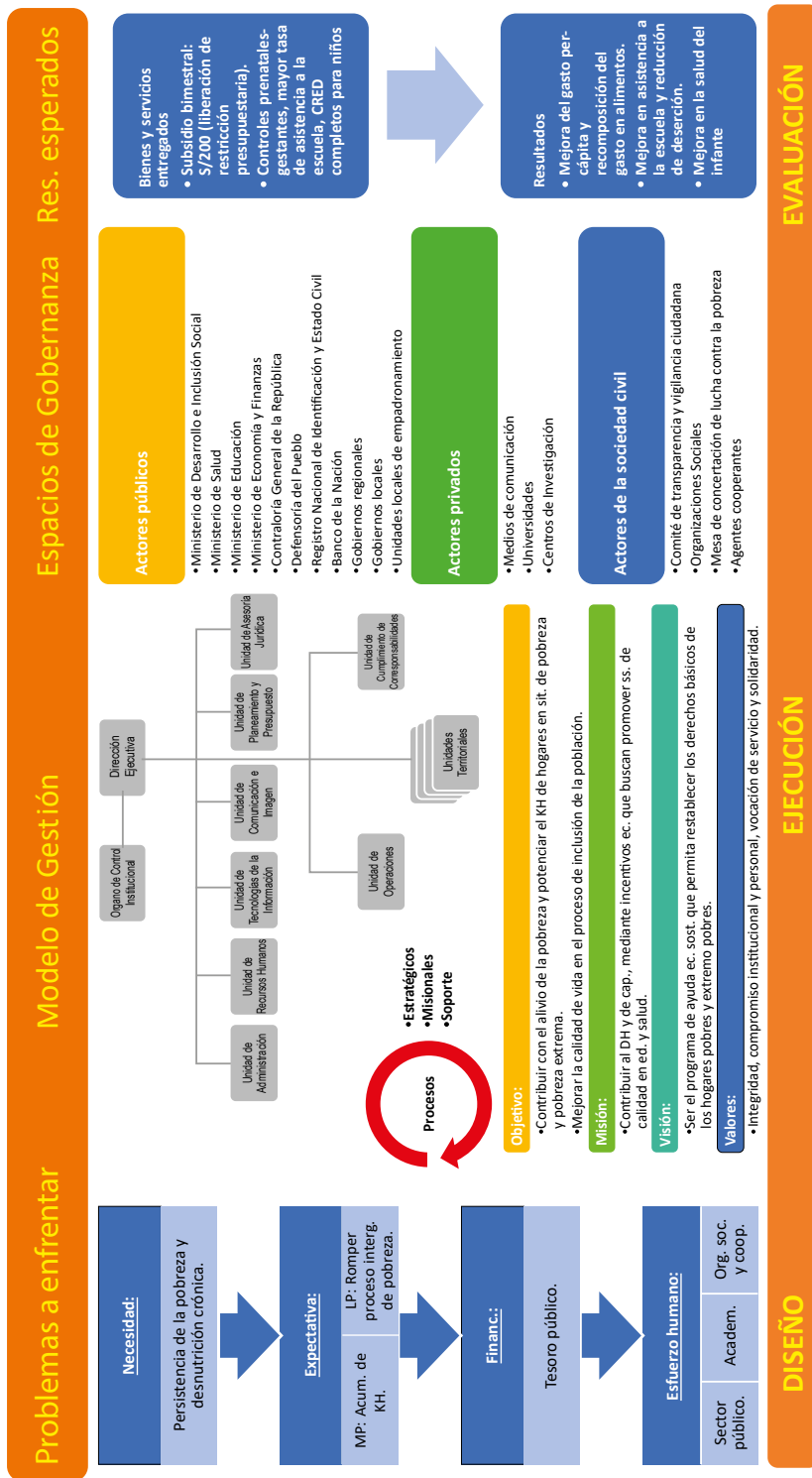
- Los centros de investigación son entidades que se dedican a investigar para generar debate en el diseño e implementación de las políticas públicas. En el programa se encarga de investigar el impacto en los diversos grupos de usuarios.
- *Actores de la sociedad civil*
- El Comité de Transparencia y Vigilancia Ciudadana es una entidad adscrita al MIDIS. Vigila y supervisa las operaciones de los programas sociales. El programa emite alertas sobre la prestación del servicio y apoya en la capacitación del equipo en el ámbito nacional y regional.
- Las organizaciones sociales son grupos compuestos por ciudadanos que ejercen presión en la agenda nacional. El rol que desempeñan en el programa es ejercer acciones de difusión y educación social acorde a los objetivos de Juntos.
- La Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza tiene por objetivo que estos programas sean eficaces a través de la promoción de la transparencia en la gestión.
- Los agentes cooperantes son instituciones/países que, a través de capacitaciones y asesorías, contribuyen al fortalecimiento de los sistemas del MIDIS. En el programa articulan con el área de planeamiento y presupuesto.

El siguiente gráfico resume los componentes del Modelo de Gestión del Programa Juntos, basado en el enfoque de sistemas de Katz, Freemont y James Rosenzweig (1998); aunque adicionalmente se ha incluido la gobernanza del programa, tal como sugiere Bobadilla (2019), pues desde el enfoque de la gerencia social se debe considerar para la ejecución de un proyecto, la participación activa de los diversos actores (públicos, privados y sociedad civil) y, en este caso, además, a las madres usuarias y madres líderes. Como señala el autor, la gerencia social exige que los actores participantes asuman algún nivel de responsabilidad de acuerdo a su experiencia, a los recursos que controla y maneja, y a los roles que le corresponde según las reglas del juego concertadas, y no solo a un tipo de participación en la cual son funcionales a las necesidades del sector que promueve un programa o proyecto, ya sea porque organizan para recibir bienes y servicios o porque se les solicita su opinión para encontrar la mejor forma de resolver determinada problemática.



## Gráfico N° 8

### Modelo de Gestión de Juntos



Fuente: Basado en el Modelo de Kats y Rosenzweig (1998) y Bobadilla (2019). Elaboración propia.

## 2. El maternalismo en el diseño y gestión de Juntos

En el capítulo anterior se precisó que las actividades y funciones de las mujeres usuarias y madres líderes se constituyen como un soporte fundamental al modelo de gestión de Juntos, aun cuando no son parte de la estructura organizacional. En este capítulo se analizarán los efectos que tiene la estructura actual del programa sobre los roles tradicionales de género y de qué manera contribuye a perpetuar en nuestra sociedad el sistema patriarcal.

La visibilización de este trabajo como usuarias operativas en Juntos es relevante para analizar los efectos de su participación; existe un costo para la sociedad debido a la participación de las madres, el cual es invisible para la sociedad, pero que implica para ellas un mayor uso de su tiempo y, por lo tanto, una mayor carga de trabajo doméstico no remunerado.

### Cuadro N° 1 Sobre la división sexual del trabajo

Que las mujeres dediquen un mayor número de horas de su tiempo al trabajo no remunerado en sus hogares (trabajo reproductivo, cuidado del espacio doméstico y privado), mientras que los hombres cuenten con más horas de trabajo remunerado (trabajo productivo, en espacio público), visibiliza la asignación de tareas y responsabilidades diferentes en función del sexo biológico, es lo que se conoce como división sexual del trabajo. Como la totalidad o la mayor parte de trabajo doméstico recae en las mujeres, para que puedan participar en el mercado laboral o realizar alguna actividad económica o productiva remunerada, necesitan contar con el servicio de alguna persona que se encargue del trabajo doméstico de sus hogares y los servicios de cuidado de sus familiares dependientes (niños, ancianos o personas con discapacidad):

- Si el ingreso (individual o familiar) con el que cuenta una mujer le alcanza para pagar por el servicio, lo usa y este es brindado, en su mayoría, por otra mujer con menos oportunidades.
- Si su ingreso no le alcanza para pagar por el servicio, pero tiene el respaldo de tías, abuelas, madres, hijas, amigas etc., realiza una actividad remunerada apoyándose en el trabajo no remunerado de otra(s) mujer(es).
- Pero si no cuenta con los recursos necesarios o no logra “encargar” el cuidado de sus dependientes, se quedará en su hogar realizando ella misma el servicio de cuidado de manera no remunerada.

En cualquiera de los dos primeros casos, las mujeres al llegar al hogar continúan realizando labores domésticas (carga física y/o mental), lo cual implica una doble jornada laboral con la consecuente disminución en su calidad de vida.

Las mujeres del tercer caso no tienen la opción de pagar o encargar las labores domésticas, o son a las que les “encargaron este servicio de cuidado”. Ellas pierden la oportunidad de insertarse en el mercado laboral o realizar alguna actividad económica/productiva remunerada o de estudiar/capacitarse para mejorar su capital humano y sus activos intangibles que les permitirían mejorar sus oportunidades de desarrollo. En este grupo, por ejemplo, se encontrarían las mujeres usuarias de Juntos.

Elaboración propia

Análisis de algunos datos generales para nuestro país:

#### a. Las mujeres tienen una mayor carga de trabajo doméstico no remunerado

Según la Encuesta Nacional de Uso del Tiempo (ENUT, 2010), el trabajo global semanal de las mujeres es en promedio 9 horas mayor que el de los hombres (75:53 vs. 66:31 horas). Además, del total de horas trabajadas por las

mujeres, la mitad (52%) corresponde a actividades no remuneradas, frente a un 24% por parte de los hombres; es decir, las mujeres trabajan más, y gratis.

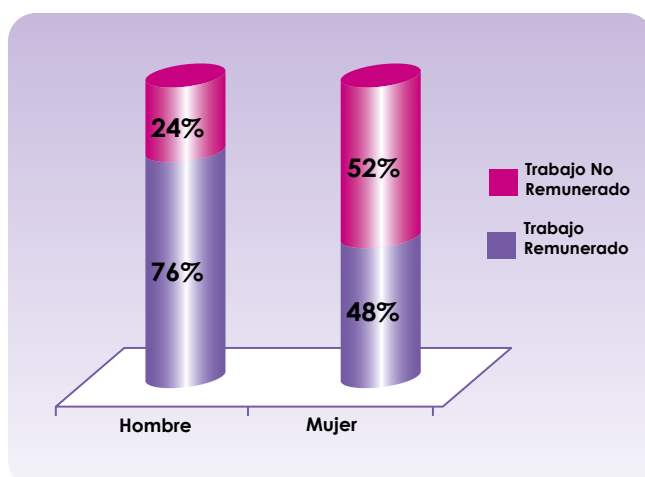
Beltrán, Lavado y Teruya (2018) dan a conocer una nueva dimensión de la pobreza; ellos calculan la pobreza de tiempo. Los resultados evidencian que las mujeres son más pobres de tiempo que los hombres (déficit de 12 horas semanales mayor), lo cual podría deberse a los roles tradicionales de género de la sociedad (y la división sexual del trabajo), con lo cual las mujeres realizan doble o triple jornada laboral. Además, precisan que cualquier medida de bienestar que incluya a las mujeres debe considerar la nueva dimensión de pobreza (pobreza de tiempo), lo cual nos da luces de que se requieren cambios y mejoras en el diseño de los programas sociales actuales, como Juntos y Cuna Más.

**Gráfico N° 9**  
**Perú: carga global de trabajo por sexo, 2010**

Sexo	Trabajo remunerado	Trabajo doméstico	Carga global de trabajo
Hombre	50:38	15:53	66:31
Mujer	36:25	39:28	75:53
Diferencia	14:13	-24:15	-9:22

Fuente: Elaboración DGM-DIDS, ENUT 2010.

**Gráfico N° 10**  
**Perú: distribución de la carga global de trabajo, 2010**



Fuente: Elaboración DGM-DIDS, ENUT 2010.

## **b. Brechas de género**

Según datos del INEI, en promedio la tasa de actividad de las mujeres es 63%, mientras que la de los hombres es 81% (diferencia de 18 puntos porcentuales); de otro lado, en promedio los ingresos del trabajo de las mujeres representan el 70% de los ingresos de sus pares masculinos. Asimismo, existe una brecha salarial de 10.8% entre mujeres con hijos y sin hijos (Lavado, 2018).

La pérdida de las mujeres respecto a los hombres a causa de la desigualdad de género, en tres dimensiones: salud reproductiva, empoderamiento y mercado laboral, es medida a través del índice de desigualdad de género, el cual para el Perú se redujo de 0.42 a 0.39 en el periodo 2015-2016, ubicándonos en el puesto 10 de 17 países de América Latina, en el rango de 0.53 y 0.31.

Estas brechas muestran la desigualdad entre hombres y mujeres; las mujeres “ajustan” sus estudios, su trabajo, su vida, al asumir el trabajo de cuidado no remunerado de sus hogares. Es un costo aparentemente invisible para la sociedad, pero definitivamente no lo es en la vida de las mujeres.

La igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres es un tema central y un compromiso transversal en la Agenda 2030 para el logro del desarrollo sostenible en sus tres dimensiones: económica, social y ambiental. La igualdad de género es el quinto objetivo de desarrollo sostenible (ODS5) sin embargo, está presente, con un mayor o menor grado, a lo largo de los otros 16 ODS y sus 169 metas. Por ejemplo, la meta 5.4 del ODS5 requiere “reconocer y valorar los cuidados y el trabajo doméstico no remunerado mediante servicios públicos, infraestructuras y políticas de protección social, y promoviendo la responsabilidad compartida en el hogar y la familia, según proceda en cada país”.

## **c. Aporte gratuito al PBI**

López (2017) precisa que el Estado delega buena parte de su responsabilidad de servicio público en las mujeres como proveedoras de cuidados que constituyen una aportación gratuita a la cohesión social y a los ingresos del Estado que, sin embargo, no se contabiliza como tal en las cuentas nacionales. Además, señala que “el cuidado es un ingreso gratuito aportado por las mujeres al Estado, un “impuesto naturalizado” porque no hace falta recaudarlo por vía tributaria, no tiene coste de gestión (no es necesaria una agencia pública que lo gestione) y no es necesaria la coerción para ello, ya que es dado por “naturaleza”.

En nuestro país, el Objetivo Estratégico 5 del Plan Nacional de Igualdad de Género 2012-2017 es “garantizar los derechos económicos de las muje-

res en condiciones de equidad e igualdad de oportunidades con los hombres” y su séptima meta apunta a “visibilizar en el PBI el aporte económico del trabajo doméstico no remunerado realizado por las mujeres”. Sobre ello, el cálculo monetario del trabajo no remunerado de hombres y mujeres para nuestro país, mediante la cuenta satélite y la ENUT 2010, ascendió a 84 mil 964 millones de soles (20,4% del PBI de ese año); de ese total el 6,3% fue generado por los hombres y el 14,1% por las mujeres.

Sin embargo, es importante precisar que solo se cuenta con la referida encuesta para el año 2010. Después de casi una década no contamos con datos actualizados para generar información y evidencia para la toma de decisiones, por lo cual sería de vital interés para sectores como MIDIS, MTPE, INEI, MIMP, promover la continuidad de esta base de datos. Mucho más ahora que la generación de una nueva ola es uno de los servicios propuestos en la reciente Política Nacional de Igualdad de Género (PNIG).

En este punto sería importante preguntarnos ¿el Programa Juntos estaría contribuyendo a reproducir y normalizar los roles tradicionales de género en nuestra sociedad? Y si es así, ¿esto es considerado un problema?... a lo mejor no lo es y por ello, después de 13 años de existencia, sostiene su diseño. El programa fue diseñado para que las mujeres madres usuarias tengan la “responsabilidad” de cumplir con las condicionalidades en salud y educación, y puedan recibir la transferencia, por ser más “responsables que los hombres”; es decir, las madres reciben los pagos en efectivo a cambio de ser las responsables (usuarias operativas) de garantizar el cumplimiento de las condicionalidades (sobre esto se presentó una descripción en el capítulo 2 como parte del modelo de gestión). Por lo tanto, desde su diseño no propicia la corresponsabilidad en el cuidado, ni la participación activa de los padres o de otros miembros de la familia.

Respecto a las madres líderes, en el capítulo 2, como parte del modelo de gestión, se muestra que desarrollan un rol informativo y operativo fundamental para el soporte de Juntos -aunque no forman parte de la estructura organizacional-, lo que podría estar propiciando una relación utilitaria entre las madres líderes y el programa al no ser vistas como sujeto de derechos que pueden fortalecer sus capacidades y potencialidades. Las actividades que orientan las madres líderes solo benefician a los objetivos del programa. No es un rol que promueva su participación activa (vigilante, demandante y exigente de derechos respecto al rol del Estado) en espacios fuera de este.

De modo que los resultados y el posible éxito de Juntos se apoyan en el trabajo no remunerado de las mujeres madres usuarias, lo cual reafirma y naturaliza los roles tradicionales de género. Esto coincide con lo señalado por López (2017) cuando precisa la “paradoja de género de la cohesión so-

cial”, en la cual señala que las mujeres son las principales proveedoras de cohesión social en términos de cuidados y formas de relación, a la vez que son las principales excluidas de la cohesión social en términos de igualdad de oportunidades, ciudadanía y participación. Además, Llobet y Milanich (2018) precisan que los PTC, no solo privilegian las necesidades e intereses percibidos de los niños como futuros ciudadanos por encima de los de las mujeres, sino que tienden a sacrificar el bienestar, los derechos inmediatos y la ciudadanía de las mujeres.

Según el enfoque de desarrollo humano de Sen (2006) cada persona es un fin en sí misma: el objetivo es producir capacidades para todas y cada una de las personas sin usar a ninguna de ellas como medio para las capacidades de las otras ni para las del conjunto. Además, según el enfoque de capacidades de Nussbaum, la justicia social globalizadora debe considerar la perspectiva de género para enfrentar las desigualdades entre hombres y mujeres y, resaltar la noción de dignidad, la cual implica tratar a las personas como un fin y no como un medio. Con esto, podemos afirmar que, aunque Juntos declare en su misión el interés por promover el desarrollo humano y de capacidades, especialmente de generaciones futuras, estaría generando tensiones entre los derechos de los(as) niños(as) y sus madres, al ser ellas vistas como un medio para el logro de resultados positivos en educación y salud de sus hijos (resultados del programa).

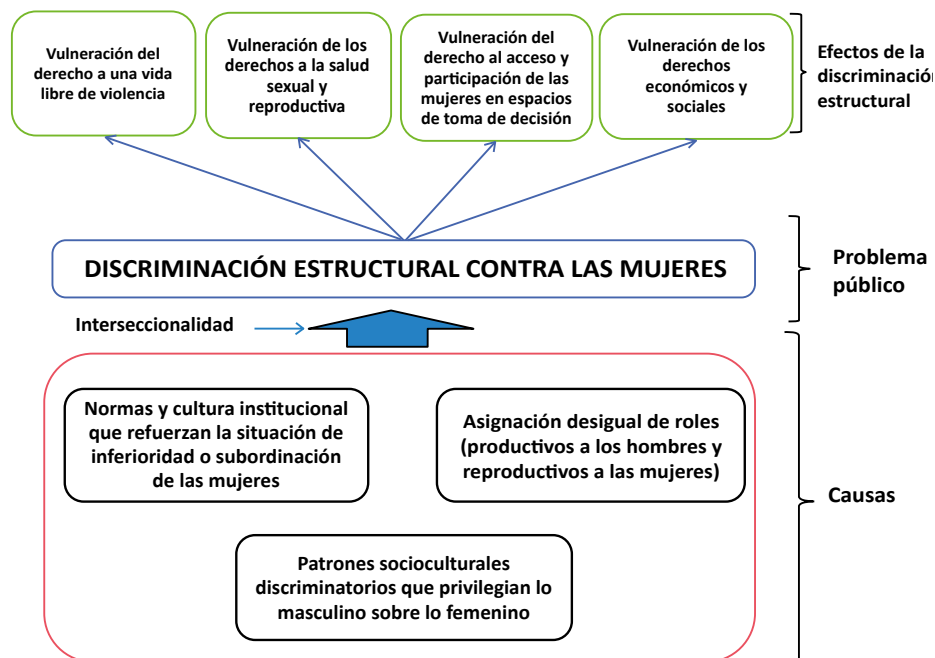
Por ejemplo, Correa (2013) sugiere la generación de espacios de diálogo e información dirigidos a los esposos (o parejas) de las titulares para explicar los objetivos del programa y promover su compromiso con los cambios de comportamiento buscados, así como, brindar mayor acompañamiento familiar a los hogares monoparentales (liderados por madres solteras, monolingües, analfabetas, viudas o mujeres con pocos parientes en la comunidad) pues estos perfiles enfrentan mayores dificultades

Por todo lo mencionado anteriormente, podemos señalar que algunas de las debilidades de Juntos se encuentran en su diseño, pero también en el seguimiento y la evaluación (modelo de gestión). Es un PTC que, al igual que los otros PTC de la región, nace apoyándose en el trabajo no remunerado de las mujeres madres pobres, por lo cual, no podemos afirmar que desarrolle un enfoque de capacidades, ni una estrategia de género. La motivación de este artículo se centra en la mirada que sigue teniendo Juntos después de 13 años de implementación, pues el programa no muestra avances en estos aspectos.

En ese sentido, resulta alentadora la reciente publicación del PNIG en la cual se define como problema público la discriminación estructural contra las mujeres (ver el gráfico siguiente), la cual se basa un conjunto de patrones socioculturales discriminatorios que privilegian lo masculino

sobre lo femenino reforzando la asignación desigual de roles (productivos a los hombres y reproductivos a las mujeres) que infravalora lo femenino en comparación con lo masculino. Además de ello, según el enfoque de la interseccionalidad, se remarca que las discriminaciones que enfrentan las mujeres son complejas, múltiples, simultáneas y que afectan a todas de manera heterogénea.

### Gráfico N° 11 Causas y efectos del problema público



Fuente: MIMP. Dirección General de Igualdad de Género y no Discriminación. Política Nacional de Igualdad de Género.

Como los patrones mencionados se reproducen y perpetúan por la acción de las normas y cultura institucional que refuerzan la situación de inferioridad o subordinación de las mujeres en la sociedad, la PNIG señala que su transformación será de acción directa, estratégica, programática y descentralizada por parte del Estado peruano y de sus servicios públicos.

Contar con una PNIG es altamente relevante para nuestra sociedad y los siguientes pasos a esta primera etapa inicial requerirán importantes esfuerzos sectoriales e intersectoriales para generar su vinculación con las demás políticas, estrategias y programas sectoriales, en este caso, entre MIMP-MIDIS-Juntos, y el PNIG con la ENDIS y, luego, para el rediseño de los programas sociales del MIDIS, entre ellos, Juntos, pero también Cuna Más.

Como señala la CEPAL, deberíamos poder avanzar desde los PTC hacia sistemas de protección social integrados, homogéneos e inclusivos, que consideren estrategias como mecanismos transformadores de las dinámicas que reproducen la subordinación económica de las mujeres en el tema del cuidado y la desigualdad de género, lo que requiere una revisión de la noción de trabajo, una redistribución del trabajo total (remunerado y no remunerado), un esquema de corresponsabilidad social en la organización del cuidado, un fortalecimiento de la autonomía de las personas (en particular de las mujeres), para fortalecer su agencia y ampliar sus posibilidades de elegir la vida que quieren vivir.

## Cuadro N° 2

### Servicios del PNIG que pueden contribuir a que Juntos avance con relación a la discriminación estructural hacia las mujeres madres

- a. 5.1.1 Asistencia técnica, a todas las entidades de la administración pública, para la transversalización del enfoque de género en la producción de bienes y servicios para la ciudadanía, a cargo del MIMP; y, 5.4.1 desarrollo de capacidades y competencias en gestión pública con enfoque de género para servidores/as y funcionarios/as públicos (as), a cargo de PCM-SERVIR.

Esto, como parte de los lineamientos (5.1) incorporación del enfoque de género en entidades públicas que brindan bienes y servicios y (5.3) desarrollar las competencias para la aplicación del enfoque de género en los/las servidores/as público/as, mediante el servicio, del OP6 reducir las barreras institucionales que obstaculizan la igualdad en los ámbitos público y privado entre hombres y mujeres (OP6).

- b. 6.2.1 Información y comunicación para la igualdad de género, violencia contra la mujer y no discriminación, para mujeres y hombres en todo su ciclo de vida y diversidad étnico cultural, a cargo del MIMP; y, 6.4.1 Acompañamiento y consejería a las familias para compartir las responsabilidades de cuidado, desarrollar relaciones igualitarias, inclusivas, respetuosas y libres de violencia entre sus integrantes, y transformar patrones y prácticas socioculturales de subordinación femenina, para familias pobres y en riesgo social, jefaturas por mujeres, comunidades de pueblos originarios y afrodescendientes, a cargo del MIMP y GR/GL.

Estos servicios pertenecen a los lineamientos 6.2 implementar estrategias de comunicación masiva orientadas a la igualdad de género y no discriminación de la población y 6.4 brindar acompañamiento y consejería en igualdad de género, responsabilidades compartidas y el respeto de los derechos humanos, entre los y las integrantes de las familias; del OP6 reducir la incidencia de los patrones socioculturales, discriminatorios en la población.

- c. 4.1.1 Servicio de cuidado, a cargo del MIMP<sup>18</sup>, como parte del lineamiento (4.1) implementación del Sistema Nacional de Cuidado (SNC), con enfoque de género, para personas en situación de dependencia (niñas, niños, adultos mayores, personas con discapacidad), del OP5 garantizar el ejercicio de los derechos económicos y sociales de las mujeres.

Fuente: PNIG (2019) Elaboración: propia.

<sup>18</sup> El MIMP, como ente rector, preside el SNC, en coordinación con MIDIS, GR y GL



### 3. Resultados esperados y no esperados del Programa Juntos

Trivelli (2016) afirma que los PTC han logrado su cometido: niños y niñas de los hogares atendidos han asistido recientemente a la escuela, se ha reducido la deserción escolar, se ha incrementado la presencia de niñas en los años finales de educación y se ha incrementado la graduación escolar.

Monge, Campana y Greys (2017), señalan en el informe de Evaluación de Impacto del Programa Juntos, que los resultados son los siguientes:

- a. Mejora del gasto per-cápita y recomposición del gasto en alimentos: incremento de 5.7 - 9.0% en el gasto per cápita, 9 -12% en el gasto en alimentos, 7-10% en el gasto básico (que incluye alimentos, salud y educación) y 2 pp. en la proporción del gasto realizado en alimentos); así como, reducción de la severidad de la pobreza en 2.7- 3.7%.
- b. Mejora en asistencia a la escuela y reducción de deserción escolar: incremento de 6 – 7 pp. de la asistencia a la escuela y de 0.23 a 0.27 años en la escolaridad promedio de las personas en edad de estudiar; así como, reducción en 5.5 pp. de la deserción escolar (medida como la probabilidad de dejar la escuela en el año corriente después de haber estado matriculado el año pasado).
- c. Mejora en la salud del infante: incremento del cumplimiento adecuado de los controles de crecimiento y desarrollo (CRED) en 17-19 pp.

De modo que, el cumplimiento de las corresponsabilidades en los servicios de salud y educación ha permitido lo siguiente:

- a. En educación: alinear los incentivos de los padres a fin de reasignar el tiempo de los hijos mayores hacia actividades educativas y reducirlo en actividades domésticas y laborales, las cuales siguen estando a cargo de las madres. Al parecer el programa genera incentivos para que los padres asignen el tiempo de los hijos mayores (15 y 16 años) hacia actividades educativas, aunque este efecto es nulo para las hijas, lo cual sugiere la necesidad de incorporar diferencias de género en el diseño del programa.
- b. En salud: aunque aún no se ha evidenciado el impacto de esta corresponsabilidad, algunos resultados indican que Juntos ha contribuido a reducir la violencia doméstica de manera heterogénea. Según Ritter (2014), en los hogares en los que las mujeres tienen que realizarse chequeos médicos, la violencia doméstica se ha reducido entre 2 y 3 puntos porcentuales más que en los otros hogares. Esto se debería a que los esposos evitan ejercer la violencia por miedo a que sea detectada en los chequeos preventivos a los que acuden las usuarias.

Sin embargo, aunque los resultados mencionados muestran los avances del Programa Juntos en la generación de un mayor acceso a los servicios de educación y salud por parte de los hogares usuarios; aún no existe evidencia sobre la mejora y calidad en el aprendizaje educativo, y el estado de salud o nutricional de los(as) beneficiarios (as)<sup>19</sup>.

Los hallazgos de Del Pozo (2014) y Zegarra (2015) dan cuenta de que las familias de Juntos incrementan sus activos productivos, agrícolas y pecuarios. Aunque, como señalan Monge, Campana y Greys (2017), este gasto en actividades productivas podría estar generando que no aumente la calidad del gasto en educación y salud.

Además, un grupo de autores ha desarrollado evidencia que muestra resultados positivos del Programa Juntos sobre el empoderamiento de las madres usuarias. Alcázar y Espinoza (2014), muestran la existencia de una mayor capacidad de negociación de las mujeres, lo que les permite involucrarse más en las decisiones sobre los recursos del hogar. Por su lado, Alencastre y Del Pozo (2015), señalan que incrementa el acceso a controles pre-natales de las mujeres rurales, uso de métodos anticonceptivos e información (radio); mejora la toma de decisiones conjunta sobre las compras grandes del hogar con hijos mayores a 5 años y reduce la violencia familiar. Sin embargo, no encuentran efectos en la participación en el mercado laboral y la autonomía económica. En esa misma línea, para el caso de las madres líderes, como señala Pereyra (2015), aunque no se evidencia mayor nivel de autonomía, sí existe empoderamiento a nivel personal por la adquisición de hábitos, costumbres, habilidades y aptitudes.

Finalmente, otro grupo de autores se ha concentrado en resaltar que Juntos estaría generando una reducción en la oferta de trabajo y en las horas de trabajo remunerado de las madres usuarias. Según Fernández y Saldarriaga (2012), se reducen en 6 horas su oferta de trabajo semanal; mientras que, García y Collantes (2017) encuentran reducción de 9.4 horas en promedio del trabajo remunerado semanal. Por ello, aunque exista evidencia a favor de la contribución de Juntos al empoderamiento femenino, es importante hacer notar que este se encuentra vinculado solo a nivel familiar y doméstico.

#### **4. La necesidad de una estrategia de graduación**

La situación expuesta en el capítulo anterior, referida al soporte del programa en el trabajo no remunerado de las mujeres, es aún más compleja si tomamos en cuenta que con la actual estrategia de salida de Juntos, las familias (madres usuarias) dejan de participar cuando alguno(a) de sus miem-

---

<sup>19</sup> Aun cuando los autores no lo afirman directamente, es la conclusión a la que llego luego de leer el informe final de la evaluación de impacto del programa realizado por Monge, Campana y Greys.

bros pierde la elegibilidad, es decir, deja de a) ser pobre o b) pertenecer a la población objetivo.

En este segundo caso, el hogar regresa a una situación de vulnerabilidad debido a la dependencia económica al programa, pues no incentiva la oferta de trabajo de las mujeres, no contribuye a mejorar las condiciones para una inserción laboral futura o en actividades económicas productivas remuneradas. La ausencia de una estrategia de graduación no permite a los hogares (y madres usuarias) insertarse en rutas sostenibles de superación de la pobreza, mejorando su seguridad alimentaria, incrementando y diversificando sus fuentes de ingresos, e incrementando su dotación de activos productivos.

Aunque la ENDIS (2013) se basa en el enfoque de ciclo de vida para el desarrollo de sus 5 ejes estratégicos, el eje 4 sobre inclusión económica no promueve, por ejemplo, mejores condiciones (por ejemplo: educación y empleo) para las mujeres en situación de vulnerabilidad. Los programas sociales del MIDIS como Juntos o, incluso, Cuna Más, no desarrollan un componente vinculado al tema de inclusión económica, sino todo lo contrario.

En el corto plazo, los PTC permiten relajar la restricción presupuestal de las familias y reducir la vulnerabilidad de los hogares; mientras que, en el largo plazo consiguen mejorar el capital humano de los niños. Sin embargo, en el mediano plazo, las familias receptoras no generan de manera automática ni sistemática cambios en su dotación de activos o capacidades.

Como señalan Trivelli y Clausen (2015), los PTC han sido poco exitosos en lograr el desarrollo de capacidades por parte de los receptores, lo cual les permita generar nuevas fuentes de ingreso autónomo. Los programas tradicionales de PTC no han sido diseñados con un objetivo de graduación, no existen mecanismos endógenos propios de este tipo de políticas focalizadas que garanticen salidas sostenidas ni sostenibles de la condición de pobreza.

Por ello, proponen concebir a los programas de PTC como una condición necesaria, más no suficiente para la eliminación sostenida de la pobreza; son plataformas que otorgan pisos mínimos sobre los cuales implementar intervenciones complementarias que permitan generar procesos de superación de las restricciones internas (agencia, empoderamiento, autoestima) y externas (bajos niveles de ingreso, carencia de activos productivos). En tal sentido, proponen la articulación de Juntos con programas habilitadores, como es el caso del proyecto Haku Wiñay/Noa Jayatai.

Haku Wiñay es un programa social que busca desarrollar capacidades productivas y emprendimientos rurales que conduzcan a diversificar los ingresos y mejorar el acceso a la seguridad alimentaria de hogares en situación de pobreza en centros poblados de la sierra y selva, a través de la asistencia técnica en proyectos productivos, dotación de activos, productos, inclusión

financiera (educación financiera y promoción del ahorro) y fortalecimiento del capital humano y social.

En coordinación con el MIDIS, Foncodes estableció que su área de intervención prioritaria comprendía a) centros poblados rurales con, por lo menos, 40 hogares ubicados en distritos con más del 40% de pobreza monetaria; y b) centros poblados rurales con, por lo menos, 40 hogares ubicados en distritos priorizados para la implementación de intervenciones efectivas dirigidas a reducir la desnutrición crónica infantil. A fines del 2012, la presencia de Juntos en estos centros poblados era sustantiva: 60,8% de los hogares eran usuarios del programa.

Como señalan Escobal y Ponce (2016), con el fin de explorar la dimensión de ingresos autónomos de los hogares, la muestra seleccionada en su estudio incluyó a hogares usuarios del programa Juntos. Ellos calculan el impacto de Haku Wiñay en 910,5 soles en el ingreso total, lo que representa un 7,8% de incremento de los ingresos que se puede atribuir directamente a la intervención.

De otro lado, Monge, Campana y Greys (2017), coinciden con Escobal y Ponce (2016) en que Haku Wiñay posee los componentes necesarios para ser una estrategia de graduación efectiva; sin embargo, señalan que esto sería solo para un subgrupo de hogares. Los autores dividen a los hogares usuarios de Juntos en dos grupos: a) hogares no pobres desde el punto de vista monetario, que logran alcanzar el umbral de S/382 per cápita y b) los que no alcanzan el umbral.

El primer grupo de beneficiarios son los que contarían con la capacidad de aprovechar los beneficios de programas habilitadores, por lo que sugieren intervenciones complementarias para mejorar la dotación y rentabilidad de activos productivos, modificación de costos y beneficios por pertenecer a los programas, y componentes compensatorios de género para promover la inserción laboral de las madres a modo de compensación.

El 60% de beneficiarios no pobres de Juntos ya ha logrado o superado dicho nivel de ingresos por lo cual, el principal reto es focalizar la estrategia productiva en el 40% de hogares restantes que deberían transitar hasta ese nivel (umbral) antes de perder su elegibilidad; de manera que, se debería insistir en programas de asistencia social que garanticen preservar un nivel de vida mínimo post Juntos cuando dejen de ser elegibles por el programa.

Además, Zegarra (2015), sostiene que debido a la distinta respuesta de los hogares según tipo de jefatura (hombre o mujer), los programas productivos no solo deberían ser del tipo agropecuario en zonas rurales. En tal sentido, sería necesario propiciar y fortalecer los mecanismos de articulación de Juntos-MIDIS con otros programas y sectores como MINAGRI, PRODUCE, MINCETUR y MTPE, entre otros.

De otro lado, la evidencia encontrada por Boyd y Rentería (2018), acerca de los resultados positivos del Servicio de Cuidado Diurno del Programa Cuna Más sobre la participación laboral de las madres usuarias (incremento del 14%), debería contribuir para articular este programa con Juntos y el programa habilitador, de tal manera que se logre propiciar una mayor participación de las madres en actividades económicas productivas y/o promover su participación laboral. Esto implicaría también la articulación de los programas dentro del sector y un rol más activo del MIMP en este proceso, junto a los sectores señalados en el párrafo precedente.

En conclusión, Juntos necesitaría algunos cambios en su diseño que le permita contar con estrategia de graduación efectiva, diferenciada, articulada y con un componente de género, para vincularse con programas habilitadores de tipo productivo, como Haku Wiñay u otros, y con programas, tipo Cuna Más, que les permitan dedicarse a actividades remuneradas.

## 5. Sin articulación intersectorial no habrá graduación

Los PTC -no solo en el Perú- han tenido dificultades para articularse con programas productivos. Un tema crucial es la articulación intersectorial. Sobre ello Trivelli y Clausen (2015) precisan que se requiere una política que permita y promueva la articulación, así como definir al titular de la política de graduación, las actividades o intervenciones que pueden hacerse desde el sector público (y cuáles no), y tomar en cuenta la experiencia documentada y las evaluaciones y los pilotos.

Frente a ello, vemos que al MIDIS aún le falta desplegar grandes esfuerzos para vincular Juntos con otros sectores que permitan implementar una estrategia de graduación. Como señalan Trivelli y Clausen (2015), se necesita articular tres tipos de intervenciones<sup>20</sup>: programas sociales, infraestructura básica (con particular insistencia en caminos rurales) y provisión de servicios universales (educación) y programas orientados al desarrollo productivo de los productores agropecuarios.

La gestión de 2018 del MIDIS identificó la necesidad de contar con una renovada política de largo plazo que permita enfrentar la exclusión social de manera integral y asegurar los derechos sociales económicos de todas las personas. Por ello, durante los primeros meses de 2019 (febrero), la versión preliminar de la Nueva Política Nacional de Desarrollo e Inclusión Social del MIDIS (PNDIS), al 2030 se presentó para validación ante diversos actores de la sociedad. Sin embargo, en el mes de marzo hubo cambio de Gabinete Ministerial, entre ellos el del MIDIS, con lo cual, a la fecha no se conoce si esta política sigue en pie.

20 En base a tres investigaciones: Ricardo Fort, Eduardo Zegarra y César del Pozo.

De los 4 objetivos prioritarios, 3 de ellos (y sus lineamientos) podrían vincularse y contribuir a mejorar el diseño de Juntos respecto a los temas abordados sobre género, graduación y articulación, aunque en la propuesta aún no se visibiliza de qué manera el MIDIS realizará las vinculaciones para implementar los cambios. Por ejemplo, en el detalle sobre los servicios específicos de Juntos y Haku Wiñay no se observa mayores cambios sobre el posible escalamiento del piloto o la generación de posibles articulaciones con otros sectores para garantizar que los hogares usuarios se vinculen con programas productivos a fin de no regresar a una situación de vulnerabilidad y pobreza y, por el contrario, desarrollar su autonomía económica.

### **Cuadro N° 3**

#### **Objetivos prioritarios de la nueva PNDIS al 2030 que podrían contribuir a mejorar el diseño de Juntos: género, graduación y articulación.**

1. OP2 Asegurar el acceso de la población a los servicios y productos de calidad proporcionados por el Estado para reducir las desigualdades y fortalecer el desarrollo humano invirtiendo en las personas, siendo uno de los lineamientos que podrían vincularse el promover la igualdad y no discriminación de cualquier índole.
2. OP3 Generar oportunidades y capacidades para acceder al mercado laboral y desarrollo productivo invirtiendo en los territorios y asegurando la generación de ingresos autónomos sostenibles. Algunos lineamientos de interés:
  - Introducir innovación tecnológica y capacitaciones para incrementar la productividad del territorio en situación de pobreza o vulnerabilidad.
  - Establecer mecanismos intersectoriales y gubernamentales de fortalecimiento de cadenas productivas para incluir a la población en situación de pobreza o vulnerabilidad, aprovechando las potencialidades económicas de los territorios y considerado la sostenibilidad ambiental.
  - Dotar activos productivos e infraestructura básica a los territorios y a las poblaciones en situación de pobreza o vulnerabilidad, considerando la diversidad territorial y pertinencia cultural.
3. OP4 Garantizar la adopción de decisiones inclusivas, participativas y representativas sobre el desarrollo social, respondiendo a las necesidades de cada territorio al brindar protagonismo a los ciudadanos y gobiernos subnacionales. Algunos lineamientos de interés:
  - Promover la articulación interministerial e intergubernamental en el territorio para el desarrollo e inclusión social a través de la implementación paulatina del SINADIS.
  - Construir y sostener espacios de coordinación y articulación entre el Estado, sociedad civil y las empresas con presencia en los territorios para mejorar el impacto de las políticas sociales y su implementación.

Fuente: Borrador PNDIS (2019)

Elaboración: propia.

Es importante precisar que del capítulo 2 se desprende que no existe una co-gestión; la responsabilidad directa recae en el MIDIS como ente rector. Sin embargo, la articulación es un factor clave en varias etapas del programa:

- Con MINSA y MINEDU, para mejorar la calidad de los servicios de salud y educación.
- Con RENIEC y BN, para el cumplimiento de las corresponsabilidades.
- Con MINAGRI, PRODUCE, MINCETUR y MTPE, entre otros, con el objetivo de diseñar e implementar una estrategia de graduación que permita a los hogares usuarios de Juntos articularse con programas productivos habilitadores y/o insertarse en el mercado laboral, en especial a las madres que son las usuarias operativas.
- Con MIDIS y MIMP, a fin de incluir una estrategia de género. Para propiciar la mayor participación de las madres en las actividades productivas y laborales, debería extenderse el Servicio de Cuidado Diurno del Programa Cuna Más sobre la participación laboral de las madres usuarias (incremento del 14%). Esto implica la articulación de los programas Juntos y Cuna Más del MIDIS.
- El MIMP debería tener un rol más activo, participativo y vigilante, respecto a los efectos directos e indirectos de los programas sociales sobre las madres y las niñas/adolescentes.

En este punto, surge la pregunta si les corresponde al MIDIS (o a otra institución) la competencia de albergar esta mirada más holística e integradora sobre los resultados del programa.

Como plantea Bobadilla (2018), a pesar de los avances en los programas sociales y privados, aun se requiere identificar cuál sería el diseño institucional más adecuado para superar los paradigmas clásicos de la gestión pública y privada, donde cada sector se mantiene con sus propias responsabilidades para resolver este tipo de problemas complejos. De manera que, bajo el esquema tradicional, la articulación y la coordinación serán limitadas si no se establecen de manera formal las responsabilidades de los actores en el proceso de implementación de los nuevos proyectos o programas; se necesita fortalecer el modelo de gestión y cooperación compartida en espacios de gobernanza.

El profesor Bobadilla de la MGS, en la reunión de validación de la nueva PNDIS en la PCM (08/02/2019) y en la presentación de la segunda edición del libro sobre *“La Gerencia Social en la Práctica. Análisis de las Políticas e Intervenciones sociales desde los fundamentos de la Gerencia Social. Vol. II”* (27/03/2019), señaló que nuestro país cuenta con planes intersectoriales pero la competencia de cada institución es sectorial, lo cual dificulta la articulación; es decir, no existe un soporte institucional (estructura organizacio-

nal) por ejemplo, acorde a los planes concertados. Por ello es necesario la conformación de equipos de trabajo multidisciplinarios compuestos por los funcionarios de los diversos sectores involucrados en un objetivo común, los cuales por un periodo de tiempo se encargarían de concentrarse y cumplir ese encargo para el logro de un objetivo específico. Una buena analogía de esto sería la conformación de la selección de equipos de trabajo con objetivos tales como la lucha contra la anemia, por la seguridad ciudadana o la gestión de riesgo de desastres.

Para finalizar, es importante remarcar que los cambios que requiere la política social en el país necesitan ser aterrizados en una mejorada estrategia de inclusión social que permita a los sectores y programas sociales lograr los resultados esperados y la tan necesaria articulación entre sectores e instituciones para el logro de los mismos; de otro modo, la nueva política de inclusión social será solo declarativa. Por ello, la actual gestión del Midis (ministra Paola Bustamante) enfrenta grandes retos y también nuevas oportunidades para tomar en consideración los aspectos aún no considerados en la PNDIS relacionados a Juntos sobre los temas de género, articulación y graduación.

## 6. Conclusiones y recomendaciones

- a. El programa Juntos genera tensiones entre los derechos de los niños y sus madres, pues encargan a las madres usuarias la operativización del cumplimiento de condicionalidades por considerarlas más responsables que los padres, con lo cual reafirma y naturaliza (como Estado) los roles tradicionales de género y la división sexual del trabajo. En el caso de las madres líderes, cumplen un rol de tipo utilitario y no de ciudadanía (vigilante, demandante y exigente de derechos).

La limitante del programa está en su diseño; al sostenerse en el trabajo no remunerado de las madres representan un soporte fundamental en el modelo de gestión, sin que formen parte de la estructura organizacional.

Por ello, considerando que los miembros del hogar se benefician de las transferencias, Juntos debería promover el cumplimiento de las condicionalidades de manera conjunta por parte de los otros miembros de la familia, es decir, no dejar que la mayor carga la tengan las madres; asimismo, debería reforzar el apoyo a los hogares monoparentales, en especial, a los liderados por mujeres.

- b. De otro lado, para promover mejores resultados en educación en las niñas y adolescentes usuarias, sería necesario, tal como señalan Monge, Campana y Greys, optimizar el diseño del programa con incentivos diferenciados por sexo y/o edad del estudiante, por condición de gestación



y progresos educativos, y con acciones orientadas a promover el cumplimiento de corresponsabilidades, como son: facilitar el desplazamiento de niñas al centro educativo (uso de bicicletas) y promover escuelas más amigables para las niñas (baños diferenciados y mayor número de docentes mujeres).

- c. Para mejorar los efectos del programa, es decir, para romper con la transferencia intergeneracional de la pobreza de las familias, es necesaria una estrategia de graduación y/o salida vinculada al Eje 4 de la ENDIS sobre inclusión económica: articulación entre programas sociales y de desarrollo productivo.

Aún no ha sido posible articular Juntos con uno de corte productivo, el cual permita a los hogares superar su condición de pobreza. En la nueva PNDIS no se visibiliza el futuro Haku Wiñay, su posible escalabilidad y su articulación con Juntos, así como tampoco su vinculación con programas habilitadores, no solo de tipo agropecuario, sino también con otros sectores (MTPE, PRODUCE, MINCETUR, etc.).

Juntos necesitaría algunos cambios en su diseño que le permita contar con una estrategia de graduación efectiva, diferenciada, articulada y con un componente de género, para vincularse con programas habilitadores de tipo productivo, como Haku Wiñay u otros, y con programas, tipo Cuna Más, que permitan a las mujeres dedicarse a las actividades remuneradas.

Para ello, se necesitará un nuevo modelo de articulación intersectorial y una nueva estructura organizativa para el ente encargado -si es que esto no fuera competencia del MIDIS-, lo cual permitiría centrarse en sus objetivos específicos u otros que sean necesarios precisar.

- d. En el largo plazo, como señala la CEPAL, deberíamos contar con sistemas de protección social integrados, homogéneos e inclusivos, que consideren estrategias como mecanismos transformadores de las dinámicas que reproducen la subordinación económica de las mujeres en el tema del cuidado y de la desigualdad de género, lo que requiere una revisión de la noción de trabajo, una redistribución del trabajo total (remunerado y no remunerado), un esquema de corresponsabilidad social en la organización del cuidado, un fortalecimiento de la autonomía de las personas (en particular de las mujeres) para fortalecer su agencia y ampliar sus posibilidades de elegir la vida que quieren vivir.
- e. Además, en línea con las cifras y características de la pobreza, debería extenderse a otros ámbitos de intervención que abarque, por ejemplo, la lucha contra la pobreza urbana. De otro lado, la forma en que el programa considera la pobreza podría ser de carácter multidimensional y también incluir la pobreza de tiempo.

- f. La evaluación de impacto de Juntos es cuantitativa y mide los resultados finales esperados del programa, lo cual es acorde con la convención internacional. Sin embargo, Juntos ha sido objeto de numerosos estudios cuantitativos, cualitativos y mixtos desarrollados por centros de investigación y/o organismos multilaterales, que podrían aportar y enriquecer el desarrollo y la mejora del programa.

En tal sentido, sería conveniente que la demás evidencia existente sea también considerada para mejorar los resultados no esperados, colaterales o complementarios de Juntos. Asimismo, sería importante continuar desarrollando futuras líneas de investigación de manera que, no solo analicen los resultados finales esperados por el programa, sino también la calidad de los servicios de educación y salud.

## Bibliografía

- ALCÁZAR, L. y ESPINOZA, K. (2014) *Impactos del Programa Juntos sobre el empoderamiento de la mujer*. Recuperado el 7 de diciembre de 2018 de <http://www.grade.org.pe/wp-content/uploads/A119.pdf>
- ALENCASTRE, L. y DEL POZO, C. (2015) *¿Beneficios o perjuicios para las mujeres? Cómo el Programa Juntos afecta a las mujeres usuarias en el Perú*. Recuperado el 7 de diciembre de 2018 de <https://www.cies.org.pe/es/investigaciones/genero-pobreza/beneficios-o-perjuicios-para-las-mujeres-como-el-programa-juntos>
- BELTRÁN A., LAVADO, P. y TERUYA, B. (2018) "Caracterización de la pobreza de tiempo en el Perú: ¿son las mujeres las más pobres?". En: *Género en el Perú: Nuevos enfoques y miradas interdisciplinarias* Hernández, W. (editor). Lima: Universidad de Lima. Fondo Editorial, pp.21-54.
- BOBADILLA P. y CENTURIÓN, C. (2019) *La Gerencia Social en la Práctica. Análisis de las políticas e intervenciones sociales desde los fundamentos de la Gerencia Social*. PUCP. Lima: Maestría en Gerencia Social, Escuela de Posgrado.
- BOBADILLA P. y CENTURIÓN, C. (2017) *La Gerencia Social en la Práctica. Análisis de los modelos de gestión de programas y proyectos sociales*. Recuperado el 23 de agosto de 2018 en <http://files.pucp.edu.pe/posgrado/wp-content/uploads/2018/04/30153924/libro-gerencia-social-en-la-practica.pdf>
- BOYD, Ch. y RENTERIA, J. M. (2018) *Economía del cuidado, desigualdades de género y participación en el mercado laboral: el caso de*

*Cuna Más*. Recuperado el 18 de octubre 2018 en <http://www.cies.org.pe/es/investigaciones/empleo-genero-pobreza/economia-del-cuidado-desigualdades-de-genero-y-participacion>

- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL) (2013) “Los bonos en la mira. Aporte y carga para las mujeres”. En *Tercer informe del Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe*. Recuperado el 28 de febrero de 2019 en [https://segib.org/wp-content/uploads/Losbonosenla\\_Informe\\_AnualOIG\\_2013.pdf](https://segib.org/wp-content/uploads/Losbonosenla_Informe_AnualOIG_2013.pdf)
- CORREA, N. (2018) *Familia, género y participación en los programas sociales*. Recuperado el 1 de diciembre de 2018 en [https://www.mimp.gob.pe/files/direcciones/dgna/xconvencion/3-Conciliacion\\_vidafamiliar.pdf](https://www.mimp.gob.pe/files/direcciones/dgna/xconvencion/3-Conciliacion_vidafamiliar.pdf)
- CORREA, N. (2013) *Pueblos indígenas & programas de transferencias condicionadas*. Recuperado el 1 de diciembre de 2018 de <http://departamento.pucp.edu.pe/ciencias-sociales/files/2013/11/Pueblos-Indigenas-y-Juntos-Peru-16.pdf>
- DEL POZO, C. (2014) *¿Las transferencias monetarias condicionadas reducen la violencia de pareja contra las mujeres rurales en el Perú? Evidencia desde una evaluación de impacto cuasi-experimental*. Recuperado el 7 de diciembre de 2018 de [http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/123456789/5803/DEL\\_POZO\\_LOAYZA\\_CESAR\\_TRANSFERENCIAS\\_VIOLENCIA.pdf;sequence=1](http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/123456789/5803/DEL_POZO_LOAYZA_CESAR_TRANSFERENCIAS_VIOLENCIA.pdf;sequence=1)
- ESCOBAL, J. y PONCE, C. (editores) (2016). *Combinando protección social con generación de oportunidades económicas: Una evaluación de los avances del programa Haku Wiñay*. Recuperado en 2 de noviembre de 2018 de [https://www.grade.org.pe/wp-content/uploads/LIBROGRADE\\_FORDHakuWinay.pdf](https://www.grade.org.pe/wp-content/uploads/LIBROGRADE_FORDHakuWinay.pdf)
- FERNÁNDEZ, F. y SALDARRIAGA, V. (2014) “Do benefit recipients change their labor supply after receiving the cash transfer? Evidence from the Peruvian Juntos program”. En *Journal of Labor & Development*. Recuperado el 26 de marzo de 2019 de <https://izajold.springeropen.com/articles/10.1186/2193-9020-3-2>
- GARCIA, L. y COLLANTES, E. (2017) *Effect of the Juntos social program on female labor supply in Peru*. Recuperado el 26 de marzo de 2019 de <http://files.pucp.edu.pe/departamento/economia/DDD448.pdf>
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA (INEI) (2017) *Perú: Brechas de Género 2017, Avances hacia la igualdad de mujeres y hombres*. Recuperado el 12 de octubre de 2018 de <https://>

[www.inei.gov.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones\\_digitales/Est/Lib1444/libro.pdf](http://www.inei.gov.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1444/libro.pdf)

- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA (INEI) (2016) *Cuenta satélite el trabajo doméstico no remunerado*. Recuperado el 19 de octubre de 2018 de [https://www.inei.gov.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones\\_digitales/Est/Lib1358/index.html](https://www.inei.gov.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1358/index.html)
- INSTITUTO DE ESTUDIOS PERUANOS - IEP (2012) *Insumos para una estrategia de egreso del programa Juntos*. Recuperado el 3 de noviembre de 2018 de <http://www.juntos.gob.pe/storage/ckeditor/W1krqnA0cZqaxsdwSAQa3NpCj3M3mu.pdf>
- KATZ, F. y ROSENZWEING, J. (1998) *Administración en las Organizaciones; enfoques de sistemas y de contingencias*. Ciudad de México: Mc. Graw Hill.
- LAVADO, T. (2017) *Penalizaciones salariales por maternidad: El costo de ser madre en el Perú*. Recuperado el 18 de octubre 2018 de <https://www.cies.org.pe/es/investigaciones/empleo-genero-pobreza/penalizaciones-salariales-por-maternidad-el-costo-de-ser-madre>
- LLOBET, V. y MILANICH, N. (2018) *Stratified maternity in the barrio. Mothers and children in Argentine social programmes. Feminism and the Politics of Childhood: Friends or Foes?* Recuperado el 21 de febrero de 2019 de <https://feminismandchildhood.wordpress.com/>
- LÓPEZ, I. (2017) *Género y políticas de cohesión social Conceptos y experiencias de transversalización*. Recuperado el 27 de marzo de 2019 de [http://www.dhl.hegoa.ehu.es/ficheros/0000/0083/genero\\_y\\_politicas\\_de\\_chesion\\_social.pdf](http://www.dhl.hegoa.ehu.es/ficheros/0000/0083/genero_y_politicas_de_chesion_social.pdf)
- MINISTERIO DE DESARROLLO E INCLUSIÓN SOCIAL (2019) *Nueva política de desarrollo e inclusión social* (borrador completo). Recuperado el 7 febrero 2019.
- MINISTERIO DE DESARROLLO E INCLUSIÓN SOCIAL (2018) *Informe de Gestión del Programa Juntos*. Recuperado el 9 de octubre de 2018 de [http://www.midis.gob.pe/dmdocuments/PROGRAMA\\_NACIONAL\\_DE\\_APOYO\\_DIRECTO\\_A\\_LOS\\_MAS\\_POBRES\\_JUNTOS\\_2018\\_TOMO\\_2.pdf](http://www.midis.gob.pe/dmdocuments/PROGRAMA_NACIONAL_DE_APOYO_DIRECTO_A_LOS_MAS_POBRES_JUNTOS_2018_TOMO_2.pdf)
- MINISTERIO DE DESARROLLO E INCLUSIÓN SOCIAL (2018) *Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social: Incluir para crecer*. Recuperado el 8 de octubre de 2018 de <http://www.midis.gob.pe/files/estrategianacionaldedesarrolloeinclusinsocialincluirparacrecer.pdf>

- MINISTERIO DE DESARROLLO E INCLUSIÓN SOCIAL (2017) *Informe de Evaluación de Impacto del Programa Juntos - Resultados finales*. Recuperado el 4 de octubre de 2018 de <http://evidencia.midis.gob.pe/evaluacion-de-impacto-del-programa-juntos-resultados-finales/>
- MINISTERIO DE DESARROLLO E INCLUSIÓN SOCIAL (2017) *Plan Operativo Institucional*. Recuperado el 8 de octubre de 2018 de [http://www.juntos.gob.pe/docs/Portal\\_transparencia/RM/RM\\_28\\_2017\\_MIDIS\\_poi\\_JUNTOS\\_2018.pdf](http://www.juntos.gob.pe/docs/Portal_transparencia/RM/RM_28_2017_MIDIS_poi_JUNTOS_2018.pdf)
- MINISTERIO DE DESARROLLO E INCLUSIÓN SOCIAL (2016) *Manual de Operaciones del Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres – Juntos*. Recuperado el 30 de octubre 2018 de [http://www.juntos.gob.pe/docs/Portal\\_transparencia/RM157-2016-MIDISMOPJUNTOS2016.pdf](http://www.juntos.gob.pe/docs/Portal_transparencia/RM157-2016-MIDISMOPJUNTOS2016.pdf)
- MINISTERIO DE DESARROLLO E INCLUSIÓN SOCIAL (2015) *Evaluación del rol de las Madres Líderes del programa JUNTOS. Informe de evaluación*. Recuperado el 2 de noviembre de 2018 de <http://evidencia.midis.gob.pe/evaluacion-del-rol-de-las-madres-lideres-del-programa-juntos-2/>
- MINISTERIO DE DESARROLLO E INCLUSIÓN SOCIAL (2013) *Plan Estratégico Institucional del MIDIS 2013-2016*. Recuperado el 12 de octubre de 2018 de [http://www.juntos.gob.pe/docs/planificacion/PEI\\_2013\\_2016.pdf](http://www.juntos.gob.pe/docs/planificacion/PEI_2013_2016.pdf)
- MINISTERIO DE LA MUJER Y POBLACIONES VULNERABLES (2019) *Política Nacional de Igualdad de Género*. Recuperado el 26 de abril de 2019 de <https://www.gob.pe/institucion/minagri/noticias/27222-politica-nacional-de-igualdad-de-genero>
- MINISTERIO DE LA MUJER Y POBLACIONES VULNERABLES (2017) *Plan Nacional de Igualdad de Género 2012-2017*. Recuperado el 4 de octubre de 2018 de [https://www.mimp.gob.pe/files/planes/planig\\_2012\\_2017.pdf](https://www.mimp.gob.pe/files/planes/planig_2012_2017.pdf)
- MINISTERIO DE LA MUJER Y POBLACIONES VULNERABLES (2011) *Brechas de género en uso del tiempo*. Recuperado el 01 de marzo de 2019 de <https://www.mimp.gob.pe/files/direcciones/dgignd/publicaciones/Brechas-de-genero-en-el-Uso-del-Tiempo.pdf>
- MONGE Á., CAMPANA, Y. y GREYS, L. (2018) *¿Cuándo sería oportuno graduar a las familias de Juntos?* Recuperado el 4 de octubre de 2018 de <http://cies.org.pe/es/investigaciones/cuando-seria-oportuno-graduar-las-familias-de-juntos>

- NACIONES UNIDAS (2015) *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. Recuperado el 27 de marzo de 2019 de [https://unctad.org/meetings/es/SessionalDocuments/ares70d1\\_es.pdf](https://unctad.org/meetings/es/SessionalDocuments/ares70d1_es.pdf)
- NACIONES UNIDAS (2014) *¿Más te quiero, más te pego? El efecto del programa Juntos en el empoderamiento de las mujeres dentro del hogar*. Recuperado el 7 de diciembre de 2018 de <http://www.unfpa.org.pe/publicaciones/publicacionesperu/INEI-Efecto-Programa-Juntos-Empoderamiento-Mujeres.pdf>
- RITTER, P. (2014) *¿Más te quiero, más te pego? El efecto del Programa Juntos en el empoderamiento de las mujeres dentro del hogar*. Recuperado el 12 de octubre de 2018 de <https://centroderecursos.cultura.pe/sites/default/files/rb/pdf/mas%20te%20quiero%2C%20mas%20te%20pego.pdf>
- TRIVELLI, C. (2016) *Avances en el análisis de la relación entre políticas sociales y desarrollo productivo*. Recuperado el 1 de diciembre de 2018 de [http://cies.org.pe/sites/default/files/files/otrasinvestigaciones/archivos/relacion\\_entre\\_politicas\\_sociales\\_y\\_de\\_desarrollo\\_productivo\\_-\\_c.\\_trivelli\\_2.pdf](http://cies.org.pe/sites/default/files/files/otrasinvestigaciones/archivos/relacion_entre_politicas_sociales_y_de_desarrollo_productivo_-_c._trivelli_2.pdf)
- TRIVELLI, C. y CLAUSEN, J. (2015) *De buenas políticas sociales a políticas articuladas para superar la pobreza: ¿qué necesitamos para iniciar este tránsito?* Recuperado el 25 marzo 2019 de [http://biblioteca.clacso.edu.ar/Peru/iep/20170328045014/pdf\\_1302.pdf](http://biblioteca.clacso.edu.ar/Peru/iep/20170328045014/pdf_1302.pdf)
- SILVA, R. y STAMPINI, M. (2018) *Mejores prácticas en la implementación de programas de Transferencias Monetarias Condicionadas en América Latina y el Caribe. ¿Cómo funciona el programa Juntos?* Recuperado el 12 de octubre de 2018 en <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/8923/Como-funciona-el-Programa-Juntos-Mejores-practicas-en-la-implementacion-de-programas-de-transferencias-monetarias-condicionadas-en-America-Latina-y-el-Caribe.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- ZEGARRA, E (2015) *Efectos dinámicos del programa Juntos en decisiones productivas*. Recuperado el 1 de diciembre de 2018 de [http://www.cies.org.pe/sites/default/files/investigaciones/informe\\_final\\_ezm\\_vfinal.pdf](http://www.cies.org.pe/sites/default/files/investigaciones/informe_final_ezm_vfinal.pdf)

## VITA

*Rosa Lucía Meléndez Colán*: Graduada en Economía en la UNMSM y M.A. in Economics, por el Programa en Economía de ILADES, Georgetown University.

## La gestión informal del Programa Jóvenes Productivos (2014-2018)

*Autores: Roy Josué Espinoza Arroyo, Luisa Virginia Jara Oroche, Vanessa Otiniano Rosales, Doris Villalba Diaz, Sandra Zapata Heredia*

### 1. Introducción: Problemática del empleo juvenil y el programa Jóvenes Productivos

**E**n nuestro país, el problema del empleo juvenil adopta matices particulares y hay que tener dos factores para su comprensión: las características del mercado laboral local y el perfil de los jóvenes en el Perú. Respecto al mercado laboral local, especialistas como Chacaltana (2007) y Yamada (2007) coinciden en caracterizarlo como un espacio ineficiente, desigual y excluyente, en especial para los jóvenes. El mercado laboral peruano está compuesto por un 70% de empleo informal (INEI, 2019) y resulta ineficiente para generar empleo decente, productivo y atractivo para los jóvenes. Del mismo modo, se afirma que los jóvenes encuentran un espacio desigual y excluyente que se encuentran evidenciados desde el pago de salarios, género, la clase social, la raza, entre otros, donde el ser considerado joven representa una desventaja relacionada a la inexperiencia laboral, la inmadurez, etc.

El segundo factor está relacionado con el perfil de jóvenes peruanos en su mayoría. Actualmente vivimos un bono demográfico en tanto la mayor parte de la población es joven y en edad de trabajar. Ello implicaría –en un contexto ideal– una mayor productividad. Sin embargo, la mayor parte de la población joven tiene un acceso limitado y desigual a la educación, y esta población termina convirtiéndose en una población desempleada o absorbida por el empleo informal. A ello se le suman la ausencia de competencias laborales y para la empleabilidad, un déficit de habilidades técnicas, habilidades sociales y la inexistencia de una planificación y ética hacia el trabajo que le permita al joven gestionar su vida laboral de forma eficiente.

El resultado es que en nuestro país la oferta laboral formal es insuficiente para la población actual de jóvenes. Asimismo, se promueve empleo precario, de baja productividad, descalificado y mal remunerado, con un alto nivel de rotación y escasas perspectivas de desarrollo personal y profesional. Frente a la problemática compleja y dinámica del empleo juvenil, el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE) ejecuta desde el año 2012 el programa Jóvenes Productivos (JP) que opera a nivel nacional a través de 25 unidades zonales hasta la actualidad. El programa tiene como finalidad central el capacitar e insertar laboralmente a aquellos jóvenes más pobres



y/o vulnerables a estar desempleados o insertarse en la informalidad. En la actualidad es uno de los programas insignia del MTPE que ha atravesado un conjunto de transformaciones, que van desde el afinamiento de sus procesos, su diseño organizacional, entre otros.

Jóvenes Productivos presenta logros limitados. Del año 2013 al 2017 se registra que solo logró capacitar 54,099 jóvenes e insertar efectivamente a 19, 521 (que representa el 40% del total de participantes)<sup>21</sup>. Se calcula que este aborda anualmente a 10, 819 jóvenes en promedio, sin embargo, para el año 2016, el número del público objetivo del programa conformado en especial por los NiNis<sup>22</sup>, era 1 millón y medio (INEI, 2016). Entonces se presenta una gran brecha a nivel de proporción entre la potencial demanda de este servicio y su capacidad para operar, resultando que la capacidad de operación anual es bastante limitada. Otro factor a subrayar que problematiza el análisis es el factor político. Al igual que otros programas ejecutados por los ministerios, JP se ve sometido al devenir político y la inestabilidad laboral particular del sector público, lo que genera un alto nivel de rotación laboral, como veremos más adelante.

Entonces se presentan dos preguntas claves a responder en este artículo. La primera cuestiona acerca del modelo de gestión resultante, teniendo en cuenta la problemática social que enfrenta y los factores del entorno, tanto el político como la inestabilidad laboral generada en el sector público. La segunda pregunta busca identificar las consecuencias de este modelo organizacional para su desempeño y para la creación de valor público.

Sobre el programa existen interesantes investigaciones como las de Adrianzen, Arenas & Sánchez (2017), y Atoche (2015) donde los hallazgos obtenidos tienen como patrón evaluar los resultados desde el análisis de sus procesos e identificando un conjunto de brechas. Sin embargo, consideramos que aún existen vacíos sobre las causas del desempeño irregular de estos procesos. Dentro de estos factores causales que consideramos ausentes se halla la necesidad de comprender, desde un enfoque organizacional, el modelo relacionado a la gestión del personal, su condición laboral y, especialmente, las relaciones de poder desarrolladas en dichos espacios, aspectos que terminan por dar un carácter particular a todo el desempeño de la organización y sus respectivos procesos. De esta manera, nuestro esfuerzo se concentra en explicar los resultados de JP desde su modelo de gestión particular y las relaciones de poder halladas en éste.

21 Fuente: Evaluación del Plan Operativo Institucional 2013 - IV Trimestre, Evaluación del Plan Operativo Institucional 2014 - IV Trimestre, Evaluación del Plan Operativo Institucional 2015 - IV Trimestre, Evaluación del Plan Operativo Institucional 2016 - IV Trimestre, JOVEN NET

22 El término NINI alude a un segmento de la población juvenil que ni estudia, ni trabaja. Dicho sector social comúnmente se encuentra en situación vulnerable o de exclusión, motivo por el cual no puede ni acceder a educación, ni a puestos laborales. No obstante, también se puede incluir dentro de este grupo a aquellos que se excluyen voluntariamente.



En ese sentido, el presente artículo tiene como objetivo central analizar a profundidad el *modelo de gestión* desarrollado en JP desde el año 2014 al 2018. Para ello, utilizaremos como principales referentes teóricos el concepto *estilo de gestión* (Bobadilla, 1994) y la visión organizacional enfocada en las relaciones de poder de Crozier & Friedberg (1990). Cabe señalar que nuestra principal unidad de observación es la Unidad Gerencial de Capacitación (UGC), su equipo de trabajo y sus respectivos procesos misionales. La UGC es parte de la matriz central del programa y labora en coordinación con las 25 unidades zonales a nivel nacional. Los procesos analizados corresponden únicamente en los servicios de la modalidad regular que más adelante se describirán.

Respecto a la metodología, se tuvo como principal herramienta la entrevista semiestructurada a cinco actores claves de la UGC, seleccionados por criterios como el nivel del cargo y la experiencia en el programa (Ver cuadro N 01). Todos los actores entrevistados tienen o han tenido posiciones diversas en la organización, lo que ha permitido enriquecer el análisis de la gestión y sus procesos<sup>23</sup>. Del mismo modo, se revisaron fuentes secundarias oficiales del programa -como estadísticas e informes- con la finalidad de contextualizar y evaluar los resultados obtenidos; el proceso de trabajo de campo y recolección de fuentes secundarias se realizó durante el segundo semestre del año 2018. Por último, a través del presente estudio se busca producir información relevante para afinar el diseño y los procesos claves, como también dar cuenta de elementos no tan visibles para la toma de decisiones en la gestión de este tipo de propuestas.

### Cuadro N° 01 Nivel del cargo y la experiencia en el programa

N	CARGO	PERIODO
1	Gerente de la Unidad Gerencial de Capacitación e Inserción Laboral Juvenil del Programa Nacional de Empleo Juvenil "Jóvenes Productivos"	Inicio: Jul 2017 Fin: Jun 2018
2	Jefa (e) del Área de Calificación y Selección de Entidades de Capacitación	Inicio: Ene 2016 Fin: Nov 2016
3	Analista de Promoción Comunitaria – Área de Focalización y Promoción Comunitaria	Inicio: 2017 Fin: Dic 2019
4	Asesora – Unidad Gerencial de de Capacitación e Inserción Laboral Juvenil del Programa Nacional de Empleo Juvenil "Jóvenes Productivos"	Inicio: Jul 2017 Fin: Jul 2018
5	Analista de Promoción Comunitaria II – Área de Focalización y Promoción Comunitaria	Inicio: Jul - 2012 Fin: Abr - 2015

Fuente: Elaboración Propia (2018)

<sup>23</sup> Para mayor detalle sobre la muestra de entrevistados, revisar la sección de anexos.

## 2. Presentación general del programa Jóvenes Productivos

### 2.1. Los inicios del programa Jóvenes Productivos

En los años 80, muchos países en América Latina empezaron a incorporar programas de capacitación orientados a promover la inserción laboral de los jóvenes con la finalidad de frenar la tasa desempleo. Este modelo inicial se presentó en México y Chile de la mano del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Los diseños de estos programas tenían como objetivo *“incrementar la probabilidad que tienen los beneficiarios de encontrar un empleo asalariado y mejorar la calidad del empleo obtenido”* (BID, 2012).

A partir de la mirada de trabajo que se realizaba en América Latina, el 20 de agosto de 2011 se crea El Programa Nacional de Empleo Juvenil “Jóvenes a la Obra” mediante Decreto Supremo N 013-2011 TR y se establece sobre la base de la Unidad Ejecutora 002 – Capacitación Laboral Juvenil, del Pliego: 012, dependiente del Vice Ministerio de Promoción del Empleo y Capacitación Laboral. Es durante el período 2004-2012 que tuvo varios modelos de intervención, los cuales se resumen a continuación:

**Gráfico N° 01**  
**Modelos de Intervención**



Fuente: MTPE Jóvenes Productivos. Elaboración Propia.

Actualmente el programa sigue el modelo del 2012 y presenta dos líneas generales de acción: la primera enfocada en la inserción laboral de los jóvenes en el mercado formal y una segunda relacionada al desarrollo de emprendimientos. Asimismo, se viene implementando un nuevo enfoque y metodología en el proceso de capacitación e inserción llamado Modelo Dual; esta metodología tiene como fin la participación activa y mayor com-

promiso de parte de las empresas empleadoras, y la búsqueda de cubrir las necesidades propias de los jóvenes (Modelo Alemán).

Cabe subrayar que en este estudio solo nos concentraremos en analizar el lineamiento Empleabilidad en el Modelo Regular, sin embargo, resulta interesante mencionar que el programa viene realizando ajustes en su metodología con un nuevo piloto de Modelo Dual.

## 2.2. Línea de Trabajo del Programa Jóvenes Productivos

*Propósito y finalidad de Jóvenes Productivos:* El objetivo central es la capacitación e inserción laboral de la población juvenil en situación de pobreza, pobreza extrema y/o vulnerabilidad laboral. Se señala que la capacitación es en competencias básicas y transversales, capacitación técnica para el empleo y asesoría para la búsqueda de empleo. La creación del programa busca atacar los diversos problemas que se hallan en la inserción y empleabilidad de los jóvenes peruanos, en especial, aquellos jóvenes que se encuentran en condiciones de pobreza y pobreza extrema o en situaciones de riesgo.

*Público Objetivo del Programa:* El público objetivo beneficiario es la población juvenil de 15 a 29 años pobre y/o vulnerable. El perfil de los jóvenes incluye jefes de hogar, con hijos, jóvenes con discapacidad, así como aquellos que estén en situación de subempleados, o desempleados en 25 regiones del país.

*Ubicación Sectorial:* Es un programa del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, dependiente del Viceministerio de Promoción del Empleo y Capacitación Laboral.

*Líneas de acción del programa:* De acuerdo a lo señalado líneas arriba, Jóvenes Productivos está adscrito al Viceministerio de Promoción del Empleo y Capacitación Laboral del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, e interviene a través de dos líneas de acción:

- a. *Capacitación e Inserción Laboral (1).* Comprende los servicios de capacitación para la inserción laboral y responde a los requerimientos del mercado de trabajo en las zonas de intervención, con el fin de mejorar la empleabilidad de los y las jóvenes entre 15 y 29 años en situación de pobreza, pobreza extrema y/o vulnerabilidad, facilitando así, su acceso al mercado laboral formal.
- b. *Capacitación para el autoempleo (2).* Comprende los servicios de capacitación y asistencia técnica a los y las jóvenes entre 15 y 29 años en situación de pobreza, pobreza extrema y/o vulnerabilidad del ámbito urbano y rural, a fin de promover el autoempleo; este se denomina emprendimiento juvenil.

Recordemos, que sólo nos focalizaremos en la línea de acción: Capacitación Técnica e Inserción Laboral – Modalidad Regular, que tiene como principales acciones los siguientes procesos:

## Gráfico N° 02 Modalidad Regular



Fuente: MPTE, Programa Jóvenes Productivos.

Esta línea tiene mayor meta, presupuesto y personal técnico–operativo asignados. Es a partir del año 2015, que Jóvenes Productivos, a través de esta línea de acción, enmarca sus intervenciones en el Programa Presupuestal 0116 – Mejoramiento de la Empleabilidad e Inserción Laboral Formal – PROEMPLEO, el cual ejecuta dos productos: i) personas con competencias básicas transversales para el empleo dependiente formal y, ii) personas intermediadas para su inserción laboral.

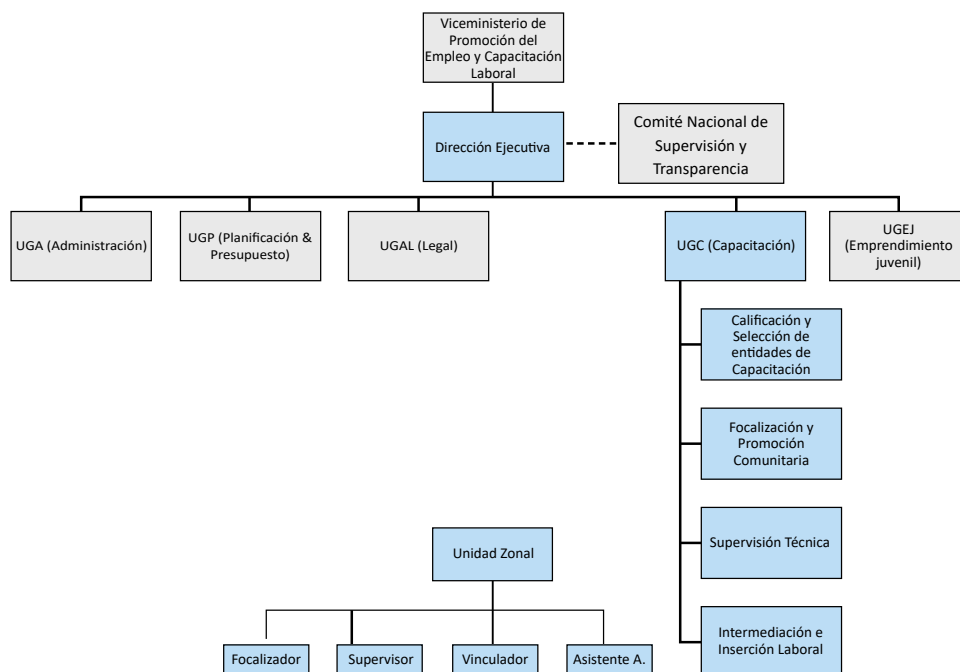
### 2.3. Estructura Organizacional del Programa

Este es liderado por la Dirección Ejecutiva y está conformado por las Unidades Gerenciales y la Jefatura de las Unidades Zonales. Cada unidad gerencial tiene una función específica -como se verá más adelante- las cuales laboran en el MTPE. Por otro lado, las unidades zonales son las encargadas de ejecutar en campo el servicio del programa distribuido en todo el Perú.

La designación del gerente se realiza mediante Resolución Viceministerial del Viceministerio de Promoción del Empleo y Capacitación Laboral, a propuesta del Director Ejecutivo. Asimismo, los jefes de unidades zonales, son designados mediante Resolución de la Dirección Ejecutiva del Progra-

ma. Según el Manual de Coordinaciones Funcionales de las Unidades Gerenciales de Jóvenes Productivos, se considera lo siguiente:

### Gráfico N° 03 Organigrama de coordinaciones funcionales de las unidades gerenciales



Fuente: Resolución de Dirección Ejecutiva N° 073-2014-MTPE

Nota: Para fines del presente análisis, se ha incorporado al organigrama cómo debe estar conformado cada Unidad Zonal.

La descripción de cómo está conformada cada Unidad Gerencial del Programa, es importante para poder comprender la dinámica de trabajo. A continuación, se describen las funciones de las áreas de trabajo:

- **Dirección Ejecutiva.** Es el máximo órgano decisorio del programa y como tal es responsable de su dirección y administración general. Está a cargo de un director ejecutivo, quien es designado mediante Resolución Ministerial del MTPE a propuesta del Viceministro de Promoción del Empleo.
- **Comité Nacional de Supervisión y Transparencia.** Es la instancia encargada de la supervisión del cumplimiento de los objetivos del programa. Está conformado por un representante del Viceministro de Promoción del Empleo y Capacitación Laboral, un representante de la Secretaría Gene-

ral del MTPE, y un representante de la Oficina General de Planeamiento y Presupuesto del MTPE.

- *Unidad Gerencial de Asesoría Legal - UGAL.* Órgano responsable de asesorar en materia legal a la Dirección Ejecutiva y demás órganos del programa; depende jerárquicamente de esta dirección.
- *Unidad Gerencial de Planificación, Presupuesto, Monitoreo y Evaluación - UGPP.* Es responsable de conducir y desarrollar los procesos de formulación, seguimiento y evaluación de los planes y presupuestos, así como de los procesos de identificación, formulación y seguimiento de actividades y/o proyectos de cooperación técnica y financiera y los procesos para elaborar los documentos de modernización de la gestión administrativa; ejerce supervisión sobre el personal del área a su cargo.
- *Unidad Gerencial de Administración - UGA.* Responsable de la ejecución de los sistemas administrativos en materia de gestión de recursos humanos, abastecimiento, contabilidad y tesorería.
- *Unidad Gerencial de Emprendimiento Juvenil - UGEJ.* Órgano de línea responsable de planificar, dirigir, supervisar y monitorear los procesos de capacitación y asistencia técnica de la línea de capacitación para el autoempleo, en coordinación con los órganos desconcentrados.
- *Unidad Gerencial de Capacitación e Inserción Laboral Juvenil - UGC.* Órgano de línea responsable de planificar, dirigir, supervisar y monitorear los procesos de la línea de acción capacitación técnica para la inserción laboral, en coordinación con los órganos desconcentrados en función a su competencia.
- *Unidades Zonales.* órganos responsables, en el área geográfica de su competencia, de ejecutar los procesos operativos, técnicos y administrativos en coordinación con las Unidades Gerenciales de Capacitación Laboral Juvenil y de Emprendimiento Juvenil; dependen jerárquicamente de la Dirección Ejecutiva.

En la presente investigación, nuestro análisis se enfocará en las áreas de color celeste (ver gráfico N 3) donde nuestro principal objeto de observación será la Unidad Gerencial de Capacitación e Inserción Laboral (UGC) y su relación con la Dirección Ejecutiva y las unidades zonales. La UGC está compuesta por las siguientes áreas:

- Área de Calificación y Selección de Entidades de Capacitación – ACSEC. Tiene por objeto desarrollar y/o fortalecer competencias específicas en determinada ocupación técnica básica para la mejora

de la empleabilidad. La capacitación es a nivel básico y de carácter técnico. Se encarga de la evaluación y selección de propuestas técnicas de cursos, para la suscripción de convenios con entidades de capacitación técnica, talleres de competencias básicas y transversales para el empleo, talleres de empleabilidad u otros servicios que brinde, y que implique el proceso de capacitación.

- Área de Promoción, Focalización y Selección de Beneficiarios. Tiene por objeto determinar la focalización y selección de jóvenes potenciales beneficiarios del servicio de capacitación e inserción laboral del Programa Nacional de Empleo Juvenil Jóvenes Productivos. Para ello, promueve los servicios en zonas vulnerables asegurando la equidad y eficiencia en la asignación de los recursos públicos en beneficios de los grupos poblacionales priorizados. Supervisa y monitorea, a nivel nacional, el proceso de focalización y selección de jóvenes.
- Área de Supervisión Técnica y Liquidación Financiera. Es responsable del proceso de supervisión técnica al desarrollo de capacitación y garantiza el cumplimiento de las condiciones estipuladas en los convenios y contratos suscritos con las entidades de capacitación públicas. Realiza supervisiones inopinadas para garantizar que las condiciones que ofrecen las ECAP para el dictado de los cursos de capacitación sean óptimas y, mediante ellas, lograr la suscripción de cooperación interinstitucional; también es responsable del proceso de liquidación financiera.
- Área de Vinculación e Inserción Laboral. Está encargada de vincular a jóvenes beneficiarios del programa JP con potenciales empleadores que requieren personal capacitado en competencias técnicas básicas a fin de lograr la inserción laboral. Identifica la demanda laboral, para la gestión de la oferta formativa. Supervisa y monitorea el proceso de inserción laboral a nivel nacional.

#### **2.4. Procesos misionales de la Unidad Gerencia de Capacitación**

El programa JP analizado posee procesos y mecanismos de coordinación para la operatividad de la línea de capacitación para la inserción laboral. Se han identificado cinco macro procesos misionales, los que se detallan a continuación.

## Gráfico N° 04 Procesos de la Línea de Acción de Capacitación para la Inserción Laboral Juvenil



Fuente y elaboración: MTPE. Programa Jóvenes Productivos. Unidad Gerencial de Capacitación e Inserción Laboral Juvenil. Año 2018.

### - Identificación de la Demanda Laboral y formativa (Acercamiento empresarial)

Referida a identificar la demanda de las empresas, a fin de obtener compromisos del sector empresarial para que los jóvenes sean derivados a la empresa solicitante luego de la capacitación, buscando así, garantizar la correspondencia entre las necesidades de personal de los potenciales empleadores con la oferta formativa de capacitación brindada por Jóvenes Productivos. Asimismo, busca establecer el vínculo formal con las empresas a fin de lograr la inserción de los beneficiarios.

### - Selección de Entidades de Capacitación

La capacitación laboral es brindada a través de entidades de capacitación. Para ello, una vez se diseñen los cursos identificados en la primera etapa, se realiza la convocatoria y selección de estas entidades y el programa suscribe convenios y/o contratos con los CETPRO, institutos o universidades para los servicios de capacitación laboral.

### Selección de beneficiarios (Focalización)

La selección de la población objetivo se realiza en zonas de gran concentración de población en situación de pobreza (bolsones de pobreza), desempleo o subempleo. Esta se inicia identificando a los beneficiarios en



situación de pobreza, para lo cual se realiza una entrevista individual y se verifica su elegibilidad en el Sistema de Focalización de Hogares-SISFOH la que determina la condición de acreditado o no acreditado.

### - Capacitación Laboral

Está orientada al desarrollo y fortalecimiento de capacidades de los jóvenes beneficiarios del programa y comprende; i) *Capacitación en competencias básicas y transversales para el empleo* (competencias clave), la cual consiste en el fortalecimiento de competencias consideradas medulares, blandas o claves para el trabajo, y que se ubican en el eje de las capacidades del individuo; ii) *Capacitación Técnica*, consiste en desarrollar y/o fortalecer competencias específicas en determinada ocupación técnica básica; se brinda a través de entidades de capacitación; iii) *Talleres de Asesoría para la Búsqueda de Empleo (ABE)*. Otra propuesta de intervención, es la *Capacitación Dual* en la que se incluye en el ciclo una etapa de alternancia donde el servicio de capacitación es brindado de manera dual tanto en la empresa como en la entidad de capacitación seleccionada, se define un periodo de tiempo para la capacitación en la ECAP y un periodo de tiempo mayor para el aprendizaje en la empresa (pasantía), el cual permite generar las competencias en un entorno real de trabajo.

### - Supervisión a la ejecución de los servicios de capacitación técnica.

Proceso transversal que consiste en la verificación del cumplimiento de las condiciones mínimas requeridas para la capacitación y la prestación de los servicios brindados por las ECAP, con el objetivo de garantizar que el proceso sea ejecutado de acuerdo a las condiciones requeridas por JP.

### - Intermediación e inserción laboral

Este proceso tiene como objetivo vincular a jóvenes beneficiarios del programa con potenciales empleadores que requieren personal capacitado en competencias técnicas básicas, a fin de lograr la inserción laboral mediante un contrato de trabajo.

El modelo de gestión para la implementación de la línea de intervención de Capacitación e Inserción Laboral pretende ejecutarse definiendo procesos, indicadores y responsables que faciliten una gestión efectiva, eficiente y eficaz, que involucre la consecución de objetivos y la mejora continua del servicio de capacitación laboral juvenil.

Se observa que la estructura organizacional de JP a nivel de unidades gerenciales y áreas técnicas, guardan relación con los servicios y objetivos que brinda el programa a través de la línea de acción de capacitación para el empleo formal. Sin embargo, en primera instancia también podemos afirmar

que Jóvenes Productivos presenta la estructura piramidal típica de las organizaciones más tradicionales y verticales. Del mismo modo, se identifica una concentración en la toma de decisiones por parte de las unidades gerenciales respecto a las unidades zonales. Ambas características de su diseño organizacional, como veremos más adelante, dificultan los procesos técnicos y operativos que ocasionan retrasos en las metas y proyecciones del programa intensificando las brechas de atención en cada región.

### 3. Clima de cambios: Crisis en el gabinete y rotación del personal (2014-2018)

El contexto de Jóvenes Productivos durante el periodo analizado que va del año 2014-2018, se caracterizó por la inestabilidad gubernamental y la volatilidad política expresada en la alta rotación de ministros de forma permanente en diversos ministerios como el del Interior, de Defensa, de Justicia, entre otros. Durante 2014 a 2018, uno de los grandes problemas que padeció la gestión pública fue la deslegitimidad y precariedad de ministros y hasta del propio presidente, lo que afectó la continuidad y eficiencia de las políticas sectoriales (Perú21 2018; Xinhua 2013). Una particularidad en el Perú es que los programas sociales liderados por el Estado son muy sensibles a la coyuntura política y a la presión de la opinión pública. A diferencia de otros países donde los cambios de liderazgo en los ministerios no implican reestructuraciones drásticas en las organizaciones, en el caso peruano la salida de un ministro está acompañada frecuentemente por el cambio de las directrices, los procesos organizacionales, la salida de personal de puestos clave y de confianza, como también la renovación de los equipos técnicos en las diversas carteras. Durante el gobierno de Humala y posteriormente PPK, esta situación se agudizó, en particular en el MTPE que llegó a posicionarse entre los cinco ministerios con mayor número de cambio de ministro en los 6 años delimitados (Perú21, 2018). Recordemos que la segunda etapa del gobierno de Humala fue bastante crítica por su relación antagonista con la opinión pública y las encuestas de opinión. Del mismo modo, la era PPK tuvo bastante resistencia respecto al poder legislativo y, más adelante, por las críticas de la prensa por los casos de corrupción.

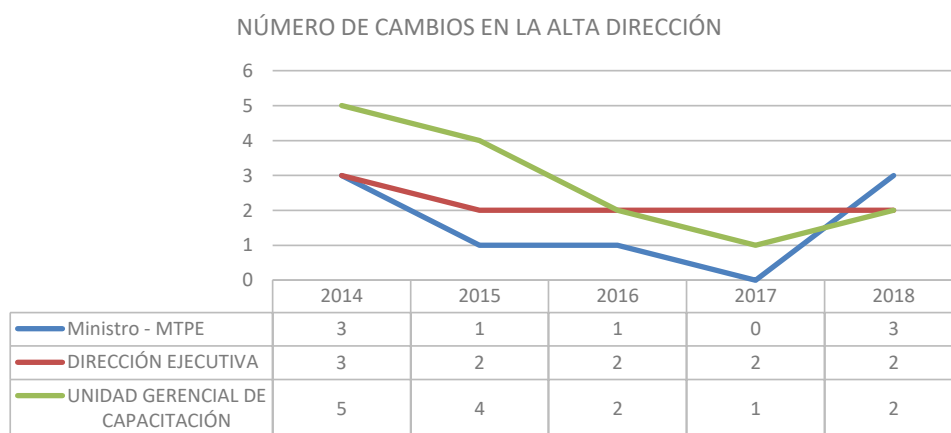
Como se mencionó, Jóvenes Productivos inicia sus operaciones durante la gestión del presidente Ollanta Humala Taso (2011-2016). Uno de los grandes retos que enfrentaba ese gobierno era la problemática del empleo juvenil y otros temas en materia de juventud (delincuencia, salud reproductiva, etc.). Se halló que un gran porcentaje de los jóvenes de 15 a 29 años no tenía educación secundaria completa lo que traía como consecuencia disminuir seriamente sus posibilidades de acceder a un trabajo decente o planificar un

proyecto de vida de calidad (SENAJU, 2012:16). Ante esta problemática, el gobierno de Humala requería mostrar índices de avance y/o atención a la población juvenil porque era un tema sensible en la agenda pública. En este escenario se crea el Programa “Jóvenes a la Obra” (hoy Jóvenes Productivos) a cargo del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE), y fue lanzado como uno de sus programas bandera en materia de empleo juvenil. Desde entonces JP ha sido uno de los más emblemáticos del MTPE y ha atravesado constantes cambios.

Durante el lapso de análisis establecido en el presente artículo (2014 – 2018), el MTPE ha tenido ocho cambios de ministros, casi dos por año en promedio. En el caso de Jóvenes Productivos esta situación se agudizó (ver gráfico N 5). Se registraron 11 cambios a nivel de dirección ejecutiva en cuatro años y soportó 14 cambios de gerencia durante el mismo lapso. Subrayamos, estos ejemplos para afirmar lo volátil e inestable que era laborar aún para las cabezas del programa.

Estos cambios también trajeron como consecuencia un alto nivel de rotación laboral en todo el programa JP, al renovar constantemente personal en casi todas las unidades gerenciales, áreas técnicas y unidades zonales, provocando discontinuidad en sus procesos y enfoque, una pérdida de la memoria institucional (como por ejemplo, desarrollar una mejor gestión de la información, monitoreo, entre otros), y comprensibles demoras durante los periodos de ajuste que requiere el nuevo personal para acoplarse y manejar los procesos técnicos operativos.

### Gráfico N° 05 Análisis de Cambios registrados en la Gestión del Programa Jóvenes Productivos



Fuente: RRHH MTPE (2019). Elaboración propia.

Tal como se evidencia en el cuadro, los años 2014 y 2015 registran un mayor número de cambios a nivel de la Unidad Gerencial de Capacitación e Inserción Laboral. Este periodo, quizá fue el más marcado por el alto componente político que caracteriza a este programa, ya que primó la incorporación de personal del partido político de turno, descuidando los procesos de las áreas técnicas y la adecuación de las directivas que rigen la fase de capacitación.

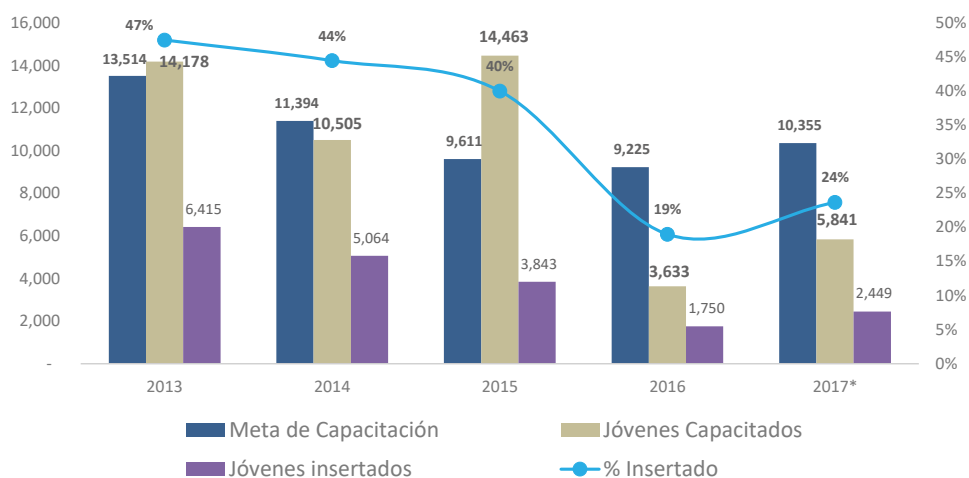
A modo de ejemplo, según los testimonios del personal con varios años en el programa, en el año 2014, el nombramiento de los jefes de las unidades zonales y jefes de las áreas técnicas, dejaron de ser convocatorias de trabajo CAS y pasaron a realizarse a través de resoluciones directorales, pues eran catalogados como puestos de confianza. Esta nueva directiva fortaleció el componente político quedando en un segundo plano la capacidad técnica que se requiere para la intervención de JP. Muestra de ello es que, con el nombramiento de un director ejecutivo reconocido como líder del partido de turno en materia de juventud, logró insertar y ascender de cargo a sus allegados (ascender de locador de servicio a analista del área técnica). Otro espacio propicio para el ingreso de personal del partido político de gobierno de turno era en el personal operativo o de campo, en su mayoría contratados bajo la modalidad de orden de servicio para quienes, lamentablemente, los requisitos o perfil para el servicio, cada vez eran menos rigurosos.

La designación de personal en puestos de confianza y contratación de locadores de servicios se fue dando como imposición del partido de turno, lo cual provocó tensión y preocupación, sobre todo en el personal técnico que se veía obstaculizado para avanzar en la ejecución de las metas físicas debido a la presencia de personal sin experiencia ni compromiso. Por otro lado, se observó un incremento en la rotación de personal, sobre todo de los jefes de unidades zonales y de promotores focalizadores, agudizando el problema de centralización y alineamiento respecto a las pautas y directrices entre las áreas técnicas especializadas y las unidades zonales. Del mismo modo, se perdía al personal experimentado de las unidades zonales, lo que obligaba a ejecutar capacitaciones y asistencia técnica de manera frecuente al nuevo personal. Por otro lado, los cambios en cargos de la alta dirección, trajeron consigo cambios en los procedimientos técnicos y operativos. Durante este periodo, el programa experimentó una serie de cambios internos o *innovaciones* donde no todos resultaron tener éxito.

Finalmente, si bien JP inició sus actividades oficialmente en el año 2012, la coyuntura política de crisis permanentemente repercutió negativamente como parte del entorno del programa, teniendo como consecuencia un desempeño irregular del servicio (Ver gráfico N 06). El número de jóvenes capa-

citados e insertados no presenta una tendencia hacia el crecimiento. Por el contrario, se observa que el número de capacitados presenta picos, pero no una tendencia marcada. Por otro lado, en el indicador de jóvenes insertados efectivamente, las cifras demuestran un decrecimiento. Cabe resaltar que, durante los dos últimos años, se presentaron otros factores negativos como el recorte de presupuesto que pudo afectar el nivel de alcance de sus operaciones. No obstante, se deduce que JP ha presentado avances y retrocesos de tal manera que, para el año 2018, el posicionamiento y reconocimiento del programa en el público objetivo y los *stakeholders* como los gobiernos regionales aún no estaban consolidados.

**Gráfico N° 06**  
**Metas versus resultados**



Fuente: Evaluación del Plan Operativo Institucional 2013 - IV Trimestre, Evaluación del Plan Operativo Institucional 2014 - IV Trimestre, Evaluación del Plan Operativo Institucional 2015 - IV Trimestre, Evaluación del Plan Operativo Institucional 2016 - IV Trimestre, JOVEN NET

#### 4. Gestión informal dentro del Programa Jóvenes Productivos

En esta sección se analizará el modelo de gestión desarrollado por el programa JP, teniendo como principal referente el concepto *estilo de gestión* (Bobadilla, 1994). Para ello, dividiremos el capítulo en dos secciones. En la primera se identifican tres factores permanentes de la organización que influyen en el desarrollo de un entorno adverso y que terminan generando un funcionamiento informal de la organización, concluyendo que estos tres factores contribuyen a un entorno marcado por la inestabilidad y alta rotación laboral, razón por la que se desarrolla un funcionamiento informal de la organización que se distancia del esquema original del organigrama y se aleja de las pautas marcadas por los criterios institucionales.

En la segunda sección se busca comprender a profundidad en qué consiste y cómo se gestiona informalmente la organización. En un primer momento, se identifican tres grupos informales que cuentan con recursos desiguales y planteamientos con relaciones socio-laborales distintas. Nos enfocaremos en el análisis de las relaciones de poder de estos tres grupos informales ya que influirán de manera negativa en el clima laboral, en la cultura organizacional y en la ejecución de los procesos operativos y misionales. A partir de este panorama se explicará la particular forma de gestionar el programa, al cual nombramos *estilo de gestión selectivo* (Bobadilla, 1994).

#### 4.1. Tres factores permanentes para la inestabilidad laboral

Al evaluar más a profundidad el tipo de relaciones e interacciones que se gestan en el área de la UGC y las unidades zonales, se encuentran una serie de particularidades a lo que llamaremos una *estructura informal*. Por *estructura informal* nos referimos a la existencia de una forma alternativa de cómo funciona la organización en la práctica que difiere de lo indicado por los criterios y lineamientos oficiales de JP. En este sentido, nos alineamos a la perspectiva de Crozier & Friedberg (1990) de concebir a la organización como un constructo social resultado de las tensiones y relaciones de poder entre sus miembros.

Nos encargaremos de explicar las posibles causas que influyen para el desarrollo de esta *estructura informal*. Se identificaron tres factores externos que influyen de forma permanente en el entorno del programa y que explican su *funcionamiento informal*. A continuación, explicaremos en qué consiste cada uno de ellos y la relación que se plantean entre ellas para desarrollar finalmente un entorno marcado por la inestabilidad laboral.

- **Inserción laboral por componente político**

Como se señala líneas arriba, JP entre los años 2014 y 2018 ha presentado un alto nivel de rotación de personal en cargos directivos y gerenciales, lo cual evidencia una fuerte relación con el factor político para la inserción y mantención de personal dentro del ministerio en general. Al igual que otros programas sociales ejecutados por el sector público, existe una práctica informal de introducción inserción laboral marcada en mayor o menor medida por el factor político. Entonces, es frecuente encontrar la introducción de allegados a los mandos altos o al partido de turno dominante en cargos claves. La entrada de este personal se le denomina como inserción por *cargos de confianza*. Esta modalidad se desarrolla en todos los niveles de la institución (MTPE), desde la dirección ejecutiva hasta el locador de servicio que trabaja en campo. La colocación de personal como favor político ha generado el ingreso de personal (en su mayoría jóvenes) con poca o ninguna experiencia en la temática de JP en diversos niveles de jerarquía.

- **Dinámica del trabajo supeditada a los mercados laborales incipientes**

Una particularidad de JP -que también explica el alto nivel de rotación laboral- es que no requiere de personal estable durante todo el año. Según advierte un entrevistado de cargo medio, una gran proporción de los empleados no son requeridos de forma permanente. Esto sucede por la *dinámica de trabajo particular del programa* que depende de factores externos como el tipo de dinamismo y calidad del mercado laboral local donde intervienen. Por ejemplo, el número de empresas formales y empleadores interesados en el programa en una región puede ser irregular, y la oferta de empleo dependiente disponible es incipiente, a la par que no todos los jóvenes cumplen con el perfil requerido. Un ejemplo es el caso de Huancavelica que no requiere tener un equipo completo durante todo el año como es planteado en el organigrama, pues resulta ineficiente. El tipo de carga laboral irregular descrita se concentra en especial en el personal que realiza el trabajo de campo y opera por lo general en unidades zonales ubicadas provincias.

De esta manera se explica que una gran parte de los empleados de JP no sea estable, ya que la carga laboral no es constante y tiende a variar según región. Por esta razón este segmento de la organización tiende a ser contratado bajo la modalidad de locador de servicios. Este grupo mantiene un alto nivel de rotación pues son contratados entre el corto y mediano plazo para operaciones y productos concretos. Por otro lado, el personal al que se le demanda mayor carga laboral de forma permanente son los especialistas ubicados en la matriz conformada por las unidades gerenciales.

- **Contratos laborales precarios: los CAS y locadores de servicios**

El tercer factor, que está fuertemente relacionado al segundo, es la *modalidad de contrato laboral* que se suele ejecutar en el sector público. La diferencia con el primer factor es que la rotación laboral se explica por el tipo de contrato laboral precario que tienen los empleados del sector público.

Es conocido que en el sector público se celebran contratos tipo CAS y locadores de servicio bajo términos laborales cortos entre 2 a 6 meses, en el mejor de los casos. En ambos casos es grande la inestabilidad laboral en tanto existe la posibilidad de que no se renueve el contrato. Del mismo modo, ambas modalidades son vulnerables a ser reemplazados por otros empleados que entren como personal con cargo de confianza o por favores políticos.

Sin embargo, existen diferencias sutiles entre un empleado CAS y un locador de servicio que serán relevantes para la explicación posterior del funcionamiento informal de JP. Un aspecto a considerar es que el contrato del CAS suele ser un tanto más largo, entre 3 a 6 meses, mientras que el de un

locador puede variar entre 1 a 3 meses. Esta diferencia también se expresa en la desigualdad del reconocimiento de beneficios y derechos al empleado de parte de la organización. Por ejemplo, el empleado CAS cuenta con mayores beneficios laborales como seguro y remuneración extra en Fiestas Patrias y Navidad; un locador, no. Del mismo modo, el nivel de responsabilidad y confianza es más alto en los CAS, que en los locadores; el CAS está autorizado a poder firmar y dar conformidad por las actividades y resultados de un programa, cuando el locador solo se limita a ejecutar. Por esta razón, hay una tendencia que la mayoría de especialistas y analistas en JP sean CAS, y el personal de campo sean locadores de servicio. A pesar de ser ambos empleados vulnerables a la rotación laboral, existe una propensión a beneficiar muy levemente a los CAS. No obstante, una forma de compensar a los locadores que realizan labores o cargos similares o iguales a los CAS es en la remuneración; hay casos en los que el locador puede ganar más que un CAS, compensando la ausencia del pago de un seguro o los bonos extra de mitad y fin de año.

Al analizar cómo se distribuye el personal de acuerdo al tipo de contrato laboral según las estadísticas de RRHH del programa Jóvenes Productivos (ver cuadro N° 02), se encontró que el 67% de todo el personal (199 empleados) son locadores por servicios y solo el 33% restante (98 empleados) son CAS. Lo que indican estas cifras a primera vista es que casi todo el personal está sometido a un contrato precario, en el sentido que existe muy poca estabilidad laboral si a ello se suma el factor político y la dinámica del trabajo.

**Cuadro N° 02**  
**Personal de acuerdo al tipo de contrato laboral**

Unidad de trabajo	Tipo de contrato laboral			
	CAS		Locador de servicios	
	Número	%	Número	%
Unidad Gerencial de Capacitación e Inserción Laboral Juvenil (UGC)	60	61%	90	45%
Unidades Zonales	38	39%	109	55%
Total	98	33%	199	67%

Fuente: RRHH MTPE (2017). Elaboración propia.

Por otra parte, el bajo número de personal contratado bajo el régimen CAS en todas las áreas del programa, responde a una debilidad en la distribución del presupuesto y normativa del Pliego para la Contratación CAS. El



problema de contar con alto número de locadores de servicios en las áreas técnicas y unidades gerenciales, es que no pueden asumir la responsabilidad del trabajo ejecutado, tampoco pueden dar la conformidad de sus productos, ni firmar. Esto trae como consecuencia que se atrasen los procesos y genere una recarga laboral al personal CAS que labora como analista y/o asistentes administrativos, ya que están obligados a revisar su trabajo minuciosamente para validarlo.

A partir del reconocimiento de estos tres factores permanentes en la organización (la inserción informal de personal por favores políticos, la dinámica del trabajo supeditada a mercados laborales incipientes y el tipo de contrato laboral precario del sector público) se deduce que el entorno de JP estará marcado por la inestabilidad laboral (alta rotación de personal, poca seguridad de continuidad y de realizar línea de carrera, entre otros), lo cual lo llevará a funcionar de manera informal. Es decir, se observará que la gestión interna del programa, frente a un entorno tan dinámico y de relativa incertidumbre, desarrollará mecanismos y relaciones alternativas frente a lo planteado al diseño organizacional y las pautas formales vistas en el primer acápite.

#### **4.2. Funcionamiento informal de la organización**

En esta sección se busca reflexionar sobre el tipo de gestión del personal resultante que se desarrolla en la UGC a partir del entorno descrito. En primer lugar, se describe la existencia de tres grupos *informales* que se diferencian a partir de factores como la condición laboral (tipo de contrato), el rol y la posición que ejercen en la organización y su experiencia laboral. La permanencia e interacción de estos grupos informales consolidan una nueva forma de estructurar y hacer funcionar la organización.

En segundo lugar, se explicará el tipo de gestión ejecutado en la práctica de la UGC a partir de la interacción entre estos bloques. Se concluye que se está desarrollando un *estilo de gestión selectivo del personal*. En este punto se explicarán las particularidades sobre este estilo de gestión y se analizarán las relaciones y la distribución de poder en la organización, la forma en cómo se toman las decisiones y los impactos negativos que tienen para aspectos como la coordinación, el alineamiento del personal, el clima laboral y, finalmente, la cultura organizacional. De forma paralela, se describirá brevemente las prácticas informales entre los subgrupos para evidenciar el funcionamiento informal de la UGC.

- **Tres grupos informales**

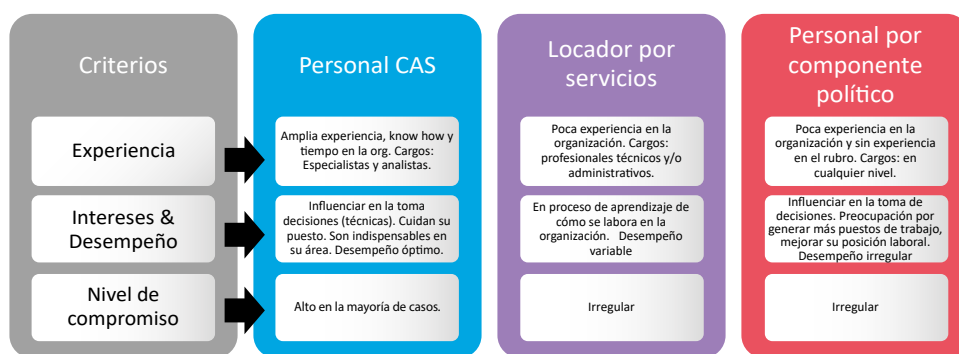
Durante las entrevistas se señalaban diferencias y tensiones entre los miembros del programa para realizar su trabajo. Se mencionaban dificulta-

des para coordinar entre áreas, entre unidades zonales y matriz, alinearse con estos, o también la diferencia en el nivel de compromiso y capacidad entre algunos miembros del equipo, evidenciándose situaciones de sobrecarga laboral por parte de algunos y un clima laboral tenso. En los testimonios se identificaban diferentes grupos informales dentro del equipo describiéndose como alianzas o bloques. Entonces, decidimos agruparlos en tres coaliciones a los que llamaremos *grupos informales* (ver gráfico N° 07).

Para la definición de cada grupo informal se tuvo en cuenta una serie de criterios para tipificarlos mejor. Entre los más relevantes se encuentra, en primer lugar, la condición laboral reflejada en el tipo de contrato que tiene el empleado y si este ingresó por un tema de factor político. De esta manera se tiene tres grupos informales: personal CAS, locador por servicios y personal por componente político; otros criterios considerados son: nivel de experiencia laboral, intereses dentro de la organización y nivel de compromiso hacia JP.

Estos grupos se distribuyen en todos los niveles y áreas de la UGC dando lugar a la posibilidad de que, en una misma área o unidad gerencial, se encuentren empleados provenientes de los tres grupos, generándose un conjunto de interacciones y relaciones no oficiales. Un punto a subrayar es que la permanencia e interacción de estos grupos ha logrado consolidar una forma de estructurar y hacer funcionar de manera informal la organización, gestándose así una nueva estructura, una nueva institucionalidad paralela con sus propias prácticas sociales no oficiales.

**Gráfico N° 07**  
**Coexistencia de tres grupos informales en Jóvenes Productivos**



Fuente: Entrevistas. Elaboración propia. Año 2018.

- **Estilo de gestión selectiva adaptativa**

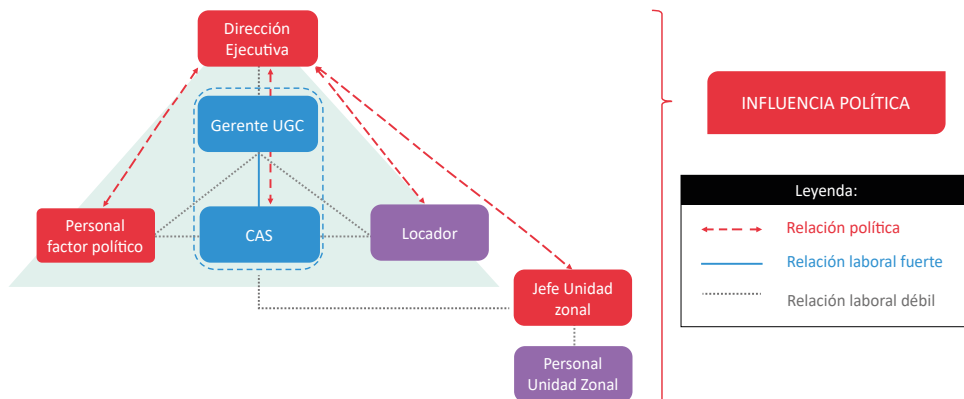
La pregunta que surge en este punto de la exposición es: ¿cómo se puede gestionar frente a un entorno que promueve una alta *rotación* laboral y la

coexistencia de tres grupos informales y disimiles, con intereses que en la práctica se encuentran distanciados o presentan tensiones entre sí?

En el análisis realizado al programa Jóvenes Productivos del MTPE, se observó y determinó que se desarrolla un *estilo de gestión selectiva* (Bobadilla, 1994: 258). En el texto citado, el autor, a través del análisis organizacional, identifica diversos estilos *de gestión* que se desarrollan en las organizaciones. El objetivo central es visibilizar y comprender las relaciones de poder que se gestan dentro de estas, siendo un elemento clave la comprensión del poder como relación de interdependencia y negociación. Entonces, el concepto de *estilo de gestión* se entiende como la forma particular en que se desarrolla el poder en una organización, en cómo se distribuye este, cómo se dan los procesos de toma de decisiones, el nivel de participación, las formas de negociación y realización de acuerdos (Bobadilla 1994: 258). Bobadilla define, entonces, tres tipos ideales de estilos de gestión; uno de ellos es el selectivo. A continuación, evidenciaremos en qué sentido se desarrolla un *estilo de gestión selectivo* y con qué criterios cumple y cuáles no.

En el gráfico N° 08 se observan los grupos informales que coexisten en la organización y las relaciones socio-laborales que plantean en sus interacciones cotidianas. Cada grupo informal tiene un color en particular (rojo, azul y morado). Del mismo modo, a cada grupo le corresponde un tipo de relación laboral (ver leyenda del lado derecho). Se señala que el gráfico pretende facilitar la comprensión de lo que sucede en la organización, pero tratando de rescatar la heterogeneidad y complejidad que se presenta internamente.

**Gráfico N° 08**  
**Estilo de gestión selectiva en el programa Jóvenes Productivos**



Fuente: Entrevistas. Elaboración propia

En el ápice del programa se encuentra el director ejecutivo que esta de color rojo pues es un cargo de confianza, es decir, es un personal con componente político. Asimismo, se presentan dos subgrupos más del mismo perfil pero que están dispersos en niveles de menor jerarquía, insertos en las unidades gerenciales como también en muchos de los puestos claves de las unidades zonales. Según la experiencia de los entrevistados, el personal que ingresa por favores políticos y/o personales ha logrado acceder a cargos como director ejecutivo, gerente, jefe de área y, con mayor incidencia, en los operadores técnicos. Este grupo probablemente tiene poca o nula experiencia en el rubro, está más orientado a propiciar y/o generar puestos de trabajo para sus compañeros y busca tener mayor poder de influencia en la toma de decisiones. Se registra que la relación en este grupo por componente político es clientelar, se priorizan los favores y se negocia y toman decisiones bajo un criterio personal. Este tipo de interacciones se desarrollan de forma transversal a todo el equipo de trabajo.

El segundo al mando del programa es el gerente de la UGC (bloque de color azul). Cabe subrayar que, a diferencia del director ejecutivo, este cargo tiene mayor contacto y conocimiento de la organización dado que él supervisa y gestiona directamente con todo el equipo de trabajo, mientras que el primero solo es informado para la toma decisiones. En ese sentido, se puede afirmar que concentra un gran nivel de poder en tanto organiza el día a día del equipo de trabajo y cuenta con información tanto del ápice como de la base de la organización. Según las entrevistas, el gerente ha sido definido como parte del grupo etiquetado como “Personal CAS con experiencia técnica”. Una de las razones es porque su puesto no fue definido como cargo de confianza, sino por criterios técnicos. Este actor tiene relación cercana con el *personal CAS* (segundo bloque azul) que lleva más tiempo en la organización.

El grupo llamado *personal CAS* está compuesto por especialistas y analistas que cuentan con el know how y experiencia técnica del área de trabajo donde se desempeñan. Mantienen un alto nivel de coordinación, lo cual les permite intercambiar información valiosa para dar opiniones técnicas para la toma decisiones del jefe de turno. El grupo de analistas más experimentados cuenta con un *poder no visible*. A pesar de que sus cargos no son de dirección, son los que conocen mejor el funcionamiento del programa en la práctica (cómo se ejecuta, los cuellos de botella, puntos críticos de las operaciones y procesos, etc.); este factor le da al grupo un poder particular en tanto sin ellos los procesos difícilmente podrían ejecutarse de manera eficiente.

Otro aspecto que se rescata –según un testimonio– es que este grupo está más comprometido con el programa y propician el cumplimiento de los procesos técnicos operativos, de acuerdo a las directivas vigentes y se protegen entre sí. Un ejemplo claro de esta protección se expresa en la relación entre el gerente y el personal CAS más cercano. Si bien por un criterio de meritocracia algunos miembros del personal CAS podrían ser promovidos a cargos directivos (como jefes de unidad gerencial), no obstante, muchos de ellos no se atreven en tanto temen que puedan ser reemplazados por personal del partido político de turno o por decisiones del director ejecutivo por ser considerados puestos de confianza. De esta manera, el gerente y el personal CAS mantienen un acuerdo informal, donde los CAS de cada unidad gerencial son las manos derechas informales y estables del gerente, independientemente del jefe de turno de cada unidad gerencial. Es decir, se desarrolla una estructura informal estable dentro del programa con la finalidad de reproducir y coordinar de forma más eficiente para el gerente UGC, independientemente que roten a las cabezas de cada unidad gerencial, permitiendo la continuidad de los procesos técnicos, aun cuando se den cambios en las jefaturas. Por esta razón, afirmamos que prevalece una relación laboral fuerte, matizada con la confianza y la complicidad.

Por último, se encuentra el bloque conformado por los “Locadores por servicio” (color morado). Estos, frecuentemente son empleados con una permanencia corta en el equipo. Son más vulnerables a la rotación laboral y asumen puestos que no resultan claves, pero sí necesarios para el desarrollo de las operaciones del programa. En su mayoría son profesionales técnicos y/o administrativos en las unidades gerenciales y las unidades zonales en las que han sido contratados por su experiencia profesional pero que están en proceso de aprendizaje de los procedimientos técnicos.

Como se podrá ver en el gráfico, este bloque es el que menor poder tiene en la organización. Se halla en la base de la pirámide organizacional. Otro aspecto a destacar es que este segmento se concentra como parte del personal de la unidad zonal, lo cual reafirma su condición subordinada y periférica en tanto el programa presenta un diseño centralista, con problemas de coordinación y alineamiento entre la matriz y las diversas unidades zonales. Se determina, así, que este grupo desarrolla relaciones laborales débiles, tiene escasa injerencia en la toma de decisiones y está casi desarticulada pues no tiene alianzas con actores claves, ni tampoco presenta afiliación política que le favorezca.

Al analizar las relaciones y distribución de poder dentro de la organización, se visibilizan por lo menos dos grupos relevantes, cada uno con su

propia lógica de funcionamiento. Por un lado, se encuentra el bloque por componente político que promueve relaciones clientelares que, si bien puede contar con miembros en cargos altos y a nivel operativo, su poder es temporal dado que tiende a ser vulnerable a la rotación laboral, irónicamente, por el devenir del factor político. Por el otro lado, se halla el grupo protagonizado por los CAS y el gerente de la UGC que aparece como un grupo que reproduce una alianza estable con relaciones de confianza y que de alguna forma sobrelleva el factor político para cumplir con las misiones institucionales. Asimismo, si bien este grupo no cuenta con un poder oficializado por sus cargos, sí cuenta con un poder tácito sostenido en su experiencia laboral. Este punto es bastante interesante, pues para entender el desempeño y cómo funciona la organización hay que tener en cuenta las tensiones que se generan entre estos dos bandos.

Sin embargo, el grupo de los CAS ha prevalecido sobre el grupo por componente político en tanto ha logrado consolidar una forma de organizarse informalmente que les permite tomar acción en el día a día sobrellevando la influencia del otro grupo. En este punto, podemos afirmar que el gerente y el personal CAS reproducen prácticas de gestión adaptadas al entorno que haga frente a los factores descritos, desarrollando un *estilo de gestión selectivo*. Esto se hace evidente ya que las relaciones establecidas entre el personal CAS y el gerente tienen una doble finalidad: coordinar de forma más eficiente y protegerse de la inestabilidad laboral. Del mismo modo, el gerente, al tener más confianza en los CAS, dirige de forma selectiva y se desarrolla una red de actores con un capital social particular. Estas interacciones evidencian un espacio exclusivo donde se comparte información valiosa para organizar los quehaceres; sin embargo, en este espacio social no se toman las decisiones cruciales sobre la dirección del programa. Recordemos que el gerente está subordinado al criterio del director ejecutivo, por lo que su margen de libertad es limitado (Crozier & Friedberg, 1990).

De acuerdo al concepto de *estilo de gestión selectivo* (Bobadilla 1994), las tomas de decisión en este tipo de organizaciones no son concertados a todo el equipo ya que se concentra en la red de personas que las dirige. Sin embargo, en este caso no se cumple así, dado que esta red no tiene un poder de decisión absoluto. En el caso del programa JP, se halla una red conformada por subordinados que se ve obligado a negociar en un segundo momento con el bloque conformado por personal con componente político. Esta particularidad hace que se complejice la gestión, pues el poder es constantemente negociado informal y formalmente.

De esta manera, consideramos que se desarrolla un *estilo de gestión selectivo adaptativo*, concepto que difiere parcialmente al planteado por Bo-

badilla, ya que se caracteriza por la formación de una red informal (y sólida) que se alía para protegerse y mantenerse vigente en la organización, en vez de dirigirla. Ante un entorno laboral precario y muy dinámico a nivel de cambios en el personal y en las operaciones, esta red funciona como un mecanismo de *protección y adaptación* que le permite sobrellevar y mantener cierto nivel de agencia en la organización. Su capacidad de influencia dependerá no de sus cargos oficiales, sino de aspectos informales y estratégicos como el uso de todos sus recursos y agencia para negociar e influir sobre el poder oficial según diversos escenarios.

En el caso de Jóvenes Productivos se cumple el concepto mencionado en tanto observamos que esta red es conformada con personal CAS experimentado que ha logrado sobrevivir a los diversos cambios organizacionales. Por otro lado, una particularidad para el caso del programa es que esta red no resulta tan débil ni poco influyente en tanto cuenta con la participación del gerente de la UGC y el personal con más años en la organización. Estos dos factores son relevantes para comprender su posicionamiento en las relaciones de poder establecidas en la organización.

## 5. Brechas en los procesos misionales

La propuesta del servicio de capacitación laboral juvenil de modalidad regular para el empleo dependiente se realiza a través de un conjunto de actividades articuladas y vinculadas descritas en sus lineamientos técnicos y normativos. Para tal fin, es necesario cumplir eficientemente el diseño de los *procesos misionales*, sin embargo, en el análisis realizado se hallaron brechas en los mencionados procesos que el programa adolece y que se refleja en los resultados obtenidos en los últimos años, siendo los factores desencadenantes predominantes el entorno de inestabilidad laboral y el funcionamiento informal de la organización.

En esta sección se evaluó el desempeño de las etapas o procesos misionales de carácter técnico y operativo para el cumplimiento del lineamiento analizado. Para la evaluación se tomó como principal criterio la percepción de los entrevistados que puntuaban cada proceso o etapa en una escala del 1 al 10, donde 1 era un puntaje muy bajo y 10 significaba un excelente desempeño y se les pidió que argumentaran su posición. En el gráfico N 09 aparecen las cinco etapas analizadas y abajo se muestra el puntaje de desempeño de cada una de estas; asimismo, se leen debajo de las evaluaciones las diversas brechas concretas para cada etapa. Tras realizar este ejercicio, la calificación promedio fue de 5,2 en los procesos misionales de carácter técnico y operativo del programa, esto debido al estilo de gestión y la alta rotación del personal técnico.

## Gráfico N° 09 Evaluación de las etapas



Fuente & Elaboración: MTPE. Programa Jóvenes Productivos

Se observa una desarticulación en la aplicación del diseño de los procesos misionales efectuado por los operadores de Jóvenes Productivos que desnaturaliza cada proceso técnico de la institución, hallándose que el funcionamiento informal de la organización descrito, desencadena en consecuencias adversas de forma transversal a la operación. Se identifican brechas en las cinco etapas que repercuten en la falta de alineamiento, coordinación y supervisión.

En la etapa de *identificación de la demanda laboral* (acercamiento empresarial) existe una brecha de factor externo entre la oferta de capacitación del programa (de acuerdo a las necesidades del sector empresarial) y los cursos de capacitación de interés de los jóvenes que, en mayor proporción, no siempre están orientados a las necesidades del mercado laboral y que el programa no ha podido superar o encontrar por la escasa comunicación de los operadores de las áreas de la unidad operativa. Asimismo, se suman los vicios en el recojo de información de los perfiles ocupacionales al no considerar las características de los jóvenes con escasa o nula formación técnica ni experiencia laboral o el nivel de competencias que obtendrá después de su participación en JP.

La *selección de entidades para la capacitación laboral*, siendo una etapa importante en el ciclo de transformación del joven, actualmente tiene dificultades por factores externos que han perjudicado los procesos internos del programa con la aplicación de La Ley de Presupuesto respecto a las transferencias financieras a entidades que brindan servicio de capacitación que redujo y limitó la participación de entidades de capacitación de nivel de unidad ejecutora; así como en la selección, demandaron tiempos adicionales en contar con los recursos para la ejecución del servicio de capacitación e



inserción laboral. Como factor interno, está la centralización del proceso de selección de entidades a cargo de un área en la sede central con su reducido número de colaboradores.

La *selección de beneficiarios* (focalización y promoción) es el primer acercamiento de JP hacia el público objetivo que repercute directamente en los resultados de la institución. Este proceso está a cargo de los denominados promotores y focalizadores los que, en una mayor proporción, son contratados por servicios temporales sin vínculo laboral formal y con poca identificación para el cumplimiento de los objetivos del programa, y sin perfil idóneo para el trabajo con jóvenes y sus características particulares, por tanto, con limitaciones para identificar a los jóvenes que cumplen los criterios del SIS-FOHG y que, a la vez, cumplan el perfil requerido por las empresas.

De las entrevistas efectuadas se evidencia que el proceso de selección de jóvenes para el inicio de capacitación careció de información previa sobre el descriptor del curso, herramienta necesaria para la selección del joven potencial beneficiario. Esta etapa también muestra la falta de coordinación eficaz con las áreas técnicas de Intermediación e Inserción Laboral y del Área de Calificación y Selección de las entidades de capacitación ACSEC para la entrega oportuna de la información correspondiente a la oferta de cursos que contribuya a la selección del joven beneficiario.

Durante la formación laboral de los jóvenes se efectúa el proceso de supervisión técnica en los centros de formación para realizar el monitoreo, supervisión y control de calidad de la capacitación, encontrándose brechas a nivel de gestión del personal del área, así como la escasa capacidad técnica de los operadores de supervisión a nivel nacional, sumado a la falta de control y supervisión a los jefes zonales y supervisores de campo. Estos problemas no permiten que se evidencien resultados positivos o negativos de la calidad de la enseñanza de las entidades de formación, lo cual no garantiza que el joven alcance las competencias requeridas al final del ciclo de transformación y, en consecuencia, el éxito del cumplimiento de los objetivos institucionales.

En el proceso de intermediación e inserción laboral existe el desfase ya mencionado entre el perfil de la empresa y el perfil de jóvenes del programa tanto que, al realizarse el proceso de intermediación en la última etapa, aparece una gran proporción de jóvenes que no aprueban el proceso de selección.

A nivel de gestión -última etapa del ciclo- se recogen los resultados de los procesos anteriores de acuerdo a lo informado: la falta de coordinación, el perfil de los operadores y la falta de control y supervisión de jefes y personal de campo, dificultan que el joven alcance las competencias esperadas para su inserción o permanencia en el puesto laboral.

Por otro lado, la cantidad de empresas formales a nivel nacional es reducida. Jóvenes Productivos interviene en regiones donde no hay dinámica laboral ni empresas formales que puedan sostener su modelo de intervención. Sumado a ello, el porcentaje previsto de inserción laboral de los jóvenes del programa es de 60% sobre jóvenes que han sido capacitados, el cual en los últimos tres años no se cumple.

La situación problemática descrita, sumada a la poca capacidad operativa de las unidades zonales y las insuficientes acciones de supervisión técnica en el cumplimiento de compromisos suscritos por las entidades de capacitación (ECAP), generó el debilitamiento de los procesos técnicos, de manera especial en el proceso de focalización de beneficiarios y vinculación laboral en el cumplimiento de los plazos programados para las acciones de intermediación e inserción laboral.

## 6. ¿Cogestión o articulación en el programa Jóvenes Productivos?

Bobadilla afirma que la *cogestión* en el ámbito de la gerencia social se entiende como la asociación de actores heterogéneos (públicos y/o privados) que comparten responsabilidad y autoridad para la gestión de bienes públicos y semipúblicos. Del mismo modo, la relación entre dichos actores se caracteriza por enmarcarse en un conjunto de “reglas de juego consensuadas”, donde se promueve la participación activa y horizontal, la confianza, y la cooperación para el logro del objetivo común (Bobadilla, 2004:112). Es por ello que se subrayan como requisitos la calidad del capital social, el empoderamiento y el nivel de participación de los actores para hablar de una real cogestión.

Por otro lado, el término de *articulación* se diferencia de la cogestión por la calidad de coordinación que se establece entre los actores. Si bien en ambos casos se pueden desarrollar mecanismos de comunicación relativamente estables, la diferencia entre la *cogestión* y la *articulación* es que la primera exige el establecimiento de reglas comunes, horizontalidad y, sobre todo, la delegación de responsabilidades, es decir, una participación activa por el bien común. En cambio, cuando se establece una relación de *articulación*, esta se refiere a una relación más flexible y difusa que puede limitarse a la comunicación, pero no necesariamente se establecen compromisos de corresponsabilidad para el logro un objetivo común. Un ejemplo podría ser que mientras en la articulación solo se establecen reuniones entre actores multisectoriales para informar los avances de un proyecto, la *cogestión* se ejecuta un plan de trabajo compartido donde todos los actores tienen un nivel similar de autoridad para diseñar y participar.

En ese sentido se analizó la forma como se articula e interactúa el personal de JP con diversos actores externos del sector público y privado, considerando que este tipo de propuestas tienen la necesidad de relacionarse tanto horizontal como verticalmente. Para evaluar la existencia y calidad de gestión desarrollada en el programa se trabajó con dos herramientas.

La primera fue realizar un mapa de *stakeholders* donde se identificó y clasificó a los diversos actores según sus atributos como su poder de influencia, legitimidad y urgencia hacia Jóvenes Productivos con el propósito de determinar el grado de relevancia e impacto en las acciones y la gestión. Se identificó un primer grupo de actores externos claves: las empresas empleadoras interesadas, las ECAP (instituciones educativas locales donde se brinda el servicio) y los jóvenes insertos en el programa. En menor medida, se halló un segundo grupo de actores que presenta una participación irregular y limitada pero que potencialmente puede resultar muy beneficiosa y relevante en las etapas de focalización y contacto con los jóvenes. Este grupo es conformado por los gobiernos regionales y gobiernos locales, así como también la participación de la sociedad civil a través de organizaciones de base locales, asociaciones, ONG, ente otros. Se subraya que actualmente este segundo grupo aún no es concebido completamente como aliado relevante en los procesos formales del programa.

En un segundo momento se identificó el tipo de interacciones que tenían los actores más relevantes con el equipo de JP. Para ello se diseñó un cuadro resumen (Ver cuadro N° 03) donde se analiza el tipo y calidad de interacción que tienen los actores externos. Se plantea también una tipología de interacciones como el nivel de la comunicación, el nivel coordinación, negociación, entre otros. El cuadro de abajo permite visualizar el tipo interacción de Jóvenes Productivos en las diversas fases del programa.

**Cuadro N° 03**  
**Actores y ejes temáticos de interacción del programa JP**

Actores y ejes temáticos de interacción del programa JP	Gobiernos regionales, gobiernos locales	Organizaciones de base, ONG, asociaciones locales	Potenciales empresas empleadoras	IIEE-ECAPS (instituciones educativas locales)	Jóvenes insertos en el programa
Comunicación	Irregular. Variable según región.	Incipiente. Es muy poca la articulación con organizaciones locales.	Regular. Es parte del grupo objetivo a identificar.	Fluida y constante. Sin ellos no habría servicio.	Baja. El canal de difusión es ineficiente.
Coordinación	Irregular	Incipiente	Irregular	Irregular	-
Compromiso / Alianza	Irregular	Muy escasa dada la poca participación propuesta.	Compromisos débiles. Empleadores variables en los puestos ofertados.	Se limita al cumplimiento de las funciones pactadas	Solo cumplen con su cronograma y tareas

*continúa...*

Actores y ejes temáticos de interacción del programa JP	Gobiernos regionales, gobiernos locales	Organizaciones de base, ONG, asociaciones locales	Potenciales empresas empleadoras	IIEE-ECAPS (instituciones educativas locales)	Jóvenes insertos en el programa
Negociación	-	-	Alta. Las empresas tienen gran libertad en sus requisitos.	Escasa	-
Participación / Distribución de responsabilidades	Incipiente o nulo.	Incipiente o nulo.	Irregular. Hay empresas que se comprometen a realizar más que otras y lo cumplen.	Participación pasiva. Se limita a cumplir con lo pactado.	Participación limitada a la de beneficiario.
Monitoreo de parte del programa	-	-	-	Escaso monitoreo en las unidades zonales	Escaso monitoreo en las unidades zonales

Fuente: Entrevistas. Elaboración propia. Año 2018.

Se observa que el programa tiene una escasa coordinación interinstitucional, además no se cuenta con lineamientos que formalicen mecanismos y procesos de comunicación, participación y monitoreo de todas las articulaciones con las entidades externas identificadas.

Lo señalado se explica particularmente por el desempeño irregular de las unidades zonales en las diversas regiones donde se reproduce el programa. Recordemos que Jóvenes Productivos presenta ya un problema de alineamiento y coordinación respecto a las directrices de las unidades gerenciales hacia las unidades zonales, presentándose que algunas de las unidades zonales no reciben la suficiente capacitación, ni tampoco cuentan con suficiente personal apto para el tipo y tiempo de carga laboral requerida. De esta manera, en el caso de las unidades zonales más débiles se reproduce una articulación externa irregular y no formal. Si bien hay provincias donde se ha articulado mejor, esto se debe a factores más personales y coyunturales que estrictamente organizacionales; a ello se suma que cada actor externo y cada contexto regional presenta retos distintos.

Por ejemplo, se ha encontrado que la coordinación con los gobernadores regionales sí apoyan el lanzamiento de Jóvenes Productivos en sus regiones, mas no se comprometen en apoyar con la promoción y sostenibilidad del mismo, ya que no evidencian la necesidad de ser un soporte para el programa. Otro ejemplo es representado por los empleadores. Durante las visitas que el especialista realiza a las empresas interesadas en capital humano, no se logra comprometer a los empleadores a cumplir con la oferta de vacantes de empleo en el plazo pactado. Asimismo, se halla ausencia de estrategias para negociar y monitorear este proceso.

Ante la evidencia presentada vale la pena cuestionarse si JP logra consolidar procesos y mecanismos sólidos de cogestión o si solamente está articulándolos; según nuestro análisis, deducimos lo segundo. El programa no

presenta una alianza permanente donde se promueva participación activa y se planteen corresponsabilidades con los actores externos. Por el contrario, hereda de su diseño organizacional una forma de operar vertical y centralista en la que, en el mejor de los casos, desarrolla una participación pasiva con niveles de compromiso irregulares. Tampoco se observa una distribución de funciones y tareas definidas de forma consensuada. Los hallazgos más apuntan a una articulación débil, esporádica, en el que el personal del programa ordena al resto de actores (Ej. las ECAP, los jóvenes) cuyos niveles de compromiso obtenidos son frágiles.

## 7. Conclusiones y sugerencias

La investigación partió con dos preguntas centrales a resolver. La primera y más importante apuntaba a comprender el modelo de gestión que se desarrollaba en la práctica en Jóvenes Productivos teniendo en cuenta aspectos particulares como su entorno político y la inestabilidad laboral y la segunda buscaba reconocer el tipo de consecuencias que se generaban a partir de este modelo de gestión.

Respecto a la primera pregunta, se hizo evidente que la gestión de un programa de estas características y magnitud es vulnerable a la coyuntura política del ministerio. De esta manera se determinó que un factor del entorno clave para comprender el funcionamiento informal de Jóvenes Productivos es la influencia del factor político para insertar personal de forma permanente. Del mismo modo, se encontró que otro factor influyente del entorno era el alto nivel de rotación laboral, el cual se explicaba por la dinámica del trabajo del programa y la modalidad de contrato que se ejecuta en el sector público (contratos CAS y locadores).

Ante este entorno adverso se halló que el programa funcionaba bajo una lógica alternativa que se distanciaba del organigrama y las funciones misionales oficiales, es decir, se desarrollaba un funcionamiento informal dentro de la organización. En primer lugar, se encontró que el equipo encargado conformado por la Unidad Gerencial de Capacitación (UGC) y las unidades zonales se encontraba fragmentado en tres grupos informales. Un grupo relacionado al personal con componente político, otro protagonizado por el personal más experimentado y que tenía contrato tipo CAS; y, por último, el grupo con menor nivel de poder y más volátil en la organización compuesto por los locadores de servicios. Las tensiones entre dichos grupos, en especial entre los dos primeros, visibilizaban las diferencias y desigualdades en las relaciones de poder para la toma de decisiones.

Como hallazgo central que responde a la primera pregunta, encontramos que el modelo de gestión informal que se desarrolla en JP está basado

en un estilo de gestión selectivo adaptativo. Esto significa que se establece una red informal protagonizada por el grupo de los CAS más experimentados y el gerente de la UGC, los cuales forman una alianza con dos objetivos: protegerse de la inestabilidad laboral y coordinar de forma más eficiente el día a día del programa. Sin embargo, subrayamos que este grupo no tiene el control absoluto, pues se ve obligado a negociar constantemente con el personal de componente político; su capacidad de influencia no se explica por los cargos oficiales, sino que depende del uso estratégico de sus recursos y agencia para negociar en diversos escenarios. Por otro lado, definimos que este estilo de gestión es adaptativo ya que se explica más como una consecuencia o un proceso de adaptación en el que ha mutado el programa frente al entorno adverso y volátil al que enfrentan.

En relación a la segunda pregunta, se hizo evidente cómo el funcionamiento informal y el alto nivel de rotación de personal generaba un cumplimiento irregular de sus procesos misionales, desarrollándose brechas en diversas etapas de la cadena de valor. Del mismo modo, se halló que el diseño organizacional tradicional del programa y su funcionamiento informal no permitía la consolidación de una cogestión en las diversas provincias donde se ejecuta JP, identificándose como un punto débil la poca capacidad de las unidades zonales para alinearse y coordinar con la matriz central, así como para consolidar compromisos con actores externos claves, lo que trae como resultado una articulación débil, coyuntural, con poco nivel de participación de los *stakeholders* identificados.

Finalmente, a modo de reflexión, este estudio ha buscado subrayar el análisis de programas sociales como Jóvenes Productivos desde una perspectiva de la gerencia social tratando de visualizar dos objetos de estudio típicos de esta disciplina. El primero -y donde más se ha enfatizado- es tratar de comprender el modelo de gestión a través de diversas herramientas conceptuales como las relaciones de poder y el estilo de gestión. Asimismo, se ha buscado explicar cómo la gestión informal tiene un impacto en la generación de brechas en los procesos entre lo planteado formalmente y la práctica del día a día. Esta primera sección alude más a un análisis interno de JP. Por otra parte, en la actualidad los programas sociales se ven obligados a articular con actores externos para sumar sinergias y repotenciar el alcance de sus esfuerzos. Por tal razón, el segundo objeto de estudio se refiere al análisis externo de Jóvenes Productivos a través de la cogestión, buscando caracterizar la débil articulación desarrollada, reflejando su poca institucionalización, la usencia de reglas de juego claras y la falta de compromisos a largo plazo entre los actores locales. A través de estos dos objetos de estudio se ha podido explicar, parcialmente, el desempeño del programa.

## Bibliografía

- ADRIANZEN, B., ARENAS, E. y SÁNCHEZ, P. (2017). Programa Jóvenes a la Obra: Inserción laboral y autoempleo. Una mirada desde la gerencia social. En: *La gerencia social en la práctica. Análisis de los modelos de gestión de programas y proyectos sociales*. Lima. PUCP.
- ATOCHE, M. (2015) *Factores limitantes del empleo para los jóvenes egresados del Programa Nacional de Empleo Juvenil Jóvenes Productivos, de la Provincia de Arequipa, año 2015*. Tesis para optar el grado académico de Magister en Gerencia Social con mención en Gerencia de Programas y Proyectos de Desarrollo. Lima. PUCP.
- BOBADILLA, P. (1994) Poder y gestión institucional en las ONG en *Debates en Sociología*. N° 19. Lima: PUCP.
- BOBADILLA, P. (2004). La gerencia social en el nuevo siglo: Una aproximación teórica. En *Revista Debates en sociología N° 29*. Recuperado el 01 marzo del 2019 de: <http://ezproxybib.pucp.edu.pe:2048/login?url=http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=cat02225a&AN=pucp.400367&lang=es&site=eds-live&scope=site>
- CHACALTANA, J. & RUIZ C. (2007) *Empleo para los jóvenes*. Lima. PUCP.
- CROZIER M. & FRIEDBERG E. (1990) *El actor y el sistema. Las restricciones de la acción colectiva*. México, D.F.: Alianza Editorial.
- GONZÁLEZ-VELOSA C., RIPANI L. & ROSAS-SHADY D. Banco Interamericano de Desarrollo (2012) *¿Cómo mejorar las oportunidades de inserción laboral de los jóvenes en América Latina? – Año 2012*. BID
- INEI (2019). *Informe técnico de empleo, Lima Metropolitana N 1 Trimestre oct-nov. 2018*. Recuperado el 28 de febrero del 2019 de: <https://www.inei.gob.pe/biblioteca-virtual/boletines/informe-de-empleo/2019/1/>
- PERU21, (actualizado el 06 mayo del 2018). *Gabinete ministerial: Lo que duran los ministros*. Recuperado el 30 de marzo del 2019 de: <https://peru21.pe/politica/gabinete-ministerial-duran-ministros-analisis-406070>
- SENAJU (2012) *Documento Base del Plan Estratégico Nacional de Juventudes 2012 – 2021*. Recuperado el 28 de febrero del 2019 de: [http://www.youthpolicy.org/national/Peru\\_National\\_Youth\\_Strategy\\_2012\\_2021.pdf](http://www.youthpolicy.org/national/Peru_National_Youth_Strategy_2012_2021.pdf)
- XINHUA, L. (04 noviembre del 2013). *Análisis: Humala cambia a cuatro jefes de gabinete en dos años y medio*. Recuperado el 30 marzo, 2019, de <https://www.americaeconomia.com/node/135506>

- YAMADA, G. & CHACALTANA, J. (2007) *Generación de empleo en el Perú: seis casos de recientes éxito*. Lima: Universidad del Pacífico.

## Vita

- *Vanessa Otiniano Rosales*: comunicadora social, con más de 10 años de experiencia profesional en el sector público y privado en programas de empleo y proyectos de desarrollo social. Actualmente cursa la maestría de Gerencia Social en la PUCP.
- *Roy Josué Espinoza Arroyo*: sociólogo especializado en el diseño y ejecución de estudios de mercado y proyectos de investigación social. Pre docente universitario en cursos de Investigación Académica y Sociología. Actualmente cursa la maestría de Gerencia Social en la PUCP.
- *Luisa Virginia Jara Oroche*: comunicadora social, con más de 10 años de experiencia en el sector público y privado en programas de empleo, emprendimiento y desarrollo social, en áreas de monitoreo y evaluación de proyectos, empleabilidad, fortalecimiento organizacional, redes empresariales y mejora de los medios de vida sostenibles. Con especialización en gestión pública, enfoque de género y desarrollo de habilidades para la vida. Actualmente cursa la maestría de Gerencia Social en la PUCP.
- *Sandra Zapata Heredia*: profesional licenciada en Educación, especialidad en Psicología y Ciencias Sociales, con estudios de Maestría en Gerencia Social y Diplomado en Administración y Gestión Pública, cuenta con más de 10 años en el sector trabajo en programas sociales de capacitación laboral con proyectos del BID y proyectos FONDOEMPLEO; así como experiencia laboral en el sector educación.
- *Doris Villalba Diaz*: profesional licenciada en Turismo, con más de 6 años de experiencia en el sector público y privado vinculado al sector Turismo y Artesanía. Experiencia en temas de: certificación de capacidades, promoción turística, asistencia técnica de talleres artesanales para uso turístico y habilidades blandas. Egresada de la Maestría en Gerencia Social en la PUCP.



## Mejoramiento de la competitividad organizacional y comercial de los productores alpaqueros de los distritos de Ocongate y Marcapata, provincia de Quispicanchi, región Cusco.

*Autores: Natalia Andrea Párraga Corzo (editora), Sonia Guisella Berrocal Flores, Yansey Victoria Cacho de la Cruz, Lourdes Gabriela Conde Zúñiga, Eleanor Paola Rojas Quispe, Fiorella Edith Silvera Cruces, Marisol Torres Tunque, Daojing Vilca Manrique*

### 1. Introducción

Analizar un proyecto siempre implica apostar porque sea una iniciativa rica en contenido, con un diseño que permita llegar a una revisión técnica y objetiva, y que responda a una problemática importante. Es por ello que, cuando en el 2018 se nos presentó la oportunidad de trabajar con un proyecto ejecutado por la Iniciativa Interoceánica Sur, no dudamos en utilizarlo como caso de estudio.

Como todos, conocíamos los problemas legales de Odebrecht (en adelante la Empresa Promotora) y las complicaciones que podíamos tener para conseguir información sobre sus proyectos, ya sea por fuentes primarias o secundarias. Aun así, decidimos embarcarnos en esa aventura de analizar un proyecto con varios años de antigüedad, al que, de una u otra manera, habíamos conocido por experiencias anteriores. Nunca hubo vínculo laboral entre el equipo investigador y la Empresa Promotora, ni quisimos analizar los escándalos de sus últimos años. Por el contrario, nos centramos en un proyecto puntual pues queríamos conocer los resultados de las iniciativas ejecutadas en su zona de impacto.

El análisis se realizó sobre uno de los siete proyectos desarrollados por la Iniciativa de Conservación y Desarrollo “Interoceánica Sur”-ISur, como parte del Programa Econegocios, “Mejorando la competitividad organizacional y comercial de los productores alpaqueros de los distritos de Ocongate y Marcapata, provincia de Quispicanchi, Región Cusco”, en adelante MECO-CPAL. Este proyecto apostó por un modelo de trabajo basado en la cogestión para lograr los resultados esperados.

Hoy, meses después de haber iniciado esta investigación, conocemos muy bien las fortalezas y debilidades del proyecto. Creemos que el valor agregado de esta iniciativa estuvo, sin lugar a dudas, en la cogestión durante toda su implementación. El proyecto fue un modelo de gestión en red, articulado, en el que todas las partes involucradas asumieron responsabilidades. Tener un enfoque de gestión social desde su diseño permitió abrir espacios de diálogo y coordinación, y planteó un modelo en el que todos los actores

involucrados tuvieran responsabilidades. Como se verá más adelante, esta lógica se reflejó, entre otras cosas, con la denominación de los productores alpaqueros como “socios”, dejando atrás el concepto de beneficiarios. Fue esta cogestión la que permitió al proyecto alcanzar los resultados y el impacto que se presentará a continuación.

El objetivo de este artículo es mostrar la importancia que tuvo la cogestión en la gestión de proyectos complejos con el de MECOCPAL, en el cual, lo más importante fue la estrategia para establecer mecanismos de cooperación entre actores para la gestión del proyecto.

### **Metodología de la investigación**

El presente estudio de caso se desarrolló en base a la información recolectada de fuentes primarias y secundarias. Las fuentes primarias estuvieron compuestas por entrevistas a una actual trabajadora y dos ex trabajadores de la Empresa Promotora, quienes estuvieron a cargo del proyecto.

Como fuentes secundarias, se contó con documentos del proyecto proporcionados por los entrevistados y recopilados de la página web institucional, así como de páginas especializadas en el tema de investigación. Además, información recopilada de textos académicos de gestión.

A pesar del exhaustivo trabajo de investigación, para el presente estudio no se pudo incluir entrevistas a los socios (productores alpaqueros) que formaron parte del proyecto, lo cual se considera una limitación de este documento.

Finalmente, queremos agradecer a los trabajadores y extrabajadores del proyecto, quienes amablemente nos brindaron toda la información necesaria para lograr esta investigación.

## **2. Proyecto MECOCPAL: en búsqueda de la mejora de la competitividad organizacional y comercial de los productores alpaqueros**

En el año 2008 se creó la Iniciativa Interoceánica Sur (en adelante ISUR), que formó parte de la alianza estratégica entre Odebrecht, Concesionaria Interoceánica Sur, Conservación Internacional y Fundación Pro Naturaleza. El principal objetivo de esta iniciativa era contribuir con el desarrollo sostenible y la conservación de las actividades económicas del área de influencia directa de los Tramos N 2 y N 3 de la Carretera Interoceánica Sur (en adelante IIRSA SUR).

Siendo así, ISUR contempló cuatro programas que aportaron al desarrollo local y la mejora de calidad de vida de los centros poblados y distritos colindantes a la IIRSA SUR, los cuales fueron: Programa de Ecnegocios,

Programa de Turismo Responsable, Programa de Conservación de la Biodiversidad y Programa de Fortalecimiento de la Gobernanza Local. En estos cuatro programas se ejecutaron 26 proyectos, los cuales se desarrollaron con el soporte financiero de la Empresa Promotora, así como también del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) a través de su Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN), el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF) y otras organizaciones que se detallarán más adelante (IIRSA SUR, 2016, p. 94).

**Gráfico N° 1**  
**Organigrama del Proyecto MECOCPAL**



Elaboración propia

El proyecto de mejoramiento de la competitividad organizacional y comercial de los productores alpaqueros (MECOCPAL) corresponde a la segunda etapa de un proyecto enfocado en incentivar la actividad productiva de producción de alpacas en los distritos de Ocongate y Marcapata. Ambos proyectos formaron parte del Programa de Econegocios.

La primera etapa del programa estuvo conformada por el proyecto: “Desarrollo de capacidades productivas y de gestión de los productores de alpacas de los distritos de Ocongate y Marcapata, provincia de Quispicanchi, región Cusco”. Este proyecto fue desarrollado entre abril del 2008 y abril del 2010, y tuvo como objetivo principal mejorar los niveles de vida de las familias dedicadas a la crianza de camélidos ubicadas en la provincia de Quispicanchi, principal zona de influencia del Corredor Interoceánico Sur del país. La motivación para el desarrollo de este proyecto fueron las condiciones de pobreza extrema en las que vivía la población de la zona y la importancia de la actividad alpaquera, la cual era una práctica

económica muy tradicional y una de sus principales fuentes de ingreso. Una vez finalizada la primera etapa del proyecto, que consistió en desarrollar capacidades productivas y de gestión, se identificaron falencias en la actividad económica de producción de alpacas con respecto a la competitividad organizacional y comercial. El análisis de estas falencias daría como resultado la implementación de una segunda etapa del proyecto, la cual se analiza en el presente documento.

Luego de la primera etapa del proyecto se continuó analizando necesidades latentes y se encontró que solo un 20% del total de productores alpaqueros de los distritos de Ocongate y Marcapata se encontraban integrados en alguna organización local de primer nivel (comunidades). Esto respondía a un bajo compromiso de los productores alpaqueros con sus organizaciones, una reducida presencia de líderes y lideresas, y una escasa o nula utilización de herramientas de gestión organizacional a nivel asociativo - empresarial.

A su vez, esta situación se veía reflejada en una oferta desorganizada de fibra alpaca (principal fuente de ingresos de la población) y, por ende, en un limitado acceso a mercados de forma competitiva. Cabe mencionar que la oferta desorganizada era principalmente originada por el desconocimiento de la zonificación distrital por calidades de fibra, la baja implementación de los centros de acopios, el reducido valor agregado de la fibra de alpaca y la inadecuada promoción del centro de acopio como un verdadero centro de negociación.

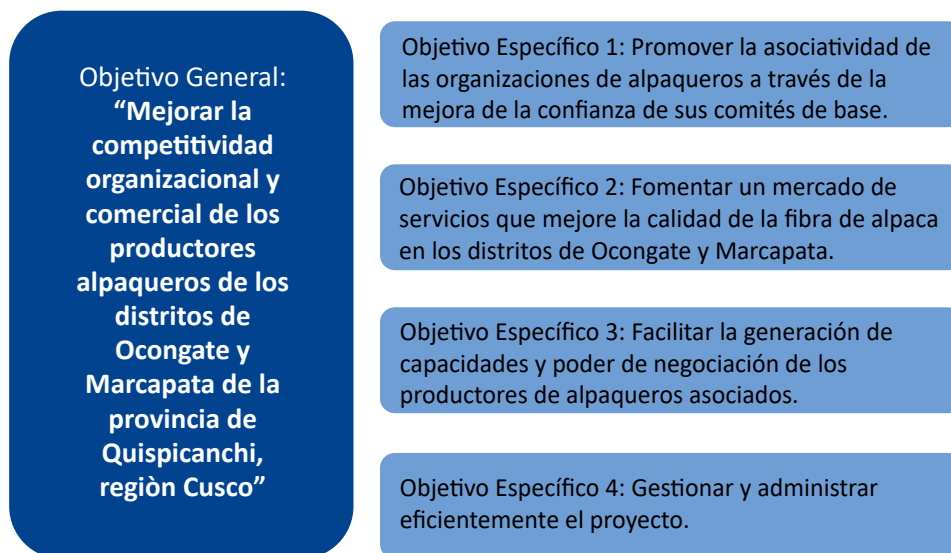
Por otro lado, las reducidas capacidades de comercialización, el limitado acceso a información de mercados, el desconocimiento de mercados capitales y una reducida agenda de contactos comerciales, tuvieron como consecuencia la débil articulación comercial con los actores finales de la cadena productiva, que limitaba el poder de negociación de los productores alpaqueros en el mercado.

Tomando en consideración que la producción de la fibra alpaca constituía una actividad económica importante en la región y tenía una gran potencialidad para el desarrollo sostenible de las comunidades, ISUR consideró que era necesario mejorar la competitividad organizacional y comercial de los productores alpaqueros para poder visualizar un avance significativo en el eslabón productivo.

Así, en su nueva propuesta, el proyecto MECOCPAL se enfocó en fortalecer las capacidades técnico/productivas y organizativas que existen en la actividad de crianza de alpacas, además de apoyar a la producción y comercialización de los productos derivados de ésta, a través de una propuesta económica, social y ambientalmente sostenible.

## Gráfico N° 2

### Objetivos del proyecto



Elaboración propia

El periodo de ejecución fue de 28 meses, desde el mes de diciembre 2011 a marzo de 2014. El monto total invertido fue de aproximadamente US\$ 482,493.00 (ISUR, 2011).

### Ámbito de Intervención

El proyecto se ejecutó en el área de intervención de una de las vías que conforma la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA), otorgada por concesión del Estado peruano (tramos 2 y 3 del Corredor Vial Interoceánico Sur, Perú - Brasil) por 25 años (Odebrecht, 2014).

Los dos tramos de IIRSA SUR abarcan una longitud total de 656 Km y recorren las regiones de Cusco y Madre de Dios. El tramo 2 comprende desde el distrito de Urcos (Cusco) hasta Puente Inambari y el tramo 3, desde Puente Inambari hasta el distrito de Iñapari (Madre de Dios). En Cusco, la vía cruza exclusivamente por la provincia de Quispicanchi, atravesando 5 de sus distritos: Urcos, Ccatca, Ocongate, Marcapata y Camanti; y en Madre de Dios, los distritos de: Huaypetuhe, Inambari, Laberinto, Las Piedras, Tahuamanu, Iberia e Iñapari (IIRSA SUR, 2016, p.13).

El ámbito geográfico de la intervención del proyecto MECOCPAL comprendió los distritos de Ocongate y Marcapata, provincia de Quispicanchi, región Cusco. Los cuales se encuentran ubicados en el área de intervención del Tramo 2 de IIRSA Sur.

### Gráfico N° 3 Tramos 2 y 3 del Corredor Vial Interoceánico Sur



Fuente: IIRSUR (2016)

### Gráfico N° 4 Zona de intervención.



Fuente: SEACE (s.f.)

El proyecto MECOCPAL contó con la participación de múltiples actores pertenecientes a diferentes sectores. Estos tuvieron diferentes niveles de participación a lo largo del proyecto y, en algunos casos, contaron con más de un rol simultáneamente.

En primer lugar, se contó con la participación del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Este, junto con la Empresa Promotora tuvo el rol de co-financiado, brindando la mayor parte de los fondos utilizados para la intervención. A su vez, tenía un rol fiscalizador de la ejecución y gastos del proyecto, en tanto velaba por el cumplimiento de los objetivos planteados para cada etapa para poder dar luz verde al financiamiento de la siguiente.

Por otro lado se encontraba la Empresa Promotora, la cual, además de ser co-financiativa, tenía el rol de coordinar el diseño y ejecución del proyecto, con las funciones de coordinación, implementación y distribución de fondos financieros, así como de supervisar la labor del actor ejecutor.

En tercer lugar, se encontraba la Central de Cooperativas Alpaqueras de Puno (CECOALP), quien fue la organización ejecutora y contacto principal entre la Empresa Promotora y las asociaciones de productores alpaqueros y municipios distritales. CECOALP brindó el conocimiento (know-how) necesario para la reproducción de alpacas, el cual ya había sido validado anteriormente en otros contextos. Para el proyecto ejecutado en Cusco, dicho modelo fue “comprado” por el BID e ISUR, quienes apostaron por un piloto que ya había obtenido buenos resultados con anterioridad.

También participaron la Cooperativa San Pedro de Andahuaylas y Agrobanco, quienes tuvieron el rol de financiadores de los productores alpaqueros durante el acopio de fibra de alpaca. Asimismo, la ONG Andares, ONG Aedes y Café Perú participaron a través del apoyo técnico en la implementación del proyecto. El Proyecto de Reducción y Alivio a la Pobreza (PRA), que se encontraba interviniendo en la misma zona, brindó fortalecimiento institucional a las asociaciones de productores alpaqueros.

Finalmente, los municipios distritales de Ocongate y Marcapata tuvieron el rol de garantes frente a los préstamos directos a las asociaciones de alpaqueros que se formaron como parte de la intervención, así como el de apoyo institucional del proyecto.



## Gráfico N° 5 Principales actores involucrado en el Proyecto MECOCPAL



Elaboración propia

Los diferentes actores involucrados en la ejecución del proyecto MECOCPAL sumaron sus conocimientos y experiencia para generar un complejo sistema de ejecución, coordinación y supervisión. Como se presentará en la siguiente sección, la relación entre ellos, el sistema de toma de decisiones y responsabilidades fue crucial para el logro de resultados que pueden verse hasta el día de hoy.

### 3. Modelo de gestión del proyecto MECOCPAL

El proyecto MECOCPAL forma parte de un modelo de transformación, a través del cual la problemática y necesidades de los productores alpaqueros fue analizada para el planteamiento e implementación de objetivos, estrategias y actividades que permitirían lograr resultados que impacten directamente en su calidad de vida y su entorno.

La Empresa Promotora es, en sí misma, un modelo integrado por varios elementos (subsistemas), los cuales se analizarán más adelante. Los subsistemas, que se detallarán en esta sección, interactúan y se interrelacionan para la transformación de la información y recursos en servicios y beneficios



sociales para la población. Estos elementos, que permitieron el éxito del proyecto fueron: filosofía, conocimiento técnico, estructura organizacional y estrategia de articulación y cogestión (Kast y Rosenzweig, 1998, p.120).

Desde la gerencia social se plantea un nuevo enfoque de gestión a través del cual se ejecutan estrategias de intervención social bajo un esquema de responsabilidades funcionales compartidas, denominado “cogestión” (Bobadilla, 2004). En este modelo, los actores relacionados a los proyectos se vuelven partícipes activos del diseño e implementación de las intervenciones, asumiendo un rol y grado de poder diferenciado, riesgos, funciones y responsabilidades específicas. Si bien desde la gerencia social esta es una característica deseada de todo proyecto de desarrollo, el logro de una efectiva participación y corresponsabilidad por parte de los actores, muchas veces se presenta como un reto para esta disciplina. Esto es, principalmente, porque requiere tener como base una confianza en las “reglas del juego” y una fuerte red de relaciones de confianza entre los actores que muchas veces es escasa en contextos como el peruano.

En este sentido, a partir de la evidencia recolectada se identificó que el proyecto MECOCPAL logró contar con un modelo de cogestión adecuado, el cual, además, contó con participación multisectorial. La adecuada implementación de este modelo fue quizás la pieza clave para el logro de las metas alcanzadas. En esta experiencia, específicamente, se resalta el logro de la participación activa y asunción de corresponsabilidades por parte de las municipalidades distritales y comuneros en la intervención. Pero, sobre todo, se logró fomentar el empoderamiento de socios alpaqueros y la sostenibilidad de las empresas creadas como parte de la intervención.

El proyecto MECOCPAL tuvo muchos aciertos que permitieron obtener resultados desde el corto plazo. Un elemento fundamental fue su modelo de gestión, en el que se reflejó la forma de trabajar de la Empresa Promotora y las relaciones sociales entre los miembros del equipo con el contexto.

En primer lugar, es importante comprender que toda organización o proyecto social es un sistema abierto, donde existe un intercambio de información constante con el entorno externo y se genera un proceso continuo de flujo de información (sobre necesidades, problemas e intereses), de gestión y de resultados para lograr un equilibrio dinámico (Kast y Rosenzweig, 1998, p. 118).

Asimismo, según el enfoque de gerencia social, la cogestión entre los actores es la característica peculiar y el desafío principal del modelo de gestión sistémico, y tiene como resultado una comunicación asertiva, distribución de roles y responsabilidades compartidas (Bobadilla, 2018). En el marco del proyecto MECOCPAL, se llevó a cabo la cogestión entre la población, el Estado, el sector privado y otros actores de la sociedad civil.

## Filosofía del proyecto

El subsistema de objetivos y valores es uno de los más importantes. Se refiere a los objetivos determinados por el sistema (su cultura, filosofía y objetivos) que, a su vez, responden a los requerimientos de la sociedad en que se desarrollan.

Este proyecto contó con un conjunto de enfoques que permitieron dirigir exitosamente la intervención con el fin de lograr los objetivos planteados, teniendo como fin último mejorar las condiciones socioeconómicas de los productores alpaqueros de los distritos de Ocongate y Marcapata, a través de la mejora de sus capacidades a nivel organizacional y comercial.

El enfoque de Capacidad y Desarrollo Humano permitió que los productores alpaqueros pudieran integrarse y confiar en el proyecto, aprovechando las capacitaciones y oportunidades que éste les brindaba. “Tener libertad para llevar una vida valiosa” es parte del presente enfoque, por lo tanto, la calidad de vida de los productores alpaqueros dependía de lo que eran capaces de conseguir, de la manera en que eran capaces de vivir y de la disponibilidad de servicios sociales o la satisfacción de sus propias necesidades. De esta forma, la confianza que buscaba generar el presente proyecto devendría en la elección de los productores de participar y comprometerse con los objetivos del mismo. Este compromiso los beneficiaría en el ámbito económico a corto y largo plazo, ya que una mejora en sus productos les podría generar mayores ganancias y, con ello, una mejora en las condiciones de vida de sus familias.

Este enfoque forma parte de la cultura organizacional de la Empresa Promotora, denominada tecnología empresarial. La educación y el trabajo son sus principios fundamentales, y la potencialidad del ser humano su principal valoración, especialmente en la disposición que tiene para servir, en la capacidad y deseo para evolucionar, y la voluntad para superar los resultados.

Asimismo, los lineamientos de la cultura organizacional estuvieron basados en tres valores fundamentales: disciplina, respeto y confianza, como valores humanísticos, criterios y principios éticos; éstos colocan al ser humano como la medida de todos los valores de la organización. De este modo, los líderes ejercieron el rol de líder-educador, a través del cual fomentaban la participación completa de sus equipos, fortaleciendo sus conocimientos e inspirando a que sobrepasen sus propios límites.

El valor de la disciplina se pudo apreciar por la rigurosidad del diseño de monitoreo del proyecto, así como por la constancia en el cumplimiento de todos los reportes y evaluaciones realizadas, tanto desde del interior de la organización como externamente. De la misma manera, el valor del respeto se

pudo apreciar en las prácticas de la organización cuando se permitía la participación de todos los miembros de la comunidad que deseaban desarrollar su producción económica, independientemente de su sexo. Asimismo, el respeto hacia las autoridades municipales -a pesar de que inicialmente ésta última veía al proyecto como una limitación de su soberanía- se tradujo en la preocupación por comunicarse en el propio idioma de las comunidades, respeto hacia sus costumbres, así como en la alta consideración positiva de las capacidades de todos los miembros de la comunidad y su consideración de estos como socios. Por su parte, el valor de la confianza se veía reflejado en las acciones de los miembros de los equipos a cargo del proyecto, tanto a nivel de las relaciones que mantenían con la comunidad, como a nivel de las propias relaciones entre colaboradores al interior de la organización.

Además, estos valores no solo se veían reflejados en el trato y las relaciones que el proyecto mantuvo con los miembros de la comunidad, sino también en las relaciones sociales entre los colaboradores del equipo del proyecto y sus autoridades. Por este motivo, este componente de la organización llegó a ser considerado por los mismos miembros del equipo como un elemento clave para el éxito alcanzado por el proyecto.

Cabe resaltar que, a pesar de lo mencionado, el proyecto no tuvo explícitamente un enfoque intercultural desde el cual plantear sus objetivos y estrategias. Si bien se fomentó un trabajo conjunto y de mutuo respeto, no se puede decir que la motivación para ello haya surgido de tener instaurado el enfoque intercultural.

### **Conocimiento técnico**

Los conocimientos y tecnologías requeridas para el desarrollo del proyecto representan también un subsistema importante y el talento humano forma parte fundamental de éste.

Según Chiavenato (2009), existen cuatro aspectos esenciales cuando se habla de talento humano: conocimiento, habilidad, juicio y actitud; tanto el equipo de CECOALP como el de la Empresa Promotora, poseían valores positivos en esas características.

CECOALP, equipo executor del proyecto, es una organización con más de 27 años de experiencia en el fortalecimiento de actividades productivas, organizativas y de gestión empresarial en la transformación y comercialización de la fibra de alpaca en el Perú y en regiones similares a la de la intervención. Gracias a su conocimiento previo, habilidad para transmitir conocimientos y actitud sobre la misión del proyecto y sus objetivos, permitió que el mensaje de la Empresa Promotora pueda llegar hacia la población objetivo, logrando resultados positivos.

Asimismo, la Empresa Promotora y su equipo comprometido con el proyecto, con experiencia laboral previa en proyectos sociales en el distrito y un perfil acorde a lo que se requería para el desarrollo de éste, permitieron la generación de un vínculo con los productores alpaqueros y las municipalidades distritales para llegar a las metas propuestas.

Por otro lado, no se puede dejar de mencionar el papel desempeñado por los productores alpaqueros como socios. Ellos brindaron al proyecto compromiso con su implementación, sus conocimientos previos sobre el desarrollo de la producción de alpacas, y su actitud emprendedora para poder organizarse en redes empresariales y asociaciones con el fin de lograr la mejora de su comunidad. Este conocimiento, que fue parte del potencial previo a la intervención del proyecto, ha sido clave en el éxito del mismo, por lo tanto, está demostrado que el fortalecimiento de sus capacidades técnicas, cognitivas y de valores, pueden llegar a hacer sostenible un proyecto donde intervienen diferentes instituciones en el marco de la cogestión.

### **Estructura organizacional**

La Empresa Promotora tenía una estructura organizacional consolidada con jerarquías establecidas que reflejaban el sentido formal de poder y permitían la participación y toma de decisiones.

La forma de trabajo al interior de la Empresa Promotora partió de un control exhaustivo de sus proyectos sociales a través de un consejo directivo con sus respectivas gerencias y coordinaciones. Se tiene en cuenta que en las diferentes etapas de un mismo proyecto se ha priorizado, en lo posible, mantener a los mismos coordinadores, teniendo en cuenta los beneficios de poder conocer a la población objetivo de cada etapa y la confianza generada para la continuidad y éxito del proyecto.

Asimismo, cabe resaltar que la opinión de cada uno de los actores tenía representatividad en el Consejo Directivo, desde la población objetivo hasta los empleados de la misma organización. Tanto el coordinador del proyecto (CECOALP), como el joven parcero (Empresa Promotora) fueron los encargados de recoger información y comentarios de la población y los actores (sociedad civil, sector público y privado) y, de esta manera, dirigirlo hacia la gerente de proyectos, quien mantenía el contacto directo con el Consejo Directivo. A pesar de que las decisiones finales se tomaron exclusivamente en el Consejo Directivo, siempre se respetaron los acuerdos previos, así como las sugerencias y comentarios respecto a cambios en el proyecto.

Esta manera de toma de decisiones, en la que todos los miembros de la organización perciben que participan en ella, se conoce como *Representativo* (Bobadilla, 1995). Este estilo de gestión permitió que la población se

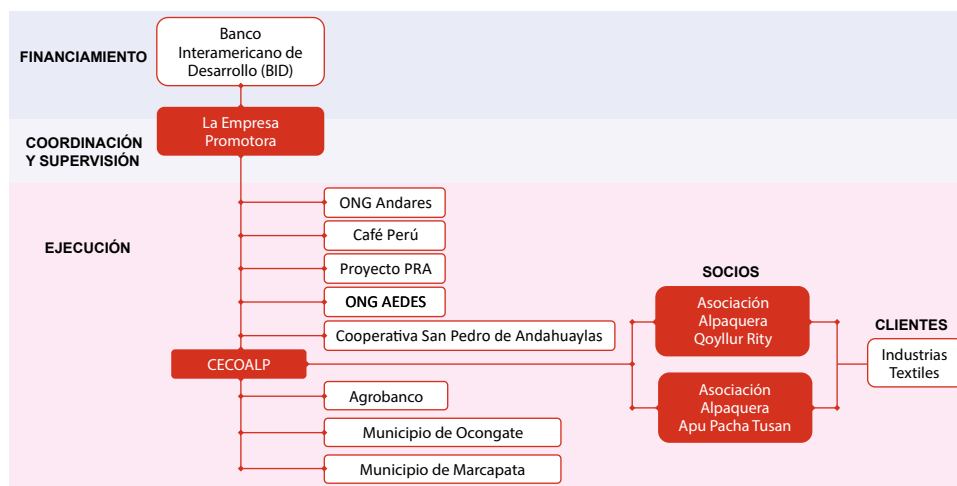
sintiera parte del proyecto. Además, que el proyecto pudiera cumplir con sus metas propuestas, obteniendo resultados positivos que generaron mejoras en el proceso de producción de alpacas y, sobre todo, de la calidad de vida de las familias de Marcapata y Ocongate.

### Estrategia de articulación y cogestión

Este subsistema comprende la organización interna de individuos y grupos que formaron parte del proyecto.

El sistema de trabajo implica los procesos de intervención que se utilizaron; implicó también la coordinación interna entre los actores del organigrama. Este subsistema fue adecuadamente gestionado. En primer lugar, entre los productores alpaqueros, la metodología de redes empresariales permitió seleccionar a aquellos más comprometidos y organizarlos para fortalecer su confianza a través de las redes, de modo que pudieran implementar planes de mejora y proyectos pilotos para el mejoramiento del equipamiento técnico, productivo y de comercialización con éxito.

**Gráfico N° 6**  
**Organigrama del Proyecto MECOCPAL**



Elaboración propia. Organigrama a modelo de gestión.

En ese sentido, cada asociación que funcionaba contaba con una organización interna, con una junta directiva y una cuenta mancomunada. Cada junta directiva estaba compuesta por un presidente, vicepresidente, tesorero, secretaria, fiscal y vocal. El presidente y tesorero fueron los responsables de las cuentas mancomunadas de la asociación. A través de ellas, podían hacer el cobro de la venta de las fibras de alpaca y contar con una cuenta crediticia para la implementación de sus productos en tiempos de campaña de

acopio, de modo que se diera una adecuada comercialización de las fibras de alpaca, sin retraso.

Asimismo, el riesgo económico fue compartido por las asociaciones de productores alpaqueros y la Empresa Promotora, ya que eran socios dentro del proyecto. Por lo que, cuando se tenía que adquirir algún producto o herramienta de trabajo, cada asociación se encargaba de depositar el 50% del costo en la cuenta y, una vez realizado, los responsables del proyecto se encargaban de que el otro 50% sea depositado para la adquisición del producto. Esta responsabilidad compartida permitió que las asociaciones de productores alpaqueros se apropien y empoderen del proyecto. Esto generó una mayor valoración de los logros obtenidos, así como su involucramiento en todo el proceso, pues era en base a su esfuerzo y trabajo. De esta manera se dejó de lado el trato asistencialista que ellos habían recibido por parte de instituciones en proyectos anteriores.

Además, el ser catalogados y valorados no solo como población objetivo, sino como “socios” del proyecto, promovió alcanzar y mantener un clima organizacional positivo y productivo hasta la última fase. Asimismo, a través del proyecto, se promovió un estilo de trabajo basado en el cofinanciamiento, donde el proyecto invierte siempre y cuando el productor también asuma la responsabilidad de invertir en su emprendimiento productivo. De esta manera, se crearon las condiciones para generar una mentalidad empresarial, rompiendo la lógica del asistencialismo y generando en cada productor una valoración por su trabajo: empoderamiento y motivación interna por sacar adelante su propio negocio.

Esta confianza y cumplimiento de las reglas del proyecto, permitió una potenciación de la asociatividad empresarial que estaba venida a menos por malas experiencias con proyectos anteriores. En el proyecto MECOCPAL, luego de haberse generado todas las condiciones necesarias para continuar con los objetivos del proyecto, el capital social permitió que la iniciativa fuera sostenible en el tiempo, ya que los principales actores (productores alpaqueros) obtuvieron el conocimiento técnico y empresarial necesario para continuar y mantener el flujo de producción y comercialización de la fibra de alpaca.

#### 4. Fortalezas y limitaciones del modelo de gestión

Uno de los grandes desafíos que tiene toda organización es precisamente reconocer cuáles son sus limitaciones para intervenir en ellas aplicando acciones que impliquen realizar cambios -aún en los paradigmas con los que una organización viene funcionando-, con el fin de que ese modelo de gestión se ajuste a la realidad del lugar a intervenir. A su vez, también im-

plica identificar y reconocer sus fortalezas para reforzarlas y señalar cuáles son, tanto las metas, como las competencias. Pese a tener identificados importantes aspectos por mejorar, el presente proyecto tuvo muchas fortalezas, las cuales se detallan a continuación.

## Fortalezas

Lograr un modelo de cogestión donde los actores reconozcan sus roles en el proyecto y, más aún, tomen responsabilidades y riesgos para un objetivo en común, no se logra fácilmente. Como se mencionó anteriormente, dentro de este marco resalta también la experiencia de las municipalidades distritales de Ocongate y Marcapata, quienes en primera instancia tenían el rol de representantes de los intereses de los “beneficiarios” de la intervención. Sin embargo, terminaron jugando un rol muy importante en el funcionamiento del proyecto al involucrarse activamente y funcionar como garantes de los productores alpaqueros frente a las entidades financieras (Caja San Pedro de Andahuaylas y el Agrobanco), haciendo posible la obtención de capital para los procesos de acopio y la comercialización de fibra de alpaca.

Algunos autores proponen que una posible dificultad a presentarse respecto a la participación de los actores en un proyecto, es que muchos de éstos pueden estar muy cómodos teniendo un tipo de colaboración acorde a un rol más pasivo como el de beneficiario, pero no tanto asumiendo roles de mayor responsabilidad o riesgo como el de financiador (Briceño & Ávila, 2014). Sin embargo, para poder sobrepasar dicha dificultad, los gestores de los proyectos deben lograr conciliar las diferentes metas -en ocasiones opuestas- para lograr una participación activa.

En el caso del proyecto MECOCPAL, las municipales distritales, como representantes de la población beneficiaria, podrían haber asumido un rol pasivo respecto al proyecto limitándose a dar el marco institucional al proyecto sin involucrarse o asumir alguna responsabilidad tangible. Sin embargo, dichas instituciones tenían dentro de su plan estratégico local, la mejora de la calidad de vida de la población con la actividad económica de los productores alpaqueros de su localidad como eje o elemento principal.

La intervención del proyecto estuvo en coherencia con los intereses de dichas instituciones, lo cual podría haberlas motivado a apostar por trabajar en colaboración con la Empresa Promotora y asumir el riesgo de ponerse como garantes para generar el préstamo que otorgaron las financieras a las asociaciones de alpaqueros.

Otro elemento importante que podría haber contribuido al involucramiento de actores como las municipalidades y los alpaqueros, fue que el

proyecto respondía a las necesidades específicas de la población. El análisis de las falencias de la primera etapa del proyecto MECOCPAL identificó el bajo compromiso que tenían los productores alpaqueros hacia sus organizaciones, así como una reducida presencia de líderes y lideresas y una escasa utilización de herramientas de gestión organizacional a nivel asociativo-empresarial, además de una oferta desorganizada de fibra de alpaca y un limitado acceso a mercados de forma competitiva. A esto se sumaba la limitada articulación comercial con los actores finales de la cadena, originada por reducidas capacidades de comercialización, limitado acceso a información de mercados, desconocimiento de mercados capitales y una reducida agenda de contactos comerciales. Sin superar estos aspectos no se podría conseguir un desarrollo sostenible para estas localidades y, con ello, mejorar su calidad de vida.

Es frente a lo identificado que la Empresa Promotora decide realizar una segunda etapa centrada en responder a estas necesidades con las asociaciones que formaron parte del proyecto y fueron constituidas en una etapa anterior. El proponer intervenciones que respondan no solo a las necesidades, sino también a los intereses de la población que se beneficia de los mismos y no solo soluciones técnicas planteadas externamente, es un elemento clave para su éxito y sostenibilidad, porque contribuye con la apropiación del proyecto por parte de la población y el logro de la legitimidad de las intervenciones. En ese sentido, también motiva a un mayor involucramiento en su ejecución y toma de decisiones.

La participación, por sí sola, no es ni buena ni mala. Depende del modo en que ésta se dé. En la toma de decisiones es importante la contribución y punto de vista de la población beneficiaria; también se debe contar con un actor que brinde el componente técnico que dé soporte y guíe las acciones del resto. En ese sentido, se identificó como un elemento importante para los resultados obtenidos el hecho de que la Empresa Promotora, dentro de su plan estratégico de intervención, decidiera contar con el apoyo de CE-COALP como ejecutora del proyecto, por ser una de las organizaciones con gran experiencia técnica y especializada en la actividad alpaquera en el Perú y haber gestionado proyectos similares en otras zonas altoandinas (Bricceño-León y Fuenmayor, 2014).

Es importante resaltar también la construcción previa de capital social. El principal reto que debió superar CE-COALP fue el ganar la confianza de los productores alpaqueros (población objetivo), debido a que existía una fuerte desconfianza y mucha resistencia generada por una experiencia negativa con una cooperativa anterior, cuyo gerente se llevó el dinero invertido por ellos, además, de una desinformación que no fue aclarada en un inicio,



y que creían que el proyecto les estaba obligando a pagar por un beneficio que recibieron de otras organizaciones sin invertir nada (proyectos con una visión asistencialista). Por ello, los especialistas de CECOALP (especialista de red empresarial y articulación comercial) tuvieron el reto de socializar el proyecto MECOCPAL con cada poblador de las distintas comunidades, a través de visitas de casa en casa, con la finalidad de informar de manera directa las condiciones y beneficios del programa (Entrevista a Gerente de Proyecto MECOCPAL, 2018).

Como resultado de esto, los productores alpaqueros de Marcapata y Ocongate se organizaron por ellos mismos en redes empresariales que contenían alrededor de 15 familias. Cada red empresarial mantenía sus propias reglas y esquema de trabajo con compromisos establecidos para cada uno de los miembros de la red. Además, aplicaban sanciones ante faltas que iban desde sanciones económicas hasta salida del equipo. Esta sería, finalmente, la clave del éxito del proyecto.

En total se generaron 9 redes empresariales en Ocongate y 6 en Marcapata. Cada distrito formó una asociación de productores alpaqueros: Asociación Apu Pacha Tusan (distrito de Marcapata) y la Asociación Señor de Qoyllur Rity (distrito de Ocongate), cada una funcionando como una organización empresarial, con una junta directiva y cuenta bancaria mancomunada. A través de esta modalidad podrían hacer el cobro de la venta de las fibras de alpaca y contar con una cuenta crediticia para la implementación de sus productos en tiempos de campaña de acopio sin retraso.

Para que se pueda dar una adecuada cogestión se debe contar con una red de soporte articulada entre los actores y confianza en las reglas del juego. En ese sentido, a la luz de estos resultados, se considera que el haber dedicado tiempo y recursos a la reconstrucción de la confianza en el ámbito de intervención, facilitó que posteriormente las asociaciones se motivaran para participar, se comprometieran con el desarrollo y motivaran a otros actores como las municipalidades a asumir riesgos con el proyecto (Bobadilla, 2014).

Otro elemento que contribuyó al logro de los resultados fue el de contar con un equipo encargado de garantizar la comunicación fluida entre el resto de actores principales del proyecto. Así, el equipo técnico de CECOALP contó con personas que mantenían comunicación directa y constante con la población, entre ellos se encontraban: el coordinador, quien supervisaba y monitoreaba la labor los especialistas y era quien mantenía comunicación directa con la gerente de proyecto de la Empresa Promotora; los tres especialistas en redes empresariales, quienes coordinaban, asesoraban y capacitaban a los productores alpaqueros; y el especialista de articulación comercial,

quien realizaba las conexiones con las empresas compradoras de la fibra de alpaca, para que los productores alpaqueros tengan clientes fijos a quienes vender su producto.

Además, se contó con un actor encargado de articular las acciones del resto: el coordinador de CECOALP. Este rol tenía como responsabilidad todo el proceso de ejecución del proyecto. A su cargo estaba el logro de los resultados, las coordinaciones con las empresas, la comercialización de la fibra, los créditos para los productores alpaqueros y la comercialización de la fibra como último punto importante en la cadena de valor a la intervención con los productores.

El coordinador trabajaba para que los productores alpaqueros sean capacitados como empresarios, así evitar una dependencia del proyecto y se logre su empoderamiento, para que ello conlleve a una sostenibilidad en la intervención. Por eso, el rol asumido fue de acompañamiento y asesoría para cada red empresarial, en la medida que ellos estaban en un proceso de aprendizaje o para la verificación de la transparencia de compras de productos, como del cobro de sus productos vendidos. El contacto directo en cada gestión y día a día con los productores alpaqueros, fue la pieza clave para el logro de los objetivos del proyecto y convirtió a CECOALP en un actor local estratégico.

Finalmente, el modelo de gestión aplicado en el proyecto lo constituyó la asignación del rol de socios (y no solo de beneficiarios) a los productores alpaqueros (población objetivo). Así, los socios asumieron riesgos financieros en la misma medida que el proyecto (50% proyecto, 50% productores alpaqueros). Esto permitió tomar decisiones efectivas y en conjunto sobre aspectos importantes del proyecto como, por ejemplo, cambios en la duración del proyecto, el cual pasó de 24 a 28 meses para que el equipo ejecutor pudiera continuar con el acompañamiento a las asociaciones por una campaña adicional de acopio. A pesar que este esquema de trabajo empresarial era nuevo para la comunidad, se comprometieron y asumieron las funciones que les correspondían para fortalecer su competitividad comercial y, a través de ello, mejorar su bienestar económico y calidad de vida. No obstante, es importante mencionar que este nuevo rol de los productores funcionó debido a que la intervención confluía con sus intereses y necesidades. Al final de la intervención un número de 201 productores alpaqueros fueron los que participaron del proyecto, quienes trabajaron a través de redes y de forma articulada desde su inicio, y sin deserción alguna. Asimismo, 12 líderes dirigentes lograron graduarse satisfactoriamente en la Escuela de Líderes Cooperativistas Alpaqueros (entrevista al coordinador del proyecto MECOCALP, 2019).

En ese sentido, se podría afirmar que el asumir responsabilidades y riesgos sobre su negocio, hizo que los productores alpaqueros conciban al proyecto como un emprendimiento propio y con una visión empresarial, fomentando un involucramiento activo de su parte, a diferencia de intervenciones anteriores que se realizaron con una visión asistencialista. Esto concuerda con lo propuesto respecto a que la participación activa de cada actor está mediada por su rol establecido dentro del proyecto. De esta manera se puede trabajar sobre la hipótesis de que, el contar con el rol de socios, fomentó el empoderamiento de los alpaqueros y su apropiación del proyecto, lo cual podría haber contribuido con su legitimidad y sostenibilidad.

A partir del análisis realizado, también se pudieron encontrar limitaciones tanto en el modelo de gestión como en el proyecto mismo, las que se presentarán a continuación como aspectos a mejorar. Estas corresponden a las diferentes etapas del proyecto (planificación, focalización e implementación) y deben tomarse en cuenta como limitantes para el logro integral de los objetivos planteados.

### **Aspectos a mejorar**

En primer lugar, se identificó un inadecuado planteamiento del proyecto debido a un diagnóstico previo deficiente. Esto tuvo como consecuencia un limitado conocimiento sobre la población objetivo, lo que a su vez limitó la participación que el proyecto esperaba. Con poco conocimiento sobre los horarios y disponibilidad de los productores alpaqueros, los talleres no contaron con la participación del público objetivo esperado (adultos y adultos jóvenes), sino con adultos mayores que de alguna manera no respondieron debidamente a la metodología considerada para el proceso de capacitación. El promedio de edad fue 42 años y eran quechuahablantes, lo cual requería una metodología más flexible y adaptada a su lengua materna (entrevista a coordinador del proyecto MECOCPAL, 2019). A esta limitante se sumó el comportamiento demográfico (poblacional) de la localidad que refleja la migración de la población joven hacia las ciudades y ello también limitó la participación de este grupo poblacional. Esta conducta poblacional es una tendencia demográfica que no se puede cambiar con un solo proyecto. Si bien es cierto que no se consideró hacer un mapeo de actores previamente, ni un diagnóstico eficiente para conocer la realidad de la población, se reestructuraron las actividades considerando el horario de la población para que haya un mayor alcance en las capacitaciones debido a las labores de agricultura que realizaban, ajustando de esa manera las actividades del proyecto a la realidad de la población. De la misma manera, se tuvo que reestructurar la metodología de las capacitaciones con el fin de que, en su mayoría, todos los productores alpaqueros se encuentren capacitados. Si bien es cierto que

no se logró el 100%, permitió el desarrollo del proyecto y no limitó el éxito del mismo, porque entre ellos compartían sus conocimientos y las nuevas experiencias que adquirirían en el proceso de ejecución del proyecto.

Asimismo, durante su etapa de planificación se tuvo una limitada investigación sobre certificados especiales. Si bien el proyecto planteó tener una certificación en bio comercio para los productores alpaqueros participantes, esto no pudo ser posible debido a que no existen tales certificaciones en el país, siendo esta una situación que estuvo fuera del control de la gerencia del proyecto.

También se tuvo poco análisis sobre las limitaciones de financiamiento por parte de las empresas públicas. Este fue el caso de Agrobanco que, debido a los tiempos propios de su gestión por la burocracia existente, no pudo financiar a una de las asociaciones alpaqueras en el momento necesitado. Esta limitación no impidió el éxito del proyecto sino que impulsó a los productores alpaqueros y al ejecutor del proyecto a buscar un aliado más, como fue el caso de la Caja San Pedro de Andahuaylas, quien no puso procesos burocráticos y accedió a brindar el préstamo y, con ello, se pudo continuar la ejecución del proyecto.

En el modelo de gestión los limitados métodos de verificación de conocimiento fueron también una limitación del proyecto mismo. Como se mencionó anteriormente, debido a un inadecuado diagnóstico del público objetivo, los verdaderos participantes de las capacitaciones fueron adultos mayores para quienes no se había pensado la metodología. Esto tuvo como consecuencia que el proyecto tuviera que adaptar su metodología durante la ejecución del mismo. Sin embargo, siguió considerando métodos de verificación del conocimiento que no se adaptaban al público objetivo real de las capacitaciones realizadas. Por ejemplo, no se pudo identificar si el nivel de comprensión de las capacitaciones que recibían las maestras categorizadoras de fibra era el adecuado, pues se identificaron debilidades en la aplicación y desarrollo de sus labores luego de las capacitaciones, lo que demostraría un débil entendimiento de los talleres y una necesidad de adaptar los métodos de evaluación para obtener mejores resultados. Aun cuando se presentó esta limitación, no impidió que las maestras categorizadoras realicen sus actividades, tal vez no capacitadas como se esperaba con el fin de obtener mejor calidad en la fibra de alpaca, pero poco a poco con las capacitaciones y experiencias nuevas que obtuvieron en la práctica se logró el desarrollo del proyecto y no limitó su desarrollo ni su éxito.

También, se pudo identificar una centralización en la facilitación de conocimientos en líderes de redes alpaqueras. Si bien el proyecto apuntó a mejorar las capacidades de los productores alpaqueros, se hicieron trabajos por

redes compuestas por varios productores. La debilidad de esta metodología era que mayormente en una red solo se escogía a un solo líder, que era quien recibía la capacitación. Si bien esto afianzó el compromiso de estos líderes alpaqueros, no involucró a los demás productores. Esto, a su vez, generó dependencia en unos pocos líderes alpaqueros y no se consideró abarcar a un público en general; trabajando de esta manera con representantes de cada red se esperaba que los líderes capacitados y empoderados puedan transmitir sus conocimientos y empoderar de la misma manera a todos los productores. De todos modos, esta limitación tampoco impidió el éxito del proyecto.

Por último, hubo una participación limitada de las mujeres en el proyecto, comprendiendo alrededor del 4% del total de socios solo en la campaña de acopio fibra de alpaca 2013-2014 (entrevista a coordinador del proyecto MECOPAL, 2019). El proyecto no tuvo contemplado incentivar la equidad de género como parte de su estrategia. No obstante, hubo un caso particular en la localidad de Yanacancha (distrito de Marcapata, Asociación Apu Pacha Tusan) donde una pobladora quiso formar parte de los productores y ser capacitada, pero los socios productores intentaron negar su derecho de participar. Esta situación no fue impedimento para que el proyecto intercediera y dialogara en favor de ella y, como consecuencia, conseguir la participación y el empoderamiento de la productora, logrando así que se volviera lidereza y sea llevada a otras regiones y países para compartir sus experiencias y conocimientos. Este también fue el caso de algunas otras productoras que fueron incluidas en el proyecto, logrando capacitarse e insertarse en el negocio. A pesar de ello, su permanencia y desarrollo fue un reto para cada una de ellas, debido a la poca apertura de los productores y los pobladores en general hacia la participación de las mujeres. Este es todavía un gran reto para futuras intervenciones.

## 5. Balance crítico

A partir del modelo de trabajo aplicado por CECOALP, la ejecución del proyecto priorizó la participación y el involucramiento de los actores, algo que fue crucial para el desarrollo y éxito de la iniciativa. La contribución en el proyecto fue colaborativa. Mientras que en muchos proyectos sociales la población solo espera que la empresa o institución ejecute o financie las actividades de manera asistencialista, en el presente proyecto la empresa incluyó a los actores para que puedan participar y ser parte del desarrollo y gestión de las actividades. Los participantes claves tuvieron diferentes responsabilidades en todo el proceso de gestión, empero, hubo algunos actores adicionales que no tuvieron el mismo nivel de involucramiento; esto último puede tomarse como negativo en tanto no hubo un involucramiento equitativo. Sin embargo, la cogestión entre los actores y la Empresa Promotora

definitivamente no fue sencilla, pero se pudo crear un capital social. Como menciona Rist (1999), incluyendo a los actores a participar se crea un lazo social de reciprocidad entre estos y CECOALP, lo cual genera valor, puesto que el beneficio social prima ante el individual para poder llegar al desarrollo social, no solamente económico. También fue positivo en la medida que se considere como estrategia que se enfocó en empoderar e involucrar a actores priorizados para lograr los objetivos propuestos.

El proyecto alcanzó un adecuado nivel de cumplimiento y logró la mayoría de sus objetivos lo que aseguró su sostenibilidad, para lo cual fue importante el acompañamiento post proyecto y el monitoreo de las actividades posteriores a la culminación de la etapa de ejecución. El sentido del valor compartido es entender el flujo de la intervención, la productividad y las influencias en el logro de los objetivos que ayudan a mejorar las condiciones económicas y sociales de los alpaqueros con la finalidad de hacer sustentable la intervención. Cabe indicar que las asociaciones de productores alpaqueros en mención siguen vigentes en la actualidad y es allí donde se visibiliza la sostenibilidad del proyecto. Sin embargo, a la fecha no se tiene indicadores oficiales de los impactos positivos y/o resultados del proyecto en mención (Porter y Kramer, 2011).

El involucramiento de los productores alpaqueros como socios del proyecto permitió el desarrollo del mismo. Esto fue posible porque se logró generar confianza e incidencia en la población objetivo, pese a que éste fue un factor de retraso al inicio de su ejecución debido a las experiencias negativas que tuvieron con anteriores instituciones. Por ello, se puede afirmar que este proyecto fue importante en la medida que ejecutó el modelo de cogestión en todo su proceso, desde la consideración de los actores como socios y no beneficiarios hasta la implicación e intervención constante de las municipalidades distritales. Este modelo de cogestión se desarrolló gracias a las capacidades organizativas que se dieron en las asociaciones de alpaqueros. Como menciona Bobadilla respecto al empoderamiento, ellos tuvieron mayores oportunidades para ser escuchados como actores claves, desarrollaron sus propias normas con la finalidad de lograr los objetivos, generaron confianza en la misma asociación y fueron el soporte en la ejecución del proyecto.

El hecho de que se diera un caso en el que una productora alpaquera lograra convertirse en una figura de liderazgo en un entorno productivo como el comercio y la exportación de fibra de alpaca, denota que en el contexto existían algunas condiciones favorables, pero, principalmente, hubo interés por parte de las mujeres de participar en otras dimensiones de esta actividad productiva. Bobadilla (2014) enfatiza que la participación de las mujeres logra impulsar o promover el empoderamiento en las mismas para que les

permita aprovechar las oportunidades y logren desarrollar capacidades individuales y colectivas de la población. También les permite eliminar barreras institucionales, formales o informales, que impiden emprender acciones para aumentar su bienestar, limitando sus posibilidades de elección. En ese sentido, se considera que hubiera sido una buena oportunidad para el proyecto el incorporar el enfoque de género en su diseño y ejecución, para así aprovechar estas condiciones y lograr un mayor avance hacia la equidad de participación en este tipo de contextos productivos. El enfoque de género ya se había incluido en otros proyectos productivos (como en caso de Heifer Perú) y, en general, se recomienda que se tome o se siga tomando en cuenta para futuras intervenciones.

Asimismo, la responsabilidad que se encomendó a los productores alpaqueros para ejecutar gestiones con instituciones y autoridades locales y compartir roles financieros, fue indispensable para el éxito del proyecto. La responsabilidad financiera que se les adjudicó les permitió tomar conciencia de que el capital que estaban invirtiendo debería brindar sus frutos, por lo que obtener resultados de la inversión que estaban realizando en el proyecto se convirtió en una prioridad.

En el proyecto MECOCALP se ha identificado una visión empresarial. Como dicen González, Manrique y González (2010), los socios, al tener un único propósito, muestran su mayor esfuerzo e invierten su dinero y sus conocimientos, lo que sin duda es un aporte importante para el proceso asociativo y organizacional. El temor a perder su propia inversión motivó a los productores alpaqueros a ser más responsables en las gestiones y lecciones que brindaba el proyecto; asimismo, asumieron el compromiso de asistir a las capacitaciones que brindaba CECOALP para la comercialización de la fibra de alpaca.

En tal sentido, es importante considerar que tanto la administración como la actividad empresarial son congruentes. Como indica Drucker (1999), un empresario que no aprende a administrar no durará mucho tiempo y una gerencia que no aprende a innovar, tampoco. En la actualidad toca ver el cambio como una norma y corresponde generar cambios en vez de reaccionar a ellos. Lo recomendable es que la gerencia debe concentrarse en los resultados y en el desempeño de la organización. Es función específica de la gerencia organizar los recursos de la organización con miras a resultados externos.

Según Drucker (1999), el conocimiento se ha convertido en el recurso económico clave y dominante y, quizás, la única fuente de ventaja competitiva para las organizaciones del siglo XXI. Es por ello que la Empresa Promotora buscó que la organización responsable de las capacitaciones tuviera experiencia respecto a la producción y comercialización de fibra de alpaca,

de modo que las asociaciones productoras alpaqueras en un futuro puedan ser competitivas a nivel nacional e internacional.

Si bien durante la ejecución del proyecto el trabajo de CECOALP fue uno de los más distinguidos por el monitoreo y seguimiento de los socios de modo que se cumplan los compromisos asumidos y cumplir con los resultados, no bastó solo de ello. No se llegó a cumplir con todos los objetivos propuestos del proyecto, como fue la certificación empresarial, puesto que no existía en ese entonces una institución educativa que certifica dicha mención, y esta situación no permitió que la competitividad que CECOALP pretendiera en el inicio del proyecto, se lograra concretar.

Lo que sí fue un gran logro y resultado de CECOALP fue implantar conocimientos a los productores alpaqueros respecto a la producción y comercialización de la fibra de alpaca, puesto que hasta la fecha las asociaciones que surgieron durante este proceso, siguen vigentes en este rubro empresarial y también son reconocidas como fuentes de conocimiento, tanto así, que brindan capacitaciones a productores alpaqueros independientes y nuevas asociaciones.

CECOALP confirmó ser una organización con conocimiento de causa en cuanto a la producción alpaquera y logró expandir su área de intervención a nivel nacional, pues antes de este proyecto solo intervenía en Arequipa y Puno, principalmente.

Es importante indicar que, si bien el éxito del proyecto se refleja en la sostenibilidad de las asociaciones, el cumplimiento de todos sus objetivos hubiera permitido la creación de nuevas asociaciones, principalmente el objetivo que indicaba la certificación, con especialidad en comercio internacional, que no existía en instituciones durante la ejecución del proyecto. Esta situación se debió al débil diagnóstico que tuvo en sus inicios el área de intervención del proyecto.

Este modelo de gestión del proyecto, que surge desde el sector privado, podría también incorporarse en el modelo público. Muchas veces en el Estado las responsabilidades compartidas quedan en la teoría, pero no en la práctica, por lo que no se logra una verdadera cogestión. Incorporar este modelo al sector público debe implicar, necesariamente, reestructuraciones jurídicas que permitan una correcta gestión compartida entre los actores involucrados, incluyendo procesos de reporte y rendición de cuentas.

Con todo, es posible concluir que el proyecto de mejoramiento de la competitividad organizacional y comercial de los productores alpaqueros tuvo limitaciones que pudieron prevenirse, especialmente en cuanto a un mejor proceso de diagnóstico. Sin embargo, la cogestión impulsada durante



todo el proceso y el compromiso de todos los actores involucrados lograron grandes resultados que impactan hasta ahora en la calidad de vida de socios alpaqueros y comunidades que apostaron por el proyecto.

Por tanto, entre los logros o resultados obtenidos por la cogestión, se puede señalar que la metodología de redes empresariales permitió seleccionar a aquellos más comprometidos y organizarlos para fortalecer su confianza a través de las redes, de modo que lograron el mejoramiento de las fibras de alpaca y su comercialización con éxito.

Así también, el capital social existente permitió que la iniciativa fuera sostenible en el tiempo, ya que los productores alpaqueros (principales actores) obtuvieron el conocimiento técnico y empresarial necesario para continuar y mantener el flujo de producción y comercialización de la fibra de alpaca. Al 2017, ambas asociaciones de productores alpaqueros (de Marcapata y Ocongate) figuraban en la lista de asociaciones beneficiadas por Sierra y Selva Exportadora (programa del Ministerio de Agricultura y Riego), lo que denota sostenibilidad de los resultados del proyecto y continuidad de las actividades de las asociaciones.

Si bien el proyecto como tal consistió en la segunda parte de una iniciativa previa de mejora de las comunidades del área de influencia de la Carretera Interoceánica, la manera en que se desarrolló y los resultados obtenidos demuestran su potencial de réplica. Es necesario destacar la importancia del trabajo con asociaciones y de la cogestión como base para la ejecución del proyecto. Ya sea como refuerzo a proyectos ya realizados o propuestas nuevas, MECOCPAL puede ser tomado como caso de estudio para futuras iniciativas que puedan incorporar las lecciones aprendidas y aprovechar sus muchas fortalezas.

## Bibliografía

- BOBADILLA, P. (1995). Poder y Gestión Institucional en las ONG. *Revista Debates en Sociología*. Lima: PUCP
- BOBADILLA, P. (2004). La gerencia social en el nuevo siglo: una aproximación teórica. *Debates en Sociología*. Lima: PUCP
- BOBADILLA, P. (2014). *Más allá de las aulas. Sistematización del Proyecto Comunidades de Aprendizaje 2008-2011*. Dirección Académica de Responsabilidad Social. Lima: PUCP
- BOBADILLA, P. (2018). *La Gerencia Social en la Práctica: Análisis de las Políticas e Intervenciones Sociales desde los Fundamentos de la Gerencia Social*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.

- BOBADILLA, R. & AVILA, O. (2014). *De la participación comunitaria a la participación social: un enfoque de Ecosalud*. Maracaibo: Espacio Abierto-Universidad del Zulia.
- CHIAVENATO, I. (2009). *Gestión del Talento Humano*. Tercera Edición. México: Mc Graw Hill.
- DRUCKER, P. (1999). *Los Desafíos de la Gerencia para el Siglo XXI*. Bogotá: Grupo Editorial Norma
- GONZÁLEZ J.; MANRIQUE, O. & GONZÁLEZ, O. (2010). La visión gerencial como factor de competitividad. Bogotá: *Revista Escuela de Administración de Negocios*.
- INTEGRACIÓN DE LA INFRAESTRUCTURA REGIONAL SUDAMERICANA SUR - IIRSA SUR (2016). *Reporte de Sostenibilidad: Abriendo camino al cambio*. Recuperado el 12 de abril del 2018 de: <https://www.iirsasur.com.pe/descargas/REPORTE-IIRSA-SUR-WEB.pdf>
- INTEROCEÁNICA SUR – ISUR (2011). *Proyecto: Mejorando la competitividad organizacional y comercial de los productores alpaqueros de los distritos de Ocongate y Marcapata, Provincia de Quispichanchi, Región Cusco*, Cusco: ISUR (no publicado).
- KAST, F. & ROSENZWEIG, J. (1998). *Administración en las organizaciones: Enfoque de sistemas y de contingencias*. México: Mc Graw Hill.
- Odebrecht (2014). Asociación Odebrecht Perú [Página web institucional]. Recuperado el 13 de abril de 2018, de: <http://www.odebrecht.com.pe/negocios/infraestructura/obras-realizadas/infraestructura-vial/iirsasur-tramos-2-y-3>
- PORTER, M. & KRAMER, M. (2011). La creación de valor compartido. *Harvard Business Review América Latina*.
- RIST, G. (1999). *La cultura y el capital social, cómplices o víctimas del desarrollo*. París: BID.
- Sistema Electrónico de Contrataciones del Estado - SEACE (s.f.) *Mapa de la provincia Quispichanchi, departamento de Cusco*. Recuperado el 13 de abril de 2018, de: [http://app.seace.gob.pe/mon/ProcesoReporteGrafPb.jsp?tipo\\_cons=1&dep\\_codigo=08&pro\\_codigo=12&tipo\\_cons\\_sub=1&anhoentidad=2006&anho\\_rep=](http://app.seace.gob.pe/mon/ProcesoReporteGrafPb.jsp?tipo_cons=1&dep_codigo=08&pro_codigo=12&tipo_cons_sub=1&anhoentidad=2006&anho_rep=)

## Vita

- *Sonia Guisella Berrocal Flores*: Licenciada en Arqueología por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Con estudios en curso en Maestría en Gerencia Social por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Experiencia en gestión de diversos proyectos arqueológicos para entidades públicas y privadas. Actualmente se desempeña como asistente del área de Gestión Cultural del Programa Qhapaq Ñan del Ministerio de Cultura.
- *Yansey Victoria Cacho de la Cruz*: Trabajadora Social de la Universidad Nacional Federico Villarreal. Con estudios en curso de Maestría en Gerencia Social por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Experiencia en implementación y gestión de proyectos sociales en el sector público y privado. Especialista en responsabilidad social y relaciones comunitarias. Actualmente coordinadora del Área de Bienestar Social en una empresa del rubro de minería.
- *Lourdes Gabriela Conde Zúñiga*: Licenciada en Psicología Clínica de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP), cursando la Maestría en Gerencia Social con mención en Gerencia de Programas y Proyectos de Desarrollo. Asistente de investigación de la Universidad del Pacífico y pre-docente de la facultad de psicología de la PUCP. Experiencia en diseño y gestión de proyectos de investigación en temas relacionados al desarrollo infantil temprano.
- *Natalia Andrea Párraga Corzo* (Editora): Comunicadora para el desarrollo de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP), cursando la Maestría en Gerencia Social. Especialización en programas y proyectos para la infancia y adolescencia en la Universidad Antonio Ruiz de Montoya. Experiencia de voluntariado, proyectos sociales, educativos, responsabilidad social y cooperación internacional. Actualmente oficial de cooperación en el Comité Internacional de la Cruz Roja.
- *Eleanor Paola Rojas Quispe*: Licenciada en Administración Hotelera y Maestro en Ciencias Empresariales por la Universidad San Ignacio de Loyola. Con estudios en curso en Maestría en Gerencia Social por la Pontificia Universidad Católica del Perú y doble grado en Maestría en Gerencia de Empresas Sociales para la Innovación y Desarrollo Local por la Universidad EAFIT de Colombia. Experiencia liderando proyectos relacionados a gestión de clientes (sector público y privado), y participación comunitaria en programas sociales educativos enfocados a personas con discapacidad.
- *Fiorella Edith Silvera Cruces*: Licenciada en Sociología por la Universidad Nacional Federico Villarreal y cursando la Maestría en Gerencia

Social con especialidad en Participación Comunitaria por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Especialista en relaciones comunitarias y resolución de conflictos de proyectos de inversión pública y privada en sectores como minería, energía, transporte, agricultura, vivienda y turismo. De igual forma, tiene experiencia en la elaboración de instrumentos de gestión ambiental para la implementación de proyectos. En la actualidad, labora como Especialista en Resolución de Conflictos en el Área de Gestión Social y Diálogo de Plan Copesco Nacional - Unidad Ejecutora del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo.

- *Marisol Torres Tunque*: Lic. en Sociología por la Universidad Nacional del Centro del Perú. Con estudios en Maestría en Gerencia Social por la Pontificia Universidad Católica del Perú y doble grado en Maestría en Gerencia de Empresas Sociales para la Innovación y Desarrollo Local por la Universidad EAFIT de Colombia. Especialista en identificación y resolución de conflictos sociales y relaciones comunitarias; conocimiento sobre equidad de género e interculturalidad; buen dominio de investigación social cualitativa y cuantitativa y elaboración de informes. Actualmente se desempeña como especialista social en la DEIN del Servicio Nacional de Certificación Ambiental para Inversiones Sostenibles - SENACE.
- *Daojing Vilca Manrique*, Licenciada en Socióloga de la Universidad Nacional Federico Villarreal, actualmente estudiante de la maestría de Gerencia Social de la Universidad Pontificia Católica del Perú. Cuenta con experiencia como Analista en Monitoreo y Especialista en Planificación de proyectos y programas en Organizaciones No Gubernamentales (ONG), Especialista Social en temas mineros a nivel nacional, Analista de Proyectos en las macro-regiones del Perú, como facilitadora en ONG en temas de emprendimiento y planes de negocios, y en municipalidades distritales en temas de presupuesto participativo.

## Gestión articulada del desarrollo económico territorial, aportes al desarrollo sostenible desde el espacio local. Caso: Distrito de Pilpichaca, Huancavelica, Perú

*Autor: Mg. Raúl Pasco Ames*

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) se gestaron en el 2012 en el marco de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible y fueron adoptados en el 2015 como un compromiso global orientado a cubrir las brechas observadas durante la implementación de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)<sup>24</sup> y a confrontar de una manera integrada los nuevos retos sociales, económicos y ambientales, con el propósito de poner fin a la pobreza, proteger el planeta y garantizar paz y prosperidad a todas las personas para el año 2030.

En ese marco, el desarrollo territorial surge como un enfoque integrador del desarrollo, el medio ambiente y la población, orientado a reducir la pobreza a través de un proceso de transformación institucional y productiva. Una de las dimensiones claves del desarrollo territorial es la dimensión económica, cuya implementación se ve facilitada mediante la comprensión y aplicación del enfoque de la cadena de valor, el cual permite facilitar la articulación entre los agentes económicos y actores claves para mejorar sus vínculos y procesos, y fortalecer el desempeño individual y colectivo -considerando factores de carácter económico, ambiental y social- a fin de generar mayor valor económico y social en beneficio de la población del entorno.

Al mismo tiempo, considerando que la gerencia social, es una disciplina que aborda la solución sostenible de problemas sociales complejos a través de la gestión articulada de programas y proyectos de desarrollo, y que juega un papel clave en la "...creación de valor público, contribuyendo ...a la reducción de la pobreza y de la desigualdad, así como al fortalecimiento de los estados democráticos y de la ciudadanía..."<sup>25</sup>, en el presente documento se hace un esfuerzo por integrar y articular los conceptos antes señalados en torno del desarrollo económico territorial, relacionándolos con una experiencia concreta desarrollada en el distrito de Pilpichaca -localizado en la provincia de Huaytará, departamento de Huancavelica- en el marco de las acciones del Programa PRODERN<sup>26</sup> implementado entre 2014 y 2018 en varios departamentos del centro y sur del Perú.

24 Período 2000-2015,

25 <https://hirvanwoman.wordpress.com/2016/12/20/definicion-de-gerencia-social/>

26 Programa de Desarrollo Económico Sostenible y Gestión Estratégica de los Recursos Naturales. Agencia Belga de Desarrollo (CTB)- MINAM.

La idea es que la información y las reflexiones que se presentan en las próximas páginas puedan servir de referencia relevante para ser profundizada y/o tomada en cuenta en futuras iniciativas de desarrollo económico territorial.

Así, es importante reconocer que a pesar de los importantes avances registrados en materia de reducción de la pobreza, mejora de los indicadores de salud y de educación -registrados a nivel global, regional, nacional y local en el marco de la implementación de los nueve ODM entre los años 2000 y 2015- vastos territorios quedaron postergados de los beneficios y oportunidades generadas, y aspectos transversales claves como la equidad de género, la inclusión social y económica, y la gestión efectiva de los recursos naturales en un contexto de cambio climático, aún quedaron pendientes en la agenda del desarrollo y de los hacedores y decisores de políticas, así como de las organizaciones encargadas del diseño, implementación y evaluación de programas y proyectos de desarrollo.

En ese contexto, que fueron adoptados los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) “como un llamado universal para poner fin a la pobreza, proteger el planeta y garantizar que todas las personas gocen de paz y prosperidad para el 2030” (PNUD)<sup>27</sup>, constituyéndose en un importante marco orientador de los esfuerzos de desarrollo territorial.

## Gráfico N° 1 Objetivos de Desarrollo Sostenible



Fuente: PNUD<sup>28</sup>

27 <https://www.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals.html>

28 <https://www.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals.html>

Como ya es conocido, los ODS consisten de 17 objetivos mutuamente articulados e interdependientes desde la perspectiva social, económica y ambiental. Sin embargo, reconociendo dichas vinculaciones, para los fines del presente documento en el que se abordan aspectos relevantes del desarrollo territorial desde una perspectiva económica, resultan especialmente relevantes los siguientes objetivos: ODS 1, Fin de la pobreza; ODS 2, Hambre cero; ODS 8, Trabajo decente y crecimiento económico, y ODS 10, Reducción de las desigualdades. A continuación, se sustenta el porqué de la relevancia de cada uno de esos objetivos para el desarrollo económico territorial, en base a los datos y conceptos que nos presentan los ODS.

**ODS 1: Fin de la pobreza:** es importante porque plantea “Erradicar la pobreza en todas sus formas sigue siendo uno de los principales desafíos que enfrenta la humanidad. (...) millones de personas aún viven con menos de US\$1,90 al día (2015) y muchos carecen de acceso a alimentos, agua potable y saneamiento adecuados. (...) nuevas amenazas que plantean el cambio climático, los conflictos y la inseguridad alimentaria necesitan mayores esfuerzos para sacar a las personas de la pobreza”.

**ODS 2: Hambre cero:** pues, lamentablemente, “(...) el hambre y la desnutrición aún siguen siendo grandes obstáculos para el desarrollo de muchos países. (...) como consecuencia directa de la degradación ambiental, la sequía y la pérdida de biodiversidad. (...) La desnutrición y la inseguridad alimentaria parecen estar incrementándose tanto en casi todas las de regiones de África, como en América del Sur. (...) Tal situación “(...) implica promover prácticas agrícolas sostenibles a través del apoyo a los pequeños agricultores y el acceso igualitario a la tierra, la tecnología y los mercados”.

**ODS 8: Trabajo decente y crecimiento económico.** resulta relevante el estímulo del “(...) crecimiento económico sostenible mediante el aumento de los niveles de productividad y la innovación tecnológica”. Implican la necesidad de “(...) Fomentar políticas que estimulen el espíritu empresarial y la creación de empleo (...) a fin de (...) lograr empleo pleno y productivo y un trabajo decente para todos los hombres y mujeres para 2030”.

**ODS 10: Reducción de las desigualdades:** su importancia radica en el hecho de que “La desigualdad de ingresos está en aumento en casi todas partes en las últimas décadas...” y “Para frenar este aumento de las disparidades, es necesario adoptar políticas sólidas que empoderen a las personas de bajos ingresos y promuevan la inclusión económica de todos y todas, independientemente de su género, raza o etnia”.

Dicho lo anterior, es muy importante considerar la aproximación territorial del desarrollo, que propone la integración del desarrollo, el medio ambiente y la población (Chambers, R)<sup>29</sup> así como las expresiones de Peemans J., cuando señala que “(...) el desarrollo es visto como ligado intrínsecamente a la capacidad de consolidar los lazos sociales al interior de colectividades que tienen una base territorial definida. Está relacionado también a la capacidad de las poblaciones de administrar su ambiente natural de una manera viable, a través de la construcción de un cuadro institucional apropiado y de una identidad cultural que tiene su base material en la construcción misma del territorio dado. El desarrollo se enriquece por la diversidad”. (Citado en Valcárcel, 2006).

En esa misma línea, también resulta relevante resaltar el carácter transformador del proceso de desarrollo territorial. Por ejemplo, a nivel de América Latina, expertos en la materia como Alexander Shejtman y Julio Berdegué ((2003), definen el desarrollo territorial rural como “(...) un proceso de transformación productiva e institucional desde un espacio rural determinado, cuyo fin es reducir la pobreza rural”. (Citado en Valcárcel 2006)

Así, desde una mirada integral y estratégica del desarrollo, teniendo como norte el bienestar de la persona humana, la dimensión económica -tanto como la social y la ambiental- resulta fundamental para orientar el desarrollo territorial. La dotación de activos públicos en el territorio, tales como la infraestructura productiva, la construcción, mejora y mantenimiento de vías de acceso, la electrificación, la infraestructura productiva (canales, reservorios, etc.) y los servicios de apoyo a la comercialización (plazas pecuarias/ ferias locales, asistencia técnica) aspectos productivos, organizacionales y de gestión (articulación con el mercado, etc.) son condiciones necesarias para viabilizar y ampliar el alcance territorial de las iniciativas de carácter económico.

Por otro lado, la priorización de los emprendimientos debe considerar, entre otros aspectos, el potencial productivo del territorio y la demanda del mercado, pues la combinación estratégica de las potencialidades del territorio y las oportunidades del entorno, suele ser una combinación de éxito. Esto implica repensar el desarrollo local con una perspectiva territorial y sistémica basada en ventajas competitivas considerando entre otros elementos de calidad, precio y generación de valor social.

En ese marco, las municipalidades, en tanto instancias locales de gobierno más cercanas a la población, son actores claves para impulsar y

---

29 Investigador Asociado en el Equipo de Participación, Poder y Cambio Social del Instituto de Estudios de Desarrollo, Reino Unido.



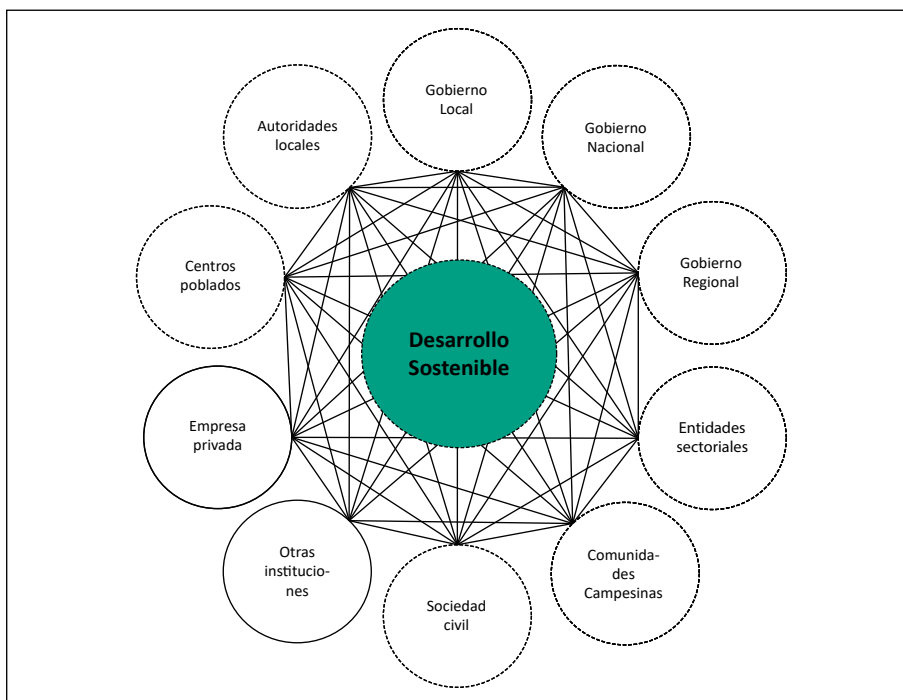
liderar el desarrollo territorial considerando las tres dimensiones claves del desarrollo sostenible -social, económica y ambiental- con una perspectiva estratégica en función de objetivos de desarrollo de mediano y largo plazo, sin perder de vista la importancia de la actuación y la atención de las urgencias en el corto plazo.

Ello, a la vez, constituye un reto para estas instituciones, pues -entre otros aspectos- implica que tienen que trabajar activamente en la adecuación de sus estructuras e instancias de gestión, en la asignación de funcionarios idóneos -competentes- en las posiciones claves, así como en la actualización y alineamiento de sus instrumentos de gestión con los objetivos de desarrollo expresados en los planes de desarrollo concertado. Tales esfuerzos -por su contribución al fortalecimiento organizacional de las instancias locales de gobierno- pueden marcar la diferencia en la eficacia y eficiencia del desarrollo entre un territorio y otro.

Al mismo tiempo, resulta fundamental diseñar e implementar programas proyectos de desarrollo productivo orientados a mejorar los niveles de producción, productividad y calidad de los productos de las cadenas de valor más promisorias del territorio. Ello implica, en principio, tener claramente identificadas las oportunidades de mercado a fin de orientar y alinear los emprendimientos de carácter económico en función de esas oportunidades; sólo así será posible mejorar los niveles de ingresos monetarios de los productores locales de una manera concreta y sostenible.

Por otro lado, la gestión descentralizada del desarrollo territorial, reconociendo el liderazgo de los gobiernos locales en la materia, implica llevar adelante un trabajo articulado a nivel intergubernamental e intersectorial, respetando las competencias y responsabilidades de los diferentes niveles de gobierno y de los entes rectores de carácter sectorial, las organizaciones de la sociedad civil y el sector privado. Sin embargo, aunque el enfoque multiactor del desarrollo (ver gráfico siguiente) es un tema recurrente y de consenso en el discurso institucional -como también sucede con la valoración de la participación ciudadana- su aplicación concreta y efectiva aún constituye un reto que requiere atención, poniendo por delante el interés colectivo, en muchos territorios específicos.

## Gráfico N° 2 Enfoque de desarrollo multiactor



Fuente: Antamina, adaptación propia<sup>30</sup>

Por otro lado, desde una perspectiva sistémica, el desarrollo territorial también implica considerar diferentes niveles analíticos mutuamente articulados, es decir los niveles meta (governabilidad: organización política y económica para el desarrollo; condiciones institucionales básicas y consensos), macro (estabilidad macroeconómica), meso (políticas públicas: infraestructura, educación, salud, ambiente, tecnología) y micro (capacidades de gestión, estrategias de articulación con el mercado, prácticas productivas, interacción y organización de productores) (Ferrer 2005).

Al mismo tiempo, es preciso señalar que los enfoques y conceptos mencionados en los párrafos previos forman parte del campo de acción de la Gerencia Social, disciplina orientada al abordaje de "(...) problemas sociales complejos, difíciles de ser resueltos (de una manera sostenible) por un solo sector u organización" (Bobadilla, PPT de clases presenciales MGS), en un contexto en el cual "(...) los modelos de gestión articulados de programas y proyectos sociales se convierten en un nuevo paradigma para el manejo, uso y orientación de los bienes públicos..." y en el que "(...) surgen nuevos

<sup>30</sup> Basada en <https://www.antamina.com/nuestro-modelo-multiactor/>

desafíos (...) para la gestión de políticas, programas y proyectos". (Brochure Maestría en Gerencia Social- PUCP, y PUCP 2017).

Así, la Gerencia Social "(...) adquiere su identidad frente a la gestión pública y privada, en tanto intenta comprender los esfuerzos de cogestión basados en sistemas de cooperación racional, en la cual las responsabilidades no están centradas en una de las partes, sino por el contrario, se comparten con roles y reglas de juego claramente establecidas por consenso y tomando en cuenta las capacidades de los involucrados en la puesta en marcha de un programa o proyecto..." (Bobadilla, PPT clases presenciales- Fundamentos de Gerencia Social- MGS\_PUCP).

Habiendo presentado varios enfoques y conceptos claves como marco de referencia -ODS, desarrollo territorial, cadenas de valor, enfoque de género y gerencia social-, en las páginas siguientes se relacionan esos conceptos con los aspectos más relevantes de la experiencia de desarrollo económico territorial registrada en distrito de Pilpichaca, en el marco de las acciones del Programa PRODERN<sup>31</sup> coejecutado entre la Agencia Belga de Desarrollo (CTB) y el Ministerio del Ambiente, entre los años 2013 y 2018, en activa colaboración con los gobiernos locales y otros actores clave del entorno, en los departamentos de Ayacucho, Apurímac, Huancavelica, Junín y Pasco.

El Programa desarrolló sus intervenciones en el marco de las orientaciones estratégicas del gobierno peruano, enfocadas en la promoción del crecimiento económico con inclusión social y una mejor distribución de la riqueza, generando condiciones para desarrollar mercados internos para aliviar la pobreza en las zonas rurales en situación de pobreza y extrema pobreza<sup>32</sup>

El PRODERN, se planteó el objetivo de "reducir el nivel de pobreza de los hombres y mujeres de las regiones consideradas en el ámbito del programa, conservando y aprovechando sosteniblemente los recursos naturales y la diversidad biológica, y tomando en cuenta las necesidades de las generaciones futuras".

Para ello, el Programa desarrolló diversas intervenciones estructuradas en ocho componentes: puesta en valor de servicios ecosistémicos, belleza escénica y ecoturismo, gestión y conservación de la biodiversidad, educación ambiental, información ambiental estratégica, gobernanza y gestión territorial, cadenas de valor y participación y ciudadanía ambiental, y cuatro ejes transversales: enfoque de género, inclusión y participación social, acceso equitativo a los recursos naturales y enfoque social<sup>33</sup>.

31 Alcance: Regiones Ayacucho, Apurímac, Huancavelica, Junín y Pasco.

32 <http://prodern.minam.gob.pe/quienes-somos> . Consulta: 18-05-2019.

33 <http://prodern.minam.gob.pe/quienes-somos> . Consulta: 18-05-2019.

Sin embargo, para los fines del presente documento, se abordan principalmente aspectos claves referidos al componente de cadenas de valor (sistemas de producción sostenibles), con atención en las experiencias desarrolladas en el distrito de Pilpichaca<sup>34</sup>, centro poblado de Pichcahuasi, desarrollados en el marco del convenio suscrito en 2012 entre el Gobierno Local y la CTB.

### Gráfico N° 3 Mapa de ubicación, Distrito de Pilpichaca y CP Pichcahuasi



Fuente: Elaboración propia, en base a Sistema Georeferenciado Sayhuite

El PRODERN define el enfoque de cadenas de valor como “un mecanismo para facilitar la articulación entre los actores de una cadena productiva, la implementación de buenas prácticas relacionadas con el uso sostenible, la conservación de la biodiversidad y la distribución equitativa del beneficio ambiental, social y económico de los participantes de la cadena”<sup>35</sup>. Como puede apreciarse, esta definición es compatible con una mirada integral y estratégica del desarrollo, teniendo como norte el bienestar de la persona humana, aspecto fundamental para orientar los procesos de desarrollo territorial y -por tanto- con los ODS y con la Gerencia Social.

En el caso de la experiencia que nos ocupa, luego de las acciones de diagnóstico de las potencialidades del territorio y la priorización de las cadenas de valor más promisorias, los procesos relacionados con el desarrollo económico local fueron impulsados bajo el liderazgo del gobierno local con la participación activa de los productores; la cadena de valor de la fibra de colores de alpaca fue una de las cadenas priorizadas.

34 Fuente: entrevistas con miembros del equipo técnico del Programa.

35 <https://prodern.minam.gob.pe/content/cadenas-de-valor>

También se desarrollaron acciones de fortalecimiento organizacional creándose el Órgano de Desarrollo Económico Local y Ambiental (ODELA) como parte de la estructura organizativa de la municipalidad. Esta instancia, a diferencia de las Oficinas de Desarrollo Económico Local (ODEL) convencionales, incorporó en su accionar la dimensión ambiental del desarrollo; de ahí el cambio en la sigla y el enfoque de trabajo, con el propósito de promover el desarrollo de las cadenas productivas con un enfoque en la producción limpia<sup>36</sup>.

Así, un aspecto innovador en el marco de la experiencia fue la incorporación del “eslabón ecosistémico” como un primer eslabón de la cadena de valor, reconociendo a la base de recursos naturales (suelo, agua, etc.) como factor clave de la productividad y la competitividad territorial.

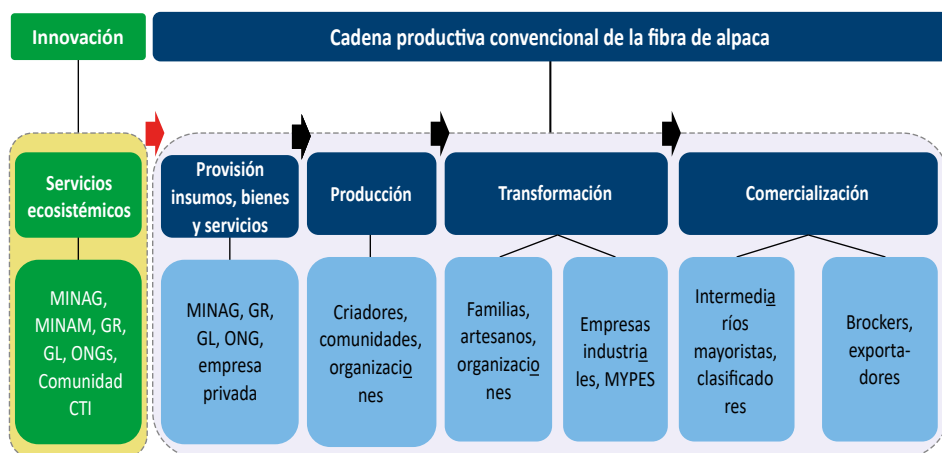
Los esfuerzos previos, hechos antes de la presencia del PRODERN en materia de mejora de la actividad alpaquera, habrían estado orientados principalmente al mejoramiento genético y a la asistencia técnica en los aspectos técnico- productivos relacionados al manejo del hatu alpaquero. Sin embargo, tales esfuerzos no resultaron exitosos por haber omitido -en el análisis de la cadena de valor y, por ende, en el diseño e implementación de las intervenciones- factores claves tales como las severas restricciones en la dotación de recursos hídricos y la escasa disponibilidad de pastos -agudizadas en temporadas estiaje- causas claves de la alta morbilidad y la baja productividad de las alpacas, y las restricciones de organización y gestión de los pequeños productores para poder acceder a mercados de mayor valor. Todo ello, habría limitado de una manera significativa las posibilidades de generación e incremento de los ingresos de las familias alpaqueras, en una región ubicada en el segundo lugar entre las regiones más pobres del país. El PRODERN orientó sus esfuerzos a revertir tales situaciones.

En ese contexto, un aspecto innovador del PRODERN fue la incorporación del “eslabón ecosistémico” como el primer eslabón de la cadena de valor (ver gráfico siguiente), reconociendo así la base de recursos naturales (suelo, agua, etc.) como factor clave de productividad y competitividad territorial. Como se ha dicho antes, de manera paralela, también se trabajó en aspectos organizativos para impulsar y fortalecer la asociatividad de los pequeños productores alpaqueros a fin de promover una cadena productiva más dinámica; así, se conformaron y fortalecieron núcleos locales encargados de asegurar el cumplimiento de las normas de producción agroecológica

36 La producción limpia consiste en “la aplicación continua de una estrategia integrada de prevención ambiental en los procesos, los productos y los servicios, con el objetivo de reducir riesgos para los seres humanos y para el medio ambiente, incrementar la competitividad... y garantizar la viabilidad económica... Permite el ahorro de materias primas, agua y energía, la eliminación, reducción y/o sustitución de materias peligrosas, y la reducción de cantidad y peligrosidad de los residuos y las emisiones contaminantes. PNUMA. Citado en <http://www.cprac.org/es/sostenible/produccion/mas-limpia>

en el terreno, y asociaciones de productores -instancias de segundo nivel- a fin de contar con organizaciones capaces de llevar adelante acciones de negociación y acceso a oportunidades de mercado (nichos) de mayor valor.

### Gráfico N° 4 Innovación en el concepto de cadena productiva



Fuente: elaboración propia, basada en Publicación DRA-GR Puno y entrevista con técnicos del Programa.

Por otro lado, se generaron dos importantes documentos de gestión para apoyar el desarrollo y fortalecimiento de la cadena de valor. A nivel de la ODELA se elaboró el Plan de Desarrollo Económico Local y Ambiental (PLA-DELA) orientado a priorizar sus acciones a desarrollar y otro más específico -el Plan de Trabajo de la Asociación de Productores de Camélidos (APC)- para priorizar y orientar la implementación de las acciones claves relacionados con los respectivos procesos organizativos, productivos y comerciales, así como para fortalecer la asociación y la cadena de valor.

Otro importante elemento de estrategia, orientado a promover el desarrollo de las capacidades locales, fue la identificación y la formación de líderes locales denominados "Yachachiq"<sup>37</sup> mediante talleres enfocados a mejorar los aspectos productivos y comerciales de la cadena, para facilitar y apoyar los procesos de producción, negociación, establecimiento de alianzas estratégicas y para efectuar coordinaciones con el ODELA, las autoridades locales y las entidades financieras. También se desarrollaron acciones de capacitación en temas referidos a la importancia de la asociatividad, el

37 Productores líderes que tiene saberes y que hacen que otros aprendan. El concepto y la práctica en materia de Yachachiqs tiene un referente importante en el marco de las acciones del Programa Sierra Productiva y -también- así como en el Proyecto Haku Wiñay/ Noa Jayatai impulsado por FONCODES en contextos de pobreza y pobreza extrema.

cooperativismo y la formalización; la Asociación de Productores de Camélidos fue fortalecida hasta lograr su formalización.

Otra estrategia clave para el desarrollo de capacidades fue la organización de pasantías o viajes de intercambio vivencial de experiencias. Una de ellas fue la realizada a las instalaciones de la Asociación Solidaria Manos Unidas de Ayacucho, organización de artesanos (liderada por una mujer) especializados en técnicas ancestrales de bordados de lana teñida con plantas naturales, productores de artesanías con fibras de color para los mercados europeo y americano, con la participación activa productoras y productores de fibra de alpaca. Los hombres y las mujeres que participaron de la pasantía, conocieron importantes experiencias de gestión; las mujeres vieron las capacidades de gestión de la lideresa de Manos Unidas como un ejemplo a seguir y los hombres valoraron el potencial de las mujeres para llevar adelante emprendimientos exitosos.

A nivel de acciones de apoyo a la comercialización, se organizó la primera feria de fibra de colores de alpaca en el centro poblado de Pichcahuasi -incluyendo una rueda de negocios- con la presencia de compradores de fibra y representantes de la Dirección de Camélidos del Gobierno Regional de Huancavelica. También se realizó el concurso de calidad de fibras de color, conjuntamente con la Dirección Regional de Agricultura y la Dirección de Camélidos, con el propósito de incentivar y promover la importancia de la calidad de la producción como factor de competitividad.

Luego de las intervenciones del programa, con una perspectiva sistémica que incluye al ecosistema natural como el primer eslabón de la cadena de valor -permitiendo mejorar la disponibilidad hídrica mediante la siembra y cosecha de agua a través de “qochas” o lagunas como factor vital para mejorar las condiciones de riego e incrementar la producción, la productividad y la disponibilidad de pastos para mejorar la alimentación del hatu alpaquero- el territorio ya se posiciona con orgullo como un “Distrito Hidro-Alpaquero” y cuenta con un Plan de Desarrollo Local Concertado 2015-2021 formulado empleando los lineamientos establecidos por el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN, 2014)<sup>38</sup>.

Una vez que las acciones de fortalecimiento técnico-productivo y organizacional, fueron realizadas, se procedió a impulsar los procesos de articulación entre las asociaciones de productores alpaqueros y los mercados de mayor valor. Se promovió la suscripción de acuerdos comerciales entre la Asociación de Productores de Camélidos y la Asociación Solidaria Manos Unidas (Ayacucho), así como con la empresa “Inca Tops” (Arequipa) dedica-

38 Directiva N° 001-2014-CEPLAN. Directiva general del proceso de planeamiento estratégico, Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico. Actualizado al 2016.



da a la producción y exportación de hilos de alpaca, para el abastecimiento con fibra categorizada y de colores.

Habiendo presentado los aspectos más relevantes de la experiencia de desarrollo económico territorial promovida en el Distrito de Pilpichaca durante las intervenciones del PRODERN, y siguiendo el marco de referencia desarrollado en la primera parte del presente documento, a continuación, se pueden esbozar las siguientes conclusiones:

- Los Objetivos de Desarrollo Sostenible se adoptaron en 2015, a fin de afrontar las brechas de desarrollo registradas luego de quince años de esfuerzos e importantes avances en el marco de la implementación de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, así como para abordar los nuevos desafíos en materia social, económica y ambiental, con proyección al año 2030.
- Aun cuando es claro que los 17 ODS se encuentran interrelacionados, el abordaje de los problemas de desarrollo desde una perspectiva económica implica un análisis enfocado, principalmente, en aquellos referidos a dar fin a la pobreza, a eliminar el hambre, propiciar el trabajo decente y el crecimiento económico, y a reducir las desigualdades.
- La aproximación territorial del desarrollo implica la integración del desarrollo, el medio ambiente y la población. También implica la puesta en marcha de procesos de cambio significativo en materia productiva, institucional y organizacional considerando tanto las capacidades y potencialidades humanas, como la dotación de recursos naturales, la diversidad social y la cultura de los territorios concretos. Todo ello, sin dejar de lado los aspectos internos (fortalezas y debilidades) y los elementos del entorno (oportunidades y amenazas) del territorio.
- Las municipalidades, en tanto actores públicos más cercanos a la población, tienen un rol clave en la promoción del desarrollo territorial, con una perspectiva estratégica, en el marco de sus competencias institucionales. Sin embargo, resulta fundamental que, bajo su liderazgo, se lleven a delante procesos e iniciativas de desarrollo de una manera convocante y participativa bajo un enfoque multiactor, cuya aplicación concreta aún es un reto en el caso de muchos territorios.
- La gerencia social aborda la solución sostenible de problemas sociales complejos a través de la gestión articulada, basada en sistemas de cooperación racional y de consenso en el diseño y gestión de los programas y proyectos de desarrollo, contribuyendo así en la reducción de la pobreza y la desigualdad, y en la creación de valor público que se expresa en cambios sociales relevantes como los generados por el programa presentado en este documento.



- El PRODERN se desarrolló entre el 2014 y el 2018- en varios departamentos del centro y sur del país- teniendo como objetivo reducir el nivel de pobreza de los hombres y mujeres de las regiones consideradas en el ámbito del programa, conservando y aprovechando sosteniblemente los recursos naturales y la diversidad biológica, y tomando en cuenta las necesidades de las generaciones futuras. Por tanto, estuvo orientado a contribuir al logro de los ODS mediante sus intervenciones en territorios concretos.
- El PRODERN abordó ocho componentes articulados, incluyendo los referidos al desarrollo de cadenas de valor y la puesta en valor de servicios ecosistémicos, ambos directamente relacionados con el desarrollo económico territorial; al mismo tiempo, incluyó ejes transversales claves como enfoque de género, inclusión y participación social, acceso equitativo a los recursos naturales y enfoque social.
- En el marco del PRODERN, el enfoque de cadenas de valor se definió como un mecanismo para facilitar la articulación entre los actores de una cadena productiva, la implementación de buenas prácticas relacionadas con el uso sostenible, la conservación de la biodiversidad y la distribución equitativa del beneficio ambiental, social y económico de los participantes de la cadena.
- El desarrollo de cadenas de valor implica llevar adelante acciones de diagnóstico orientadas a identificar las potencialidades del territorio y a priorizar las cadenas de valor más promisorias. En el caso de la experiencia presentada en el marco de las intervenciones del PRODERN en el distrito de Pilpichaca -provincia de Huaytará, departamento de Huancavelica- se priorizó la cadena de valor de la fibra de alpaca.
- En el marco de la experiencia descrita, se incorporó e implementó una innovación conceptual y técnica. El “eslabón ecosistémico” fue incorporado como el primer eslabón en la cadena convencional de la fibra de alpaca, reconociéndose así la base de recursos naturales (agua, suelo) como factor clave de productividad y competitividad territorial. Ello permitió superar los resultados de intervenciones previas realizadas en la zona por proyectos anteriores al PRODERN.
- La incorporación del ecosistema natural como el primer eslabón dentro de la estructura convencional de la cadena de valor de la fibra de alpaca, permitió impulsar acciones de siembra y cosecha del agua a través de la construcción de “qochas” aprovechando la existencia de vasos naturales. Ello, a su vez, permitió incrementar la disponibilidad hídrica, instalar sistemas de riego por aspersión, aumentar la dotación y la disponibilidad

de pastos, así como mejorar los mecanismos de uso de pasturas y la alimentación de las alpacas a fin de reducir los niveles de morbimortalidad e incrementar los niveles de producción, productividad, calidad y la competitividad de la fibra

- Las pasantías constituyen una importante estrategia para impulsar el desarrollo de las capacidades de los participantes; tienen un valor especial para el fortalecer capacidades técnico-productivas, así como para ampliar perspectivas, establecer contactos de cooperación y fortalecer capacidades en materia de gestión y comercialización.
- Otro elemento clave, orientado a impulsar el fortalecimiento de las capacidades de los criadores de alpaca organizados en torno de una asociación, fue la implementación de la estrategia de formación de los Yachachiq (capacitadores locales) con énfasis en la mejora de los aspectos productivos, organizativos y comerciales de la fibra de alpaca, así como en la coordinación y formación de alianzas con actores públicos y prestadores de servicios de apoyo a la producción; todo ello ayudó a que la asociación de productores consiga su formalización.
- Los logros alcanzados por la Asociación de Productores de Camélidos de Pilpichaca fueron tales, que ahí se desarrolló la primera feria de fibras de colores de alpaca y un concurso de calidad de fibra de alpaca -a la que asistieron funcionarios del gobierno regional- incentivando a los productores acerca de la importancia de trabajar en la calidad de la fibra como un factor de competitividad.
- Las acciones de apoyo a la articulación de productores con mercados de mayor valor, se reflejan en la suscripción de convenios entre la Asociación de Productores de Camélidos de Pichcahuasi y la Asociación Solidaria Manos Unidas de Ayacucho con la empresa Inca Tops de Arequipa, para la provisión de fibras de colores de alpaca. Tales acciones son pasos concretos orientados al incremento de los ingresos de los miembros de la Asociación de Productores de Camélidos, uno de los factores claves de inclusión y sostenibilidad económica de las comunidades en situación de pobreza y pobreza extrema.

## Bibliografía

- ANTAMINA. Desarrollo Sostenible. Nuestro Modelo Multiactor. Perú. Recuperado el 04 de enero de 2020, de <https://www.antamina.com/nuestro-modelo-multiactor/>
- BOBADILLA, P. (2017). *Fundamentos de Gerencia Social*. PPT clases presenciales. Lima: Maestría en Gerencia Social. PUCP.

- CEPLAN (2014). *Directiva N° 001-2014-CEPLAN. Directiva general del proceso de planeamiento estratégico, Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico. Actualizado al 2016*. Lima: Ceplan.
- FERRER, J (2005). Competitividad Sistémica. Niveles analíticos para el fortalecimiento de sectores de actividad económica. *Revista de Ciencias Sociales*. Vol. 11, N° 1. Maracaibo.
- PNUMA. Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente. Producción más limpia ¿Qué es? Recuperado el 06 de enero de 2019, de <http://www.cprac.org/es/sostenible/produccion/mas-limpia>
- PRODERN. *Programa de Desarrollo Económico Sostenible y Gestión Estratégica de los Recursos Naturales en las regiones de Ayacucho, Apurímac, Huancavelica, Junín y Pasco, Perú*. Recuperado el 05 de noviembre de 2019, de <https://prodern.minam.gob.pe/>
- PUCP (2017). Brochure Maestría en Gerencia Social- PUCP. Recuperado el 20 de octubre de 2019, de <https://posgrado.pucp.edu.pe/maestria/gerencia-social/sobre-el-programa/>
- RAMOS, C. (2011). Gobierno Regional de Puno, Dirección Regional Agraria. *Cadena productiva de fibra de alpaca y su aproximación en el programa su aproximación en el Programa Estratégico de Presupuesto por Resultados (PPT)*. Perú
- VALCÁRCEL, M. (2006). *Génesis y evolución del concepto y enfoques sobre el desarrollo*. Documento de investigación. Lima: Departamento de Ciencias Sociales, Pontificia Universidad Católica del Perú.

## VITA

- Mg. Raúl Pasco Ames: Profesor de la Maestría en Gerencia Social, Escuela de Posgrado, Pontificia Universidad Católica de Perú. Consultor senior especializado en temas de sostenibilidad, responsabilidad social, programas de desarrollo y desarrollo territorial.

## Gestión social de programas sociales: aproximaciones para la comprensión de la articulación interinstitucional. Material de estudio

*Autor: Carlos Centurión y Agüero*

### Introducción

Los programas sociales en el Perú y en América Latina tienen casi 40 años de vida como un instrumento constante de las políticas sociales de reducción y lucha contra la pobreza por parte de los estados nacionales. En nuestro país, un tema clave y escasamente abordado, ha sido la gestión social de los programas sociales. Un antecedente y avance fundamental han sido las aproximaciones al tema desde la Maestría de Gerencia Social de la PUCP: “El desafío de esta publicación es analizar los factores que explican los resultados que consiguen dichos programas y proyectos sociales, y si estos tienen una relación directa con los modelos de gestión que ejecutan o con otros factores del entorno en el cual intervienen”<sup>39</sup>.

Sus principales conclusiones<sup>40</sup> fueron:

- “Los programas y proyectos sociales a cargo del sector público se evidencian como uno de los elementos del entorno más influyente en los logros de gestión, el respaldo político del gobierno y la vigencia de políticas sociales de lucha contra la pobreza o de inclusión social.
- En los programas y proyectos sociales a cargo de las empresas mineras y otros sectores privados, el factor del entorno más decisivo en sus resultados ha sido el involucramiento y la adhesión pragmática de los actores institucionales y sociales con miras a una aceptación y licencia social para sus propósitos empresariales en un marco de responsabilidad social.
- El mayor factor limitativo en la gestión de los programas y proyectos sociales públicos ha sido su estructura vertical y no descentralizada.
- En la mayoría de los programas y proyectos sociales del sector privado, un mecanismo muy influyente en la efectividad de los mismos es la gestión interinstitucional con diversos grados de desarrollo que han favorecido en su sostenibilidad. No hay declaración ni percepción de construcción de valor público y valor social.

39 Bobadilla, P y Centurión C. Coordinadores (2017), “La Gerencia Social en la práctica. Análisis de los modelos de gestión de programas y proyectos sociales” pág. 11 Maestría en Gerencia Social, Escuela de Posgrado - PUCP.

40 Op. cit pág.52

- En la mayoría de los programas y proyectos sociales públicos y privados, en contradicción a lo declarado en sus diseños, no se han implementado importantes estrategias e instrumentos de gerencia social y gerencia pública, tales como estudios de línea de base, mecanismos de monitoreo, evaluación de medio término, final y de impacto, transparencia y rendición de cuentas.
- En general, hay una conciencia creciente de la complejidad de los problemas sociales y de la envergadura de las respuestas, así como de la necesidad y pertinencia de una actuación colaborativa, interinstitucional, intersectorial, etc. para tener mejores condiciones de éxito”.

Avanzando en las respuestas sobre tópicos específicos, como la cogestión de los programas sociales, en la misma publicación se afirma:

“En el campo social que nos ocupa, los modelos de gestión articulados de programas y proyectos sociales se convierten en un nuevo paradigma para el manejo, uso y orientación de los bienes públicos, es decir, de aquellos recursos tangibles (por ejemplo, el acceso al agua) e intangibles (por ejemplo, la seguridad ciudadana), que son de todos los ciudadanos, por lo que deben acceder a estos sin ninguna restricción jurídica ni social”

En reciente publicación<sup>41</sup>, desde la MGS PUCP, se avanza en la respuesta persistiendo en la línea de la cogestión, en los siguientes términos:

- “Las evidencias muestran que los sectores públicos y privados que trabajan en proyectos de apoyo al desarrollo no han logrado aún a reducir la pobreza y la exclusión en todas sus formas. Los factores que explican esta limitación son principalmente los modelos de gestión que dan soporte a las intervenciones.

En las actuales circunstancias, donde se reconoce que los problemas complejos no pueden ser resueltos únicamente por un solo sector administrativo en particular, se requiere incorporar estrategias de cooperación que convoquen a otros actores cuyos aportes contribuiría sustancialmente a la solución de los problemas sociales”

En la misma publicación se establecen las conclusiones sobre la materia, las que a continuación se señalan<sup>42</sup>:

- “... un modelo de gestión que se basa en responsabilidades funcionales compartidas o gestionadas es lo que caracteriza un programa con enfoque de gerencia social”

41 Bobadilla, P. Coordinador (2019) “La Gerencia Social en la práctica. Análisis de las políticas e intervenciones desde la Gerencia Social” Vol. 2. Pág. 10 - Maestría en Gerencia Social, Escuela de Posgrado - PUCP.

42 Op cit pág. 12

- “La coordinación y articulación resultan limitadas, si no existen formalmente establecidas las responsabilidades y las consecuencias que cada actor asume en la implementación de este tipo de respuestas”
- “Es importante fortalecer un modelo de gestión y de cooperación compartida en espacios de gobernanza como el mecanismo que permite planificar, organizar, dirigir y controlar los momentos cruciales de la ejecución del proyecto”
- “La estrategia de trabajo en red y el enfoque de desarrollo territorial resultan cruciales para comenzar a construir modelos de cogestión que se presenten como nuevos paradigmas en la gestión de bienes públicos y semipúblicos”

A pesar de estos avances, la constatación recurrente es que aún son limitados los recursos conceptuales e instrumentales para profundizar en el análisis e interpretación de la gestión social de los programas sociales. Un hallazgo importante del presente estudio es la verificación, en un contexto latinoamericano, de la existencia bibliográfica relativamente específica, abundante y antigua sobre el tema, como se evidencia en las referencias bibliográficas de este documento.

La presente publicación pretende divulgar, sin afanes autorales, los conceptos e instrumentos que ayudarán a una comprensión más objetiva y profunda de la gestión social de los programas sociales desde una mirada de la gerencia social. Para ello, primero se abordará las respuestas al porqué de la articulación interinstitucional; luego se harán las conceptualizaciones, desde la gerencia social y la sociología institucional, sobre la articulación interinstitucional y de los programas sociales públicos; finalmente, se relevarán las lecciones y experiencias nacionales e internacionales de articulación interinstitucional exitosas.

Operativamente se busca responder a preguntas como ¿por qué es necesario articular?, ¿qué implica articular?, ¿a qué tipo de proceso refiere?, ¿qué recursos están implicados?, ¿quiénes deben articular y con quiénes deben hacerlo?, ¿qué experiencias exitosas y lecciones aprendidas nos pueden servir de referente?

## 1. De los conceptos

La denominación formal de articulación interinstitucional es una decisión basada en su reciente mayor uso en la literatura especializada referida al sector público. Sin embargo, hay otras unidades léxicas o categorías como coordinación, integración, colaboración, cogestión, etc. que aparentemente aluden al mismo significado y alcance.

En el Perú en los últimos 10 años, al impulso de los planteamientos de P. Bobadilla y desde su mirada de la gerencia social, se generalizó la acepción cogestión interinstitucional considerándola como un modelo de gestión que busca lograr resultados más eficientes y eficaces, en las cuestiones del bien común. Para que la cogestión funcione con eficiencia y eficacia se requiere que la aplicación de los componentes y herramientas de gestión tome en cuenta el contexto de corresponsabilidad en el manejo de dicho bien, en la medida en que implica la participación de varios actores con diferentes grados de poder, diversidad de intereses en la forma de acceder, manejar y utilizar los bienes comunes (Bobadilla 2004).

Continuando es esa línea argumental, el rol de la categoría COGESTION en la conceptualización de la perspectiva de Gerencia Social que impulsa P. Bobadilla es trascendental: La Gerencia Social se puede definir como “la orientación y adaptación de bienes públicos y semi públicos que se cogestionan de manera intersectorial o interinstitucional y que buscan garantizar una cooperación racional y que produzca beneficios selectivos y compartidos entre los actores miembros de la colectividad en la cual se ejecuta el programa o proyecto de desarrollo” (Bobadilla 2004)<sup>43</sup>.

El uso y referencia de la definición al campo empresarial y de los programas sociales es variado desde su empleo originario a los más recientes<sup>44</sup>. Para el PNAE Qali Warma, el modelo de cogestión para la atención del servicio alimentario, constituye un mecanismo que involucra la participación articulada y de cooperación entre actores de la sociedad civil y sectores público y privado, a efectos de proveer un servicio de calidad a los usuarios del PNAE Qali Warma.

Para el programa CUNA MÁS, el modelo de cogestión es una estrategia de gestión basada en la corresponsabilidad, en la que el estado y la comunidad organizada participan de manera coordinada y articulada, en la ejecución de las prestaciones del programa, teniendo por finalidad la promoción de capacidades en los actores de la comunidad y la participación empoderada de la población en la ejecución de la prestación del programa. Art. 5 Decreto Supremo 001 – 2013 MIDIS

43 La Gerencia Social en el siglo XXI: Una aproximación teórica. Debates en sociología, 29, 11-116.

44 ¿Qué es cogestión? Una corta selección de Wikipedia, revela lo siguiente:

Participación conjunta de todas las personas implicadas en un asunto, o que pertenecen a una empresa, en su organización, gestión y dirección.

Fórmula de participación de los trabajadores en la empresa capitalista, según la cual aquéllos o sus representantes pasan a asumir, conjuntamente con los representantes del capital, tareas de dirección o gestión. El grado de participación puede ir desde la simple sugerencia hasta situar a los representantes de los trabajadores en un plano de igualdad con los representantes del capital, pasando por una serie de niveles intermedios.

Participación conjunta de todas las personas implicadas en la organización y dirección de algo, por ejemplo, de los directivos y trabajadores en la administración de una empresa.

## 2. Una mirada desde más arriba: el desarrollo social inclusivo y el desafío del fortalecimiento institucional

El contenido de este acápite se hace citando in extenso, por su pertinencia, a una reciente publicación de CEPAL<sup>45</sup> donde se plantea la política de Fortalecer la institucionalidad para el desarrollo social inclusivo, mediante un conjunto de intervenciones estratégicas: plasmar el enfoque de derechos en la institucionalidad para el desarrollo social; fortalecer las capacidades organizacionales y de coordinación interinstitucional; asegurar la participación social; avanzar en calidad de la gestión (información, transparencia y rendición de cuentas) y asegurar el financiamiento de las políticas de desarrollo social (2015, p 91).

Específicamente sobre el fortalecimiento de las capacidades organizacionales y de coordinación interinstitucional, señala:

... se requiere fortalecer tanto el papel de los ministerios sociales como la articulación de los actores que participan en la gestión de las políticas. Para ello, la acción pública debe articularse horizontalmente, desarrollando una dinámica de interacción y diálogo permanente entre las instancias gubernamentales nacionales que implementan las políticas sociales, en especial las de superación de la pobreza y la desigualdad. Ello implica fortalecer la articulación entre los ministerios de desarrollo social, los ministerios sectoriales (como los de salud, educación, trabajo, desarrollo productivo rural y urbano, medio ambiente y otros), las entidades a cargo de atender de forma transversal a segmentos o categorías específicas de la población (mujeres, niños, pueblos indígenas, afrodescendientes, jóvenes, adultos mayores, personas con discapacidad y otras) y los organismos con funciones de coordinación, planificación y financiamiento y de desarrollo económico en general.

También es necesario un nivel cualitativamente superior de articulación y complementación entre el ámbito social y el económico. Este es uno de los desafíos más importantes de la institucionalidad social en la región.

La coordinación es de particular trascendencia para diseñar e implementar políticas sociales innovadoras, como las relacionadas con estrategias de inclusión laboral y productiva, los sistemas de cuidado a lo largo del ciclo de vida, y el territorio como espacio articulador entre acciones nacionales y subnacionales de política social”.

45 CEPAL: (2015) “Hacia una institucionalidad para el desarrollo social inclusivo en América Latina y el Caribe” pág. 91, en “Desarrollo social inclusivo: una nueva generación de políticas para superar la pobreza y reducir la desigualdad en América Latina y el Caribe”



### 3. Causas de la ausencia de la articulación: mirada desde las capacidades del Estado

¿Como se explica el limitado efecto de las políticas sociales y específicamente el escaso desempeño de la mayoría de los programas sociales públicos?

Principalmente, por la falta de comprensión del nivel de complejidad de la problemática social y de la multicausalidad de la pobreza, la vulnerabilidad, y la exclusión social, y sus diversas manifestaciones.

Las políticas públicas suelen ser fundamentalmente sectoriales, que parten de un enfoque de compartimentos estancos, mientras que los resultados a los que apunta requieren esfuerzos de articulación. La implementación de la política pública se hace a través de una estructura y racionalidad sectorialista. El predominio de la lógica sectorial en los estados latinoamericanos constituye la principal barrera para avanzar en la integralidad de los servicios sociales, lo cual se plasma en una serie de resistencias políticas, institucionales, culturales y operacionales que imponen límites a la articulación.

La ausencia de procesos de coordinación de política pública -cuando son requeridos- genera al menos dos escenarios negativos en lo que respecta a provisión de bienes y servicios por parte del Estado (Licha, 2006)<sup>46</sup>:

*Desarticulación-fragmentación*: Cuando se formulan e implementan políticas de forma aislada, sin referencia mutua entre agencias, actores y medidas de intervención, el resultado es un mosaico en el que es prácticamente imposible determinar la relación entre las diferentes partes. Lo preocupante es que las políticas se convierten en compartimentos estancos y se pierden la sinergia, los recursos públicos y las oportunidades para un mejor desarrollo de los servicios.

*Tecnocratización-despolitización*: la coordinación es únicamente operativa y no tiene ningún horizonte temporal o de actuación que permita inscribir las intervenciones del Estado en metas o planes de desarrollo a largo plazo. Si se reduce a un asunto técnico, la coordinación pierde su función principal, es decir, su habilidad para concertar visiones y perspectivas entre actores, para que se traduzcan en un accionar público integrado

#### ¿Por qué es tan difícil avanzar hacia la coordinación *prointegralidad*?

- Fragmentación institucional: los problemas sociales son comprendidos de manera fragmentada y se presta poca atención a su integralidad (medio ambiente, procesos familiares, persona). Esto genera una dinámica de trabajo compartimentado.

46 Cfr. "Coordinando la política social ¿es la concertación una opción? Documento de trabajo. Washington DC INDES - BID

- Celos profesionales e intereses políticos que dificultan la participación de algunos actores involucrados en la toma de decisiones.
- La escasa práctica y cultura de diálogo, participación y deliberación, componentes básicos para la coordinación.
- Intervenciones provinciales o nacionales muy rígidas, difíciles de adaptar a contextos heterogéneos.
- Preponderancia de una visión de corto plazo en la formación de las políticas y programas que deben ser coordinados.
- Desigual capacidad institucional entre las distintas organizaciones.
- Alta y persistente complejidad de las políticas que aportan a la integralidad (dificultades para establecer prioridades y para concatenar y articular una masa importante de actividades).
- Déficit de expertos en gestión de políticas coordinadas, con escaso diálogo interdisciplinario.
- Atención de la urgencia por parte de cada área y falta de previsibilidad en el mediano plazo.

Fuente: Repetto, Fabián, "Coordinación de políticas, programas y proyectos sociales" pág 44 en 1 ed. - Buenos Aires - Fundación CIPPEC

#### 4. Marco conceptual concomitante

El análisis de la articulación de políticas en los procesos de implementación se torna fundamental dada la creciente complejidad y multi-dimensionalidad de los problemas sociales y la necesidad consiguiente de avanzar en la formulación de respuestas integradas en lo sustantivo y articuladas en lo operativo.

En este contexto, el estudio de los modelos de gobernanza entrega claves conceptuales para el análisis de los casos de articulación. Esta perspectiva se ve enriquecida con otros hallazgos que devienen del estudio de la coordinación y articulación de la arquitectura institucional y mecanismos que sustentan políticas integradas, así como del estudio de la descentralización y modelos de coordinación vertical.

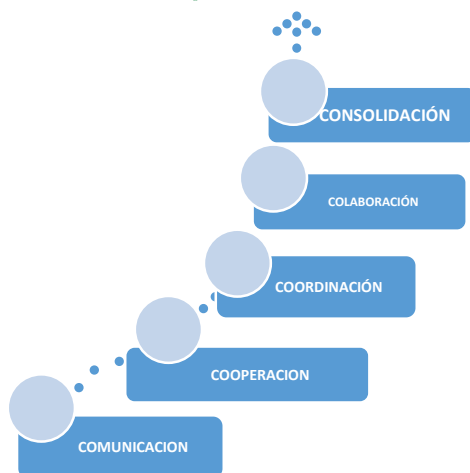
El nivel de intensidad de la articulación y, por ende, las estrategias de colaboración que se definan entre los sectores, dependerán de los propósitos específicos que se persiga correspondiendo buscar una integración de los sectores "(...) cuando el problema es altamente complejo, cuando se debe lidiar con niveles enormes de vulnerabilidad y cuando son necesarios cambios profundos en el comportamiento de los individuos, sus familias y

su entorno” (Cunill et al., 2015: 415). A continuación, se reseña una primera aproximación hacia estos conceptos, desde el lado del sector no público:

#### 4.1. El universo conceptual de la colaboración: niveles

Como evidencian Corbett y Noyes (2008), la articulación puede darse en una gradiente de cinco niveles, según el grado de intensidad de la coordinación de los programas:

**Gráfico N° 1**  
**El universo conceptual de la colaboración**



**Comunicación**, en el que se discute y se intercambia información.

- **Cooperación**, donde se establecen grupos de trabajo o comités que se prestan apoyo general e intercambian información a los programas, servicios y objetivos de los otros.
- **Coordinación**, que se caracteriza por la presencia de acuerdos interinstitucionales formales para coordinar, y las agencias e individuos se involucran en la planificación conjunta, la coordinación de agendas, actividades, metas, objetivos y eventos.
- **Colaboración**, donde agencias, individuos o grupos renuncian voluntariamente a una parte de su autonomía con el objetivo de alcanzar ganancias mutuas o resultados, e implica una administración funcional centralizada.
- **Consolidación**, en que se cuenta con planes y presupuestos multiagenciales y multidisciplinarios, y equipos interagenciales para el suministro continuo de servicios, planificación fusionada y capital humano y activos fijos compartidos.

## 4.2. Los beneficios de la colaboración

Las motivaciones para emprender colaboraciones son variadas e incluyen, entre otras, las siguientes:

- Oportunidad para incrementar los recursos, tanto financieros como medidos en habilidades y competencias, para poner en movimiento recursos inactivos.
- Oportunidad para generar capacidad institucional por medio de la puesta en común de recursos en aras de un mismo objetivo, la explotación de enfoques complementarios y la generación de innovaciones, el aprendizaje recíproco y la difusión de buenas prácticas.
- Oportunidad de acceder a espacios de acción antes desatendidos (ampliación de la cobertura) y a contactos, interlocutores e incluso financiadores nuevos.
- Oportunidad de reforzar la legitimidad de una causa, mediante su instalación más contundente en la arena pública.
- Oportunidad de mejorar la eficiencia explotando enfoques y capacidades complementarias y eliminando actividades duplicadas.

## 4.3. Tipología en base a alianzas colaborativas<sup>47</sup>

Se inicia con la forma más básica, la colaboración que implica un trabajo conjunto sin acuerdos formales o compromisos de largo plazo. Están dentro de esta categoría, desde las acciones coordinadas, las acciones conjuntas de cabildeo o incidencia, el aprendizaje colaborativo y las redes sociales.

Las alianzas son formas de asociación más estructuradas donde sus integrantes mantienen su autonomía. Según el mapeo de La Piana Consulting, el vasto terreno de las alianzas se divide en dos grandes grupos:

El primer grupo incluye las variedades de la consolidación administrativa (en la cual dos o más organizaciones unifican parte de sus estructuras de gestión con el objeto de hacer conjuntamente sus compras, diseñar sus estrategias de marketing y/o capacitar a su personal), el auspicio fiscal (en la cual una OSC ofrece, usualmente mediante un contrato y un pago, el uso de su estatus legal y exención fiscal, y a menudo también apoyo administrativo a grupos dedicados a la misma misión pero que carecen de ese estatus), la programación conjunta (que supone el lanzamiento y la gestión conjuntos de uno o varios programas que se ajustan a los objetivos de ambas partes) y la empresa de riesgo y beneficio compartido (en la

47 Instituto de Comunicación y Desarrollo (2015). Un camino para avanzar y para crecer: Guía para el desarrollo de alianzas colaborativas en la sociedad civil. Uruguay, Págs. 4-5

cual las organizaciones se unen para gestionar una actividad generadora de ingreso que las beneficia a todas).

Dentro del segundo grupo cabe distinguir entre grupos de afinidad, coaliciones, consorcios y asociaciones. Los primeros –organizados en torno de temas, identidades, roles, funciones, inserción geográfica, etc.- unen a profesionales del sector sin fines de lucro con el fin de establecer contactos, recibir apoyo de sus pares, y acceder a oportunidades de crecimiento profesional. Las coaliciones, consorcios y asociaciones, por su parte, son grupos de entidades que ponen recursos en común en aras de un objetivo compartido ...

La reestructuración estratégica es cuando las organizaciones que trabajan juntas en función de un propósito común, terminan uniéndose en una sola (mediante fusión o adquisición) o creando entidades nuevas, tales como empresas conjuntas o entidades subsidiarias.

A continuación, por ser de bastante utilidad para efectos de análisis se retorna a las alianzas colaborativas, basado en la publicación de ICD<sup>48</sup>, se esquematiza y sintetiza lo enunciado anteriormente en la siguiente matriz:

### Cuadro N° 1 Alianzas colaborativas

CATEGORIA	MODALIDADES	
	TIPO	DEFINICION
COLABORACION No requiere de acuerdos formales o compromisos de largo plazo	Acción coordinada	Inversión conjunta para adquirir un recurso que será utilizado por ambas partes. Auspicio conjunto de un evento
	Cabildeo conjunto	Organizaciones de diversa naturaleza que hacen incidencia pública para impulsar agendas públicas o instrumentos de políticas públicas.
	Aprendizaje colaborativo	Coordinación conjunta de eventos de formación
	Redes	Orientadas al fortalecimiento de los vínculos y la coordinación entre cantidades generalmente elevadas de participantes, por ejemplo para influir en forma más efectiva sobre los tomadores de decisiones
ALIANZA Son formas de sociedad más formales y estructuradas que la simple colaboración circunstancial. No implican cambios estructurales radicales en las partes que las integran, las cuales mantienen su carácter de entidades separadas y distintas. Cuentan con mecanismos más o menos formalizados de toma de decisiones y de rendición de cuentas entre y dentro de las organizaciones.	Asociación	Son grupos de entidades que ponen recursos en común en aras de un objetivo compartido por los intereses de sus miembros. Actúan conforme a un formato de conducta.
	Consorcio	Son grupos de entidades que ponen recursos en común en aras de un objetivo compartido de orden económico.
	Coalición	Son grupos de entidades que ponen recursos en común en aras de un objetivo compartido de cambio político o social
	Grupo de afinidad	Se organizan en torno de temas, identidades, roles, funciones, inserción geográfica, etc.- unen a profesionales del sector sin fines de lucro con el fin de establecer contactos, recibir apoyo de sus pares, y acceder a oportunidades de crecimiento profesional.

48 Op.cit.

<b>ALIANZA</b> Son formas de sociedad más formales y estructuradas que la simple colaboración circunstancial. No implican cambios estructurales radicales en las partes que las integran, las cuales mantienen su carácter de entidades separadas y distintas. Cuentan con mecanismos más o menos formalizados de toma de decisiones y de rendición de cuentas entre y dentro de las organizaciones.	Consolidación administrativa	Dos o más organizaciones unifican parte de sus estructuras de gestión con el objeto de hacer conjuntamente sus compras, diseñar sus estrategias de marketing y/o capacitar a su personal
	Patrocinio fiscal	Una OSC ofrece, usualmente mediante un contrato y un pago, el uso de su estatus legal y exención fiscal, y a menudo también apoyo administrativo a grupos dedicados a la misma misión pero que carecen de ese estatus
	Programación conjunta	Supone el lanzamiento y la gestión conjuntos de uno o varios programas que se ajustan a los objetivos de ambas partes
	Empresa de riesgo y beneficio compartido	Las organizaciones se unen para gestionar una actividad generadora de ingreso que las beneficia a todas
<b>REESTRUCTURACION ESTRATEGICA</b>	Fusión	Organizaciones que trabajan juntas en pos de un objetivo común, acaban uniéndose en una sola
	Entidades subsidiarias	organizaciones que trabajan juntas crean entidades descentralizadas o desconcentradas
	Empresas conjuntas	Organizaciones que trabajan juntas crean entidades nuevas

Elaboración propia en base al documento del Instituto de Comunicación y Desarrollo (2015). Un camino para avanzar y para crecer: Guía para el desarrollo de alianzas colaborativas en la sociedad civil. Uruguay

## 5. Los mecanismos de coordinación: Mintzberg.

Las contribuciones de Henry Mintzberg (1984) al realizar el examen de las estructuras y el proceso organizacional, cambian la perspectiva de estudio del proceso de coordinación. Mintzberg resalta su inclinación para estos mecanismos brindándole gran importancia al diseño de la estructura. La forma como se coordinan las distintas partes de la estructura de una organización se denomina “mecanismo de coordinación” y son estos los que conservan unida una organización.

Según Mintzberg, “Los seis mecanismos de coordinación son: 1) Ajuste mutuo; 2) Supervisión directa; 3) Estandarización de productos; 4) estandarización de procesos; 5) Estandarización de habilidades y 6) Estandarización normas” (1984).

- **Ajuste mutuo**

Es el modo de coordinación más común. Se observa lo que hace el socio y se actúa de la misma manera para alcanzar el resultado y ajustarse continuamente. Al encontrar un nuevo socio, cliente, proveedor, uno no sabe precisamente cómo comportarse. Se dice que ya se verá, que se ajustará el comportamiento en función de las circunstancias. Es probable que el otro haga lo mismo: es el ajuste mutuo. Si los socios se conocen, si han practicado juntos este tipo de actividades que deben ser coordinadas, será más fácil, porque este ajuste permite la reacción más rápida, la adecuación más fina por su continuidad.

- **Supervisión directa**

En organizaciones más complejas hay un encargado que asume la responsabilidad del trabajo que ejecutan otros y este encargado supervisa, emite órdenes e instrucciones con el objetivo de que se sigan las pautas y los objetivos planteados de manera ordenada y coordinada. En el programa, si bien hay una supervisión, es para que se cumplan los estándares y no se saque provecho ni se lucre con él.

- **Estandarización de productos**

Se definen y especifican las normas bases y resultados específicos del trabajo, del producto o del desempeño. Teniendo esto claro cada parte tiene la certeza sobre lo que debe hacerse. El hecho de tener claro el producto a obtener hace que las partes se coordinen con el objetivo de cumplir las metas propuestas.

En el programa hay una “estandarización de productos” ya que cada área sabe a dónde es dirigida y se rigen bajo las políticas y normas, las cuales deben obedecerse y seguir para el beneficio del programa y sus usuarios. Cabe resaltar que el programa tiene flexibilidad en sus normas si estas nuevas propuestas benefician a los usuarios.

- **Estandarización de los procesos o programación**

Se deben definir las normas, las bases y los contenidos de cada etapa del proceso, con esto se establece cómo han de realizarse las labores en cada etapa, de esta manera cada persona sabrá sus objetivos y sus metas a cumplir, gracias a esto la organización se coordinará y logrará alcanzar su objetivo final. Si bien el programa tiene normas y bases para cada proceso, no todas son similares y estandarizadas ya que estas se adaptan a las circunstancias, variedad de productos, terrenos, población, climas, etc.; no todos los procesos son iguales, aunque sí existe una matriz que los ordena.

- **Estandarización de normas o calificaciones**

Las reglas que afectan el trabajo se controlan para que todo funcione de acuerdo con el mismo concepto. Esta estandarización de las calificaciones es el medio de control organizacional más abstracto y complejo. En este mecanismo es fundamental la confianza personal e institucional del certificador de las normas o calificaciones.

## 6. La especialización y sus tipos

Si la estructura se constituye a partir de maneras de dividir el trabajo y, luego, de coordinarlo, ¿cuáles son las formas posibles de dividir el trabajo? Primero se va a considerar que existen dos maneras de dividir el trabajo: la especialización horizontal y la vertical.

En la *especialización horizontal*, los actores están en el mismo plano y se separa el trabajo entre pares. Es la forma más importante y significativa para entender a las organizaciones; este es un modo que existe desde hace varios siglos.

Para dividir el trabajo existen seis posibilidades que en realidad se convierten en el doble o el triple en las organizaciones. Son la especialización por especialidades, por procesos de trabajo y funciones, por el momento, por producto, por cliente y, finalmente, por geografía o por localización.

#### **a. Agrupamiento por especialidad**

Las actividades se agrupan en función de las especialidades de los profesionales de la organización. Se valora el hecho de ser experto en un dominio preciso y se induce a los especialistas a adquirir más saber; caso típico, los hospitales y sus especialidades médicas en base a órganos o sistemas.

#### **b. Agrupamiento por funciones**

Se agrupan las actividades a partir de las funciones tradicionales de las organizaciones, con base en los procesos de trabajo. Es la estructura más común en las grandes organizaciones; es la naturaleza de las actividades que sirven para especializar y unir. Aparece una dirección de producción, de mercadeo, de comunicación, de administración, de recursos humanos. Las finanzas pueden estar con administración o con informática, pero también pueden estar separadas. Lo mismo ocurre con los recursos materiales o la seguridad. Estos grupos pueden ser ligados a las operaciones, al apoyo y a las funciones asesoras (staff). A veces se unen todas las direcciones operacionales y todas las direcciones funcionales.

La ventaja de este tipo de estructura es que permite tener una buena centralización, ganar productividad por agrupar a la gente según actividades semejantes; hace posible una cierta especialización, porque los empleados no se limitan a un solo tipo de responsabilidad o experticia. El inconveniente de este tipo de estructura es que difícilmente permite tener una visión general, una perspectiva de cliente o de producto

#### **c. Agrupamiento por el momento**

En este caso se agrupa según el momento cuando se ejecuta el trabajo. Así, se reconoce que los turnos de noche son de naturaleza diferente que los de día y se usa esa particularidad para dividir la estructura en función de esa característica de la producción. Coexiste con otras modalidades de especialización.



#### d. Agrupamiento por producto

En este modo de especialización se marca la naturaleza del producto fabricado o del servicio. Se considera que el producto es tal, que vale la pena que toda la organización marque su importancia articulando su estructura alrededor de este.

#### e. Agrupamiento por localización

El criterio ordenador es la ubicación geográfica. Es una forma de descentralización y/o desconcentración. Por la primera, se descentraliza verdaderamente el lugar de poder para acercarle las necesidades de los clientes lejanos geográficamente, mientras que en la segunda (desconcentración) la administración queda centralizada, pero es desplazada físicamente en la región.

*La especialización vertical* es la separación de las responsabilidades entre gente de nivel jerárquico distinto. Se encuentra, de manera simplificada: un gran jefe que hace planes y da orientaciones, un jefe intermedio que transmite la información de arriba abajo y operadores que ejecutan el trabajo.

## 7. Factores restrictivos y facilitadores de la articulación

### “2.4. Condiciones para la efectividad de la articulación: obstaculizadores y facilitadores

Varios estudios, especialmente estudios de caso o sistematización de servicios integrados, señalan aspectos que pueden dificultar o facilitar la coordinación intersectorial e intergubernamental. Estos analizan los aspectos estructurales y culturales, de las instituciones y de quienes las conforman, que dificultan el trabajo colaborativo entre sectores y niveles de gobierno.

La **resistencia al trabajo intersectorial** constituye uno de los factores clave que dificulta avanzar en su aplicación. Se puede identificar **resistencias de tipo institucional**: reglas del juego que fijan restricciones a las acciones intersectoriales, el centralismo, predominio de lógicas de mercado en la organización y gestión del sector público, la lógica sectorial del presupuesto y de las evaluaciones, y las relaciones intergubernamentales de índole vertical (Cunill, 2014; Slater et al., 2016; Fernández, 2016).

También se encuentran **resistencias culturales** que afectan en especial la gestión de la información y se expresan en particular en el rechazo de los organismos a intercambiar sus datos y usar bases de datos comunes.

Las **resistencias políticas** operan principalmente a partir de los desbalances de poder entre los distintos sectores y niveles gubernamentales y de las relaciones de afinidad política y partidaria entre ellos (Cunill, 2014).

Por su parte, Corbett y Noyes (2008) analizan la semejanza institucional y los desafíos para la articulación que emergen de las disimilitudes en estructura, procedimiento y normas. Establecen tres tipos de servicios e instituciones:

- a) Rutinizados, programas o instituciones donde el centro de su trabajo está dirigido por normas y actividades que deben repetir sin variaciones significativas;

- b) Mixtos, programas o instituciones que contienen algunos elementos automatizados y otros con mayor discreción;
- c) No rutinizados, programas o instituciones caracterizados por normas construidas entre los profesionales, mayor horizontalidad en sus jerarquías, y una mayor discreción en el trabajo de implementación (primera línea). De este modo, articular programas con culturas organizacionales disímiles tendrá mayores desafíos que articular programas o instituciones similares en su estructura organizacional”

.....

“Diversas investigaciones concluyen que para gestionar las diferencias entre instituciones es clave “promover la influencia mutua en la toma de decisiones para balancear las diferencias (reales o percibidas) de poder y propiciar una sostenida comunicación recíproca para generar visiones compartidas”. Asimismo, la cooperación lograda a través de espacios de diálogo resulta ser más eficaz que la lograda a través de la autoridad. “El conocimiento acumulado al respecto muestra que los procesos participativos de deliberación entre los actores pueden contribuir a zanjar conflictos, a crear significados compartidos y a aumentar la percepción de su interdependencia” (Cunil 2014: 34).

Reconocer las distintas formas de resistencias al trabajo intersectorial permite desarrollar estrategias diversas para promover la colaboración, y alerta contra la tendencia de producir la intersectorialidad exclusivamente a través de enfoques estructurales y formales. Asimismo, revela la importancia de considerar también una perspectiva cultural e institucional orientada a construir un sentido de valores unificado y de una cultura común, incidiendo en las afinidades profesionales y organizacionales (Cunill et al., 2015)”

Cortínez, V.; Fernández, I.; Fernández, J.; Leyton, C.; Macías, D.; Molina, C.; Soloaga, I. (2016). “Mejores prácticas internacionales de programas productivos articulados a programas de transferencias monetarias condicionadas”, serie *Documentos de trabajo* N° 210, Grupo de Trabajo Desarrollo con Cohesión Territorial. Programa Piloto Territorios Productivos. Rimisp, Santiago, Chile

## 8. Experiencias exitosas

El Instituto de Estudios Peruanos y la FAO, después de la evaluación de un conjunto de políticas sociales y programas rurales de lucha contra la pobreza vigentes<sup>49</sup>, concluyen lo siguiente:

“Si bien cada una de estas iniciativas tiene distintos enfoques y mecanismos, uno de los aspectos centrales que la mayoría comparte es que son el resultado de una comprensión más compleja del problema que pretenden solucionar. Es decir, su diagnóstico indica que para combatir la pobreza y alentar el desarrollo socioeconómico, ya sea en un territorio o en grupo específico, se requiere de acciones multidimensionales, lo que

49 De estas iniciativas, se consideraron las que destacan por sus buenos resultados, como Chile Crece Contigo (Bedregal, Torres y Carvallo 2014, entre otros), Haku Wiñay (Escobal y Ponce 2016, entre otros) y el Plan Brasil Sin Miseria (MDSCF 2015, Ibarra 2016, entre otros), pero también otras que poseen aspectos destacables o que requieren mejorarse, pero que resultan interesantes para este análisis, dado que nos permiten extraer lecciones para poder aplicar mecanismos de articulación. Cfr. Leyton Navarro, Cristian, “Mecanismos institucionales de articulación para programas de combate a la pobreza rural. Lima”, IEP, 2018. (Documento de Trabajo 248. Estudios sobre Desarrollo, 25)

implica un mayor grado de articulación de instituciones y actores. Estas acciones involucran ámbitos como la infraestructura, los servicios, el fomento productivo, la salud, la educación y la participación ciudadana. Las políticas y programas que revisamos en este documento promueven, principalmente, sinergias entre la infraestructura, el desarrollo de capacidades (institucionales y de los beneficiarios) y el acceso a servicios, como ocurre con Brasil Sin Miseria, el PIRDT y BRAC, que articulan estos tres componentes”.

### Algunas experiencias exitosas de articulación en programas sociales

“En cuanto a los mecanismos de coordinación en el ámbito nacional, se requiere:

- **Sistemas de Información.** Los sistemas de información deben ser funcionales a la gestión de los programas (BSM, Red Unidos, y CCC). En particular tienen que contar con un registro único de beneficiarios que permita observar y analizar de manera integral las necesidades de la población en situación de pobreza y por lo tanto la entrega de los servicios disponibles para esta población. Los sistemas de información resultan cruciales como instrumento de diagnóstico para la creación de paquetes de servicios flexibles y como herramienta de planificación.
- **Mecanismos de articulación vía presupuesto.** Los incentivos monetarios, convenios de transferencias de recursos o pago por resultado, han sido mecanismos relevantes para generar articulaciones virtuosas (ChCC,BSM)

Respecto de la arquitectura institucional para la coordinación, en muy pocos de los casos analizados se encontró una eficaz articulación entre el programa en cuestión y el resto de las instituciones/programas del sector público. Por el contrario, en los programas de fomento productivo analizados se encontró que éstos no descansan en esa articulación sino más bien que la provisión completa de todos los componentes (bienes y/o servicios) del programa es realizada por éste. Lo anterior lleva a dos alternativas, de las cuales se considera a la segunda como la mejor:

1. Se realiza un programa similar a Haku Wiñay en Perú, sin articulación con las otras dependencias. No obstante, las evidentes facilidades prácticas de esta alternativa, hay algunos aspectos clave a los que ésta parece no dar respuesta satisfactoria, que se relacionan con la posible duplicidad de la oferta de programas productivos y con la falta de conocimientos especializados de los técnicos de los ministerios sociales para abordar aspectos específicos de asistencia técnica a pequeños productores.
2. Se consigue una articulación con otros programas vía presupuesto. El PTP recibe uno que se aplica para la activación de otros programas que concurren a atender a la población del PTP, que es un mediador entre la población atendida y los programas de distintas dependencias (SAGARPA, INAES, etc.). Se trata de alinear los esquemas de incentivos que subyacen al diseño de los distintos programas, de manera tal que se aproveche al máximo la experiencia y capacidades de cada dependencia pública.

Además de mejorar los mecanismos de articulación entre los programas de fomento productivo para garantizar una efectiva concurrencia, se hace necesario revisar los apoyos específicos brindados por cada programa federal. La mayoría de los programas de fomento en México brindan apoyos a las familias individuales, no a grupos organizados.

Eso hace que bienes públicos indispensables para el éxito de los proyectos territoriales, cómo podría ser infraestructura vial o productiva, queden sin financiación. En este sentido, resulta particularmente útil la experiencia del FONIE en Perú, que al ser parte integral de la Estrategia de Inclusión Social “Incluir para Crecer”, tiene el potencial de constituirse en una opción para el financiamiento de infraestructura complementaria a los proyectos de negocios inclusivos impulsados por los grupos comunitarios.

### **Mecanismos de articulación vertical: el rol de los actores locales**

El rol protagónico de los ámbitos meso o micro, y de la sociedad civil en distintas fases del ciclo de la política fortalecen las intervenciones diseñadas a nivel nacional y les dan sustentabilidad en el tiempo (Brasil sin miseria, MGNREGA, Haku Wiñay, PNPM-Rural, Comunidades Solidarias Rurales, Chile Crece Contigo).

Empoderar a los actores regionales y locales permite generar coordinación y colaboración en el plano operativo, lo cual podría contribuir, al menos en parte, a encontrar soluciones a las barreras de coordinación que se encuentran en el ámbito nacional.

La experiencia de Haku Wiñay demuestra la factibilidad de transferir recursos a estructuras locales de coordinación en donde participan los gobiernos locales, la sociedad civil y el sector privado, con lo cual se logra descentralizar acciones y, sobre todo, fortalecer el tejido social en el territorio. Se recomienda explorar qué mecanismos similares podrían funcionar en el contexto de México.

Fortalecer la coordinación en el ámbito local puede resultar en una mayor sostenibilidad de las acciones más allá de la vida de la intervención de un programa particular. En el caso de Territorios Productivos esto se traduce en la necesidad de un rol más incisivo de los equipos territoriales, no solo en su trabajo de acompañamiento de las organizaciones locales sino también en los esfuerzos de coordinación con distintos actores gubernamentales y de la sociedad civil en los ámbitos estatal, municipal y de los territorios funcionales

Por ejemplo, entre la estructura operativa del proyecto piloto y las delegaciones de PROSPERA, con los representantes de los programas de fomento en el territorio, con otras organizaciones productivas o con el sector privado.

Haku Wiñay y la Red Unidos en Colombia resaltan también las figuras de facilitadores locales: los yachachiqs en el primer caso y los cogestores sociales de la Red Unidos, los cuales proporcionan un acompañamiento cercano a las familias y tienen un conocimiento profundo de los territorios, la cultura, los idiomas locales y las dinámicas territoriales. Sin embargo, los yachachiqs y los cogestores sociales, podrían tener un rol preponderante en la continuidad de las acciones emprendidas más allá de la vida del programa y jugar un rol clave en el desarrollo de la cultura asociativa y la generación de esfuerzos de coordinación en el plano local. Si bien los promotores comunitarios y funcionales de Territorios Productivos tienen un rol similar al de estas figuras, y cuentan entre sus funciones la promoción de la participación y la organización comunitaria, se requiere ir más allá de la descripción tradicional de los promotores de proyectos productivos y fortalecer sus capacidades para ejercer su función de manera más eficaz, a fin de contrarrestar algunas inercias existentes como: prácticas asistencialistas, clientelismo, desconfianza y resistencia de las familias a involucrarse en procesos participativos de largo aliento.

En este marco, las experiencias analizadas muestran también lo importante que resulta ajustar criterios de focalización individuales y territorial-comunitarios, para asegurar que la inversión productiva aproveche el conjunto de activos disponibles en el entorno próximo en el que se desenvuelven las familias. La focalización territorial y luego a fami-

lias puede generar una tensión entre lo individual y lo colectivo al desplegarse el programa en una comunidad con familias que no califican para participar. Para incrementar la eficiencia de Territorios Productivos se requiere, en consecuencia, que la liberalización de los recursos sea por localidad y no por familia al efecto de facilitar el seguimiento a los planes productivos y sus repercusiones en el territorio funcional correspondiente, previniendo situaciones en las que los apoyos para los proyectos territoriales del PTP lleguen primero a unas familias y luego a otras”

Cfr. Cortínez, V.; Fernández, I.; Fernández, J.; Leyton, C.; Macías, D.; Molina, C.; Soloaga, I., 2016. “Mejores prácticas internacionales de programas productivos articulados a programas de transferencias monetarias condicionadas”. Páginas 30 y 31. Serie: Documentos de trabajo N° 210, Grupo de Trabajo Desarrollo con Cohesión Territorial. Programa Piloto Territorios Productivos. Rimisp, Santiago, Chile.

Siglas: Programa Haku Wiñay (HW). Program for Community Empowerment in Rural Areas (PNPM-Rural). Chile Crece Contigo (CHCC). Brasil Sin Miseria (BSM). Mahatma Gandhi National Rural Employment Guarantee Act 2005 (MGNREGA).

## 9. Lecciones aprendidas en la gestión de las redes intergubernamentales (RIG) y programas sociales

Las siguientes lecciones han sido tomadas del trabajo preparado en 2005 por Fernando Isuani para el Tercer Congreso Nacional de Administración Pública en Tucumán-Argentina:

(...) **Compromiso con los actores relevantes:** Cuando hablamos de actores relevantes, nos referimos a aquellos que controlan recursos claves para el logro de los objetivos de política que la red pretende alcanzar. Para ello, los gerentes sociales deben diseñar una estrategia que permita identificar a los actores relevantes y desplegar acciones para comprometerlos con los objetivos compartidos que la red pretende alcanzar.

- a. Generación de incentivos para los actores relevantes: Es necesario que ellos encuentren, en el trabajo cooperativo, un conjunto de incentivos que estimule su adhesión y compromiso con los objetivos de la red.
- b. Búsqueda de aliados para el logro de sus objetivos: Para que una red pueda alcanzar los objetivos de política que se propone, suele requerir de la participación de actores del contexto en el cual se desenvuelve. Esos actores, sin formar parte de la estructura de la red, pueden constituir apoyos críticos que sirvan para mejorar y potenciar su desempeño.
- c. La estructuración de RIG's requiere evaluar las capacidades operativas de los actores involucrados en ella: En las redes, el buen desempeño del conjunto está en directa relación con la capacidad y la calidad operativa de sus integrantes. De esta manera, además de identificarse a los actores relevantes para integrar la red, deben ser evaluadas las capacidades operativas de cada uno de ellos en vista a los compromisos que asumen frente al conjunto.

- d. Avance escalonado de la implementación de RIG's: Estas redes reúnen actores ubicados en diferentes niveles del Estado y dedicados a políticas sectoriales diversas y, para lograr objetivos compartidos, requieren transitar un proceso gradual de acoplamiento entre visiones, expectativas, tecnologías, estructuras y contextos diferentes.
- e. Una RIG requiere trabajar sobre su identidad: La conformación de un espacio de acción colectivo a partir de un conjunto de organizaciones diversas demandas de un esfuerzo por reforzar la identidad de dicho espacio, para evitar que las partes primen por sobre el conjunto.
- f. Una RIG requiere de una instancia de gestión del conjunto: Las posibilidades de identificar a los actores relevantes y de generar incentivos para los mismos, de evaluar y monitorear sus capacidades operativas, de identificar aliados que potencien el accionar de la red y permitan remover obstáculos, de diseñar la mejor estrategia de implementación y de desarrollar y fortalecer la identidad de la red de manera que las partes no primen por sobre el conjunto, solo puede ser alcanzada si la red es capaz de darse un esquema de gestión que tenga al conjunto como preocupación y al logro de sus objetivos como compromiso (Isuani, 2005).

## 10. Retos actuales en el diseño e implementación de los programas sociales públicos en el Perú

La brecha entre el enfoque de política pública sectorial y el logro de resultados intersectoriales es una limitación para el tránsito del enfoque a la práctica. La política pública suele partir de un enfoque de compartimentos estancos, mientras que los resultados a los que apunta requieren esfuerzos de articulación. Dar el salto entre ambos enfoques constituyó un enorme reto para el Midis, que implicó diseñar las intervenciones a la luz de un enfoque innovador, formalizarlas a través de instrumentos normativos y entrenar capacidades que pudieran llevarlas a la práctica.

En síntesis, el reto consiste en revertir el enfoque de política pública de compartimentos estancos frente a una realidad que reclama resultados de desarrollo humano que son, por naturaleza, intersectoriales. Allí se juega el resultado final de una apuesta centrada en promover oportunidades y capacidades para la población, y que apunta a restaurar la confianza en el Estado, en las políticas sociales y, fundamentalmente, en los propios ciudadanos y ciudadanas capaces de convertirse en agentes de desarrollo en un contexto cada vez más exigente, pero que, al mismo tiempo, ofrece mayores alternativas. Ese es el mayor dilema y, a la vez, nuestra mayor oportunidad.

Para dar respuesta a esta complejidad, ambos casos estructuran una oferta de programas que combina programas ya existentes con otros especialmente creados o reformulados para responder a la estrategia integral propuesta. Esta oferta se encuentra dispersa en distintos ministerios y servicios públicos, por lo que la provisión coherente de los bienes y servicios asociados, requiere de altos grados de articulación inter-institucional.

En cuanto a los programas sociales, su abordaje requiere de un conjunto de apoyos monetarios y no monetarios combinados e integrados en una secuencia causal. Ambas combinan acciones de asistencia directa a los hogares como son las transferencias de ingresos, con otras de trabajo con la comunidad como la asistencia técnica y otras de inversión en el territorio, como la habilitación de infraestructura básica. Ambas políticas públicas se conciben como una respuesta integral a un problema complejo en sus causas y manifestaciones que tiene, por lo demás, casi tantas expresiones como individuos, hogares, comunidades y localidades que lo vivencian.

Programas sociales y fondos sociales exitosos en aspectos de articulación institucional, tales como: Haku Wiñay, Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres–JUNTOS, Fondo de Estímulo al Desempeño y Logro de Resultados Sociales (FED), Fondo para la Inclusión Económica en Zonas Rurales (FONIE) y Sello Municipal, se describen en la sección ANEXO.

### **Avances en articulación intersectorial e intergubernamental – Perú**

Con relación a este punto, Vargas Winstanley y Clausen Lizárraga hacen la siguiente entrega en *Propuestas de políticas para los gobiernos regionales 2015-2018 Articular para incluir: Análisis de experiencias y opciones de política para el logro de resultados de inclusión económica*:

A pesar de las dificultades, actualmente existe evidencia de intervenciones relacionadas a la inclusión económica que sí han tenido resultados positivos. La historia detrás de estas experiencias se basa en el desarrollo de una serie de programas piloto que han sido implementados, tanto desde el sector público como desde el privado (Como Sierra Productiva, el Modelo de Graduación de Extrema Pobreza (MGEP), el Proyecto Sierra Sur y el Corredor Puno-Cusco). A partir del aprendizaje producto de estas experiencias, el Midis, a través de Foncodes, creó en 2012 el programa de desarrollo productivo Mi Chacra Emprendedora “HakuWiñay”. A su vez, HakuWiñay (HW) es parte del esquema articulado de programas sociales que el Midis ha empezado a desarrollar para generar un esquema de “egreso” para los usuarios de las políticas sociales focalizadas. Este esquema articulado tiene como base el programa de transferencias monetarias condicionadas (TMC) Juntos, alrededor del cual se articula HW

como iniciativa productiva y de inclusión financiera y el Fondo de Inclusión Económica para Zonas Rurales (Fonie), que permite la realización de obras de infraestructura básica. HW, sin embargo, depende de forma directa de Foncodes y por ende del Midis, de modo que el componente de articulación intergubernamental es aún bajo, a diferencia del caso de las intervenciones alrededor de nutrición infantil y desarrollo infantil temprano.

Aunque ambas políticas (inclusión económica y desarrollo infantil temprano) difieren notoriamente en el tipo de intervenciones que ejecutan, tienen un elemento en común: que la articulación de intervenciones puede potenciar los resultados que ambas pretenden activar. Queda claro además que, en cuanto a la articulación intergubernamental, la política pública alrededor de los Ejes 1 y 2 de la Endis ha tenido mayor éxito en lograr que los diferentes niveles de gobierno se involucren concretamente y dialoguen entre sí. En cambio, en el caso de la inclusión económica existen alternativas interesantes de articulación entre intervenciones pero que son manejadas centralmente por el Midis y en las cuales falta aún desarrollar el componente de articulación intersectorial e intergubernamental (Vargas Winstanley y Clausen Lizárraga, 2015, p.8).



## ANEXO

## FICHAS INFORMATIVAS DE PROGRAMAS SOCIALES Y FONDOS SOCIALES DE PERU (MIDIS) CON RESULTADOS EXITOSOS EN MATERIA DE ARTICULACION INSTITUCIONAL

Leyton Navarro, Cristian (2018) “Mecanismos institucionales de articulación para programas de combate a la pobreza rural”. Lima, IEP - FAO. (Documento de Trabajo 248. Estudios sobre Desarrollo, 25), páginas 80 - 90

### PROGRAMA HAKU WIÑAY

Descripción general	<p>Haku Wiñay tiene como objetivo desarrollar las capacidades productivas y de gestión de emprendimientos de los hogares rurales en situación de pobreza y pobreza extrema, aumentando sus oportunidades y capacidades de incrementar sus ingresos, a través de la mejora de la cobertura y calidad de los servicios básicos, en una primera etapa, la promoción del acceso a actividades comerciales, en una segunda etapa y, finalmente, mejorando las capacidades y el acceso a servicios económicos.</p> <p>El año 2012, a través del Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social (Foncodes), se inicia un proyecto de desarrollo de capacidades de la familia rural llamado Mi Chacra Productiva, que se enmarca en el eje 4 (inclusión económica) de la Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social (ENDIS).</p>
<b>DISEÑO</b>	
Objetivo	<p>Los proyectos Haku Wiñay/Noa Jayatai del MIDIS – Foncodes tienen como objetivo general, desarrollar capacidades productivas y de emprendimientos rurales que contribuyan a la generación y diversificación de ingresos, así como al acceso a la seguridad alimentaria de dichos hogares, mejorando las capacidades técnicas, dotando de activos productivos y fortaleciendo el capital humano y el capital social.</p>
Actores involucrados	<p>Comité Local de Asignación de Recursos (CLAR): integrado por cinco personas, representantes de la municipalidad distrital, el programa Juntos, los núcleos ejecutores centrales (NEC), la organización de productores y el Foncodes.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Núcleo Ejecutor (NE): agrupación de hogares de una comunidad o centro poblado que se organiza para gestionar el financiamiento de un proyecto de desarrollo productivo.</li> <li>• Núcleos ejecutores centrales (NEC): agrupación de dos o más núcleos ejecutores de proyectos productivos en el ámbito del territorio, integrada por la junta directiva de cada núcleo ejecutor.</li> <li>• Órgano Representativo del Núcleo Ejecutor Central (ORNEC): encargado de administrar los recursos económicos que el Foncodes transfiere para la ejecución del proyecto.</li> <li>• Coordinador técnico: profesional seleccionado por la junta directiva del Núcleo Ejecutor del proyecto Mi Chacra Emprendedora – Haku Wiñay. Se encarga de conducir técnicamente el proyecto y de asesorar y acompañar al núcleo ejecutor central en la gestión administrativa y financiera de los recursos.</li> <li>• Yachachiq: responsables de la asistencia técnica y capacitación para que los usuarios utilicen las diferentes innovaciones tecnológicas</li> </ul>
beneficiarios	<p>La población objetivo corresponde a hogares en situación de pobreza y extrema pobreza en centros poblados de la sierra y selva, que cuenten con las siguientes características:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Centros poblados con al menos 40 hogares ubicados en distritos rurales en condición de pobreza extrema (quintil 1).</li> <li>• Centros poblados con beneficiarios del programa Juntos.</li> <li>• Mostrar interés y comprometerse a adoptar las tecnologías productivas y los demás componentes de los proyectos.</li> <li>• Mostrar disposición para aportar con la mano de obra y los materiales de la zona requeridos para la ejecución de los proyectos.</li> </ul>

beneficiarios	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La municipalidad distrital donde se localiza el proyecto debe asumir el compromiso de apoyar y cofinanciar algunas actividades del proyecto, así como de garantizar la continuidad de las acciones durante y después de concluido el plazo de vigencia de los convenios de ejecución del mismo.</li> </ul>
Componentes	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Fortalecimiento y consolidación del sistema de producción familiar: transferencia de paquetes de tecnologías productivas de riego, fertilización, sanidad agropecuaria y manejo de animales menores, que incrementen la productividad y diversidad de las actividades agrícolas y pecuarias familiares.</li> <li>2. Mejora de las condiciones de vida de la vivienda: asistencia técnica y materiales para el ordenamiento del hogar, cocinas mejoradas, así como capacitación en manipulación, preparación y almacenamiento de alimentos y agua.</li> <li>3. Promoción de negocios rurales inclusivos: gestión de fondos concursables para pequeños emprendimientos locales, tanto agropecuarios como no agropecuarios. Los emprendimientos incluyen asistencia técnica especializada y capital inicial.</li> <li>4. Desarrollo de capacidades financieras: educación y alfabetización financiera con énfasis en el ahorro, los registros contables y el uso de servicios financieros básicos.</li> </ol>
Servicios / bienes generados	<p>Los componentes los servicios/bienes generados son los siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Sistemas de riego instalados y operativos; módulos de producción de abono orgánico, huertos de hortaliza a campo abierto e invernaderos; parcelas de pastos asociados; módulos de crianza de animales; parcelas de producción de granos y tubérculos; parcelas de agroforestería y otras tecnologías productivas.</li> <li>2. Cocinas mejoradas, agua segura y manejo de residuos sólidos.</li> <li>3. Creación de negocios rurales inclusivos.</li> <li>4. Capacitación y asistencia técnica para promover el ahorro formal, sobre todo en aquellos hogares usuarios del programa Juntos.</li> </ol>
Resultados esperados	Fortalecer los activos de las familias, abarcando bienes y capacidades. Alcanzar la autosostenibilidad económica y alimentaria permanente de las familias beneficiarias del programa Juntos, para que puedan “graduarse” del programa (FAO 2016).
<b>IMPLEMENTACIÓN</b>	
Articulación	<p>Haku Wiñay está diseñado como un complemento de Juntos, de manera que su operación será integral al desempeño del MIDIS. Por medio de los integrantes de los CLAR, hay una estrecha relación con las autoridades y gobiernos locales. No hay una coordinación significativa con otros programas y agencias de desarrollo agropecuario (Espinosa y Wiggins 2016).</p> <p>El programa busca establecer mecanismos de coordinación y de articulación con los diferentes programas de alivio de la pobreza del MIDIS: Cuna Más, Qali Warma y Pensión 65.</p>
Incentivos para la articulación	No se identifican
Puntos a destacar y nudos críticos del proceso	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No se controla el compromiso de la población de participar en el programa.</li> <li>• Hay una sobrecarga laboral en las unidades técnicas del programa (se identifica falta de presupuesto, costos y dificultades de traslado y ausencia de programas de seguimiento de la información).</li> </ul>
<b>NIVELES DE ACCIÓN</b>	
Áreas de intervención	Fomento productivo y servicios básicos.
<b>IMPACTO</b>	
Evaluaciones	Diversos indicadores y estudios llevados a cabo por organizaciones externas a Foncodes señalan que, desde el punto de vista de sus objetivos, es un proyecto exitoso. Esto fue reconocido con el Premio a las Buenas Prácticas en Gestión Pública 2014 en la categoría de Inclusión Social, otorgado a Haku Wiñay/Noa Jayatai por la organización Ciudadanos al Día, con el respaldo de la Defensoría del Pueblo, la Universidad del Pacífico y el Grupo El Comercio.

## PROGRAMA NACIONAL DE APOYO DIRECTO A LOS MÁS POBRES – JUNTOS

Descripción general	<p>El Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres – Juntos es un programa de transferencias monetarias condicionadas que se inscribe en la política social y de lucha contra la pobreza del gobierno del Perú. Juntos fue creado el 7 de abril del 2005 mediante el decreto supremo 032–2005–PCM, que define su finalidad, fuentes de financiamiento y estructura operativa, quedando adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM). Posteriormente, esta norma fue complementada con el decreto supremo 062-2005-PCM, que introdujo modificaciones a su estructura organizacional.</p> <p>Su finalidad es contribuir a la reducción de la pobreza, evitar que los hijos sigan viviendo en la condición que afectó a sus padres, y generar un capital humano en los hogares en situación de pobreza extrema, en un marco de corresponsabilidad hogar-Estado, mediante la entrega de incentivos para el acceso y uso de servicios de salud-nutrición y educación, bajo un enfoque de restitución de derechos básicos, y con la participación organizada y vigilancia de los dirigentes sociales de la comunidad</p>
<b>DISEÑO</b>	
Objetivo	Contribuir con el alivio de la pobreza y potenciar el capital humano de los hogares en situación de pobreza y pobreza extrema a través de transferencias condicionadas directas
Actores involucrados	<p>Alta dirección/Dirección ejecutiva: depende jerárquica y funcionalmente del Despacho Viceministerial de Prestaciones Sociales del MIDIS y tiene a su cargo la decisión estratégica, conducción y gestión del programa.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Unidades de control: <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Órgano de Control Institucional: conformante del Sistema Nacional de Control, promueve la correcta y transparente gestión de los recursos.</li> <li>○ Unidad de Planeamiento y Presupuesto: se encarga de conducir y coordinar los procesos de los sistemas administrativos de planeamiento, presupuesto, y modernización de la gestión e inversión pública, y de los procesos de seguimiento y evaluación.</li> <li>○ Unidad de Asesoría Jurídica: asesora en asuntos de carácter jurídico, emite opiniones y absuelve las consultas legales que formula la alta dirección.</li> </ul> </li> <li>• Unidades de apoyo <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Unidad de Administración: responsable de conducir y supervisar los procesos de los sistemas administrativos de abastecimiento, contabilidad y tesorería, así como del patrimonio y administración documentaria del programa.</li> <li>○ Unidad de Recursos Humanos: responsable de conducir los procesos del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos y de supervisar la correcta aplicación de la normatividad vigente sobre la materia.</li> <li>○ Unidad de Tecnologías de Información: responsable de la gestión, planeamiento y desarrollo de las herramientas y sistemas informáticos requeridos.</li> <li>○ Unidad de Comunicación e Imagen: responsable de diseñar, planificar, organizar, conducir, desarrollar y supervisar la política y estrategia de comunicación, así como de ejecutar las actividades de posicionamiento y difusión del programa.</li> </ul> </li> <li>• Unidades técnicas: <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Unidad de Operaciones: responsable de planificar, conducir, organizar, ejecutar, supervisar y controlar los procesos de afiliación, mantenimiento del padrón de hogares, liquidación y transferencia y la entrega del incentivo monetario condicionado.</li> <li>○ Unidad de Cumplimiento de Corresponsabilidades: responsable de planificar, conducir, organizar, supervisar y controlar los procesos de verificación del cumplimiento de corresponsabilidades y acompañamiento familiar.</li> </ul> </li> <li>• Unidades territoriales: responsable de la ejecución, monitoreo y supervisión de las actividades orientadas a la prestación de los servicios.</li> </ul>
beneficiarios	<p>Para el 2010, Juntos priorizaba a zonas rurales de 638 distritos en 14 departamentos del país.</p> <p>Los beneficiarios pueden ser parte del programa por cuatro años, en los que se evalúa si han logrado superar su condición de pobreza. Aquellos que no lo han conseguido se mantienen en el programa, pero con un incentivo 20% menor.</p>

beneficiarios	<p>El programa posee dos mecanismos de focalización que actúan de forma integrada:</p> <p>a. Focalización geográfica: tiene por objetivo identificar las áreas geográficas donde se concentra la población en pobreza. Esto se logra con mapas de pobreza que constituyen la herramienta principal de este tipo de focalización.</p> <p>b. Focalización de hogares e individuos: se centra en la construcción del Padrón General de Hogares (PGH), el cual se enfoca en identificar y verificar las personas y hogares que deben ser receptores del programa Juntos. El PGH se construye sobre la base de dos principales fuentes de información: i) los registros administrativos de los perceptores de ingresos que forman parte del sector formal de la economía (planillas de los sectores público y privado); y ii) el empadronamiento de hogares utilizando la ficha socioeconómica única del Sistema de Focalización de Hogares (Sisfoh).</p>
Componentes	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Incentivar y facilitar a los hogares el acceso a los servicios de salud-nutrición y educación, con su participación y compromiso voluntarios, orientados a mejorar la salud y nutrición preventiva materna infantil y la escolaridad sin deserción.</li> <li>• Entregar incentivos monetarios mediante transferencias directas, en beneficio de los hogares en condición de pobreza, priorizando progresivamente su intervención en los hogares rurales a escala nacional.</li> </ul>
Servicios / bienes generados	<p>El programa otorga mensualmente a las familias una transferencia monetaria de US\$ 36, asociada al cumplimiento de las siguientes condiciones, que se evalúan de forma trimestral:</p> <p>a. Regularidad de las visitas al establecimiento de salud de las mujeres gestantes y niños y niñas menores de cinco años.</p> <p>b. Asistencia a la escuela (por lo menos el 85% de los días) de la población de entre 6 y 14 años que aún no ha culminado la educación primaria.</p> <p>c. Acceso al documento nacional de identidad (DNI) de las mujeres beneficiarias al inicio y de todos los niños después de un año.</p> <p>En caso de que la familia beneficiaria comience a fallar en el cumplimiento de sus condicionalidades, es deber del Apoyo Familiar brindarle asesoría y acompañamiento para evitar que pierda el beneficio.</p>
Resultados esperados	<p>En el corto plazo, se pretende atenuar la pobreza extrema, y en el largo plazo, desarrollar capacidades humanas para vulnerar la transmisión intergeneracional de la pobreza.</p>
<b>IMPLEMENTACIÓN</b>	
Articulación	<p>En la ley 29792, Ley de creación, organización y funciones del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social – MIDIS, Juntos es adscrito como unidad ejecutora del pliego MIDIS, lo que se cumple mediante la resolución suprema 004-2012-PCM, publicada el 1 de enero del 2012. Se dispuso entonces la transferencia del Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres – Juntos de la Presidencia del Consejo de Ministros al Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social – MIDIS. Esta transferencia de Juntos al MIDIS y su unión con otros programas sociales, corresponde a la nueva política gubernamental de fortalecer y articular la intervención social del Estado para impulsar el desarrollo y la inclusión social, propiciando que la inversión de los recursos sea eficaz y eficiente y que impacte mejor en la lucha contra la pobreza.</p> <p>En el diseño de Juntos se estableció deliberadamente una estructura directiva en la que el Estado no tuviera el poder absoluto, por lo que se incorporó una considerable representación —con poderes efectivos— de la sociedad civil. De esta forma, Juntos no responde a la imagen tradicional de un programa social, donde la responsabilidad y decisión corresponden en exclusiva al Estado, mientras que los sectores ciudadanos se limitan al rol de receptores pasivos.</p> <p>Juntos transfiere parte importante de sus recursos presupuestarios a los ministerios sociales (Salud, Educación, Mujer y Desarrollo Social), con la finalidad de que estos ministerios mejoren y amplíen la oferta de sus servicios en las zonas de intervención del programa y alcancen a las familias seleccionadas.</p>
Incentivos para la articulación	<p>Juntos transfiere el 30% de su presupuesto a los sectores involucrados para reducir la brecha de oferta, invirtiendo en la mejora de los servicios.</p>

Puntos a destacar y nudos críticos del proceso	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Politización y clientelismo.             <ul style="list-style-type: none"> <li>· Filtraciones: la entrada al programa de hogares que no califican para recibir el beneficio.</li> <li>· Incumplimiento de compromisos.</li> <li>· Sostenibilidad financiera.</li> <li>· Idoneidad del personal.</li> <li>· Burocratización.</li> <li>· Ausencia de esfuerzos concertados.</li> <li>· Progreso real de los beneficiarios.</li> </ul> </li> </ul>
<b>NIVELES DE ACCIÓN</b>	
Áreas de intervención	Salud, educación y pobreza rural.
<b>IMPACTO</b>	
Evaluaciones	<p>El programa ha tenido varios resultados positivos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ha logrado incrementar la matrícula en cuatro puntos porcentuales entre los menores de 6 a 14 años en los distritos de intervención.</li> <li>• En los hogares con menores de 5 años, la asistencia a controles de crecimiento y desarrollo tiene una probabilidad 37% mayor.</li> <li>• En cuanto a los niveles de pobreza, Juntos representa un porcentaje muy importante del gasto de los hogares (33% per cápita, aproximadamente), y si bien la transferencia no es suficiente para sacarlos de la pobreza, sí tiene un impacto en disminuir la brecha, severidad y los niveles de pobreza extrema.</li> </ul>

## FONDO DE ESTÍMULO AL DESEMPEÑO Y LOGRO DE RESULTADOS SOCIALES (FED)

Descripción general	<p>El FED se enmarca en la Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social (ENDIS) Incluir Para Crecer, y se vincula a dos ejes: nutrición infantil y desarrollo infantil temprano (DIT).</p> <p>Es un instrumento de incentivo económico dirigido a los gobiernos regionales. Establece compromisos de gestión y cobertura oportuna de paquetes de servicios integrales relacionados con el logro de los resultados priorizados en el DIT. Su diseño se basa en experiencias como el Convenio de Apoyo Presupuestario European (2009-2013).</p> <p>Cuenta con un presupuesto inicial de 170.000.000 nuevos soles (2014) para financiar bienes y servicios, vinculados a los resultados del DIT. Actualmente el FED tiene un convenio con todos los gobiernos regionales del país, excepto Lima Metropolitana.</p>
<b>DISEÑO</b>	
Objetivo	Mejorar la manera en que se gestiona la prestación de los servicios priorizados en los programas presupuestales vinculados al logro de los resultados de la ENDIS en materia del DIT, a través de incentivos al desempeño.
Actores involucrados	<p>El FED articula al Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS), el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) (Ley 30114, Ley de Presupuesto Público para el Año Fiscal 2014) y el gobierno regional, a través de la siguiente estructura:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Comité Directivo: tiene a su cargo la dirección del FED y está conformado por el director general de la Dirección General de Políticas y Estrategias del MIDIS; el director general de la Dirección General de Seguimiento y Evaluación de ese mismo ministerio; y un representante de la Dirección General de Presupuesto del MEF.</li> <li>• Coordinación General: lidera el equipo técnico del FED y actúa como secretario técnico del comité directivo. Es designado por el MIDIS.</li> <li>• Equipo Técnico: gestiona y desarrolla las acciones conducentes a la adecuada implementación del FED. Es dirigido por el coordinador del FED e integrado por los especialistas en el ámbito nacional del FED en el MIDIS.</li> </ul>

Actores involucrados	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Grupo de Seguimiento: es una instancia de carácter intersectorial que hace el seguimiento del FED y sus resultados. Está conformado por el director de la Dirección de Seguimiento del MIDIS; el director de Promoción de Implementación de Políticas de ese mismo ministerio; un representante acreditado a nivel de dirección o asesor de alta dirección; y uno de la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR).</li> </ul>
beneficiarios	<p>El ámbito de medición que prioriza el FED es la población de gestantes y las niñas y niños de 0 a 5 años de los distritos de quintil 1 y 2 de pobreza regional, con la finalidad de contribuir a cerrar las brechas en el acceso a servicios de manera integral y oportuna. Desde el año 2017, la fuente para determinar estos distritos es el Mapa de pobreza provincial y distrital 2013 (INEI), aunque para los gobiernos regionales de Amazonas, Loreto, Ucayali, San Martín y Junín aún se considera la versión del 2007.</p> <p>Los criterios de priorización son:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Prevalencia de desnutrición crónica infantil.</li> <li>• Prevalencia de anemia.</li> <li>• Rendimiento en comprensión lectora.</li> <li>• Rendimiento en matemáticas.</li> <li>• Acceso a agua potable y saneamiento</li> </ul>
Componentes	<p>El FED se basa en dos áreas de desempeño:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Incentivo por mejora de la gestión, tramo fijo, 70% de los recursos.</li> <li>• Incentivo por mejora de cobertura, tramo variable, 30% de los recursos.</li> </ul> <p>Cada una de estas áreas (gestión y cobertura) cuenta con indicadores asociados, donde cada convenio de asignación por desempeño (CAD) establece las metas a cumplir.</p>
Servicios / bienes generados	<p>El FED orienta sus resultados a la distribución de los paquetes intersectoriales definidos en cada CAD (salud, educación, vivienda y saneamiento):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Paquete 1 (antes del parto): mujeres con parto institucional afiliadas al Sistema Integral de Salud (SIS), con cuatro exámenes auxiliares en el primer trimestre y al menos cuatro atenciones prenatales con suplemento de hierro y ácido fólico.</li> <li>• Paquete 2 (primeros 24 meses): CRED completo; vacunas de neumococo y rotavirus; multimicronutrientes; acompañamiento familiar; y documento nacional de identidad (DNI).</li> <li>• Paquete 3 (entre 3 y 5 años): niños y niñas matriculados en educación inicial.</li> <li>• Paquete 4 (entorno): acceso a agua clorada para consumo humano.</li> </ul>
Resultados esperados	<p>Los resultados se definen por cada gobierno regional, orientados a cumplir las metas nacionales de la ENDIS:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Reducir la desnutrición crónica infantil al 10%.</li> <li>• Reducir la anemia al 20%.</li> <li>• Incrementar la educación inicial al 85%.</li> <li>• Incrementar el acceso a agua y saneamiento al 85%.</li> </ul>
<b>IMPLEMENTACIÓN</b>	
Articulación	<p>En 2013 se firmó el Compromiso de Lamay para promover el DIT, que subscribieron la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales, la Asociación de Municipalidades del Perú, la Red de Municipalidades Urbanas y Rurales del Perú y los sectores de desarrollo e inclusión social; educación; salud; vivienda, construcción y saneamiento; y mujer y poblaciones vulnerables. De este acuerdo surgió el FED.</p> <p>La transferencia de recursos a los gobiernos regionales (GORE) está sujeta al cumplimiento de compromisos de gestión y metas de cobertura definidos ex-ante a través de un CAD suscrito entre el MIDIS, el MEF y el GORE respectivo. Cada CAD establece las metas que el GORE debe alcanzar en dos tipos de indicadores: compromisos de gestión y metas de cobertura. El CAD tiene una vigencia de tres años.</p>
Incentivos para la articulación	<p>El FED promueve la articulación de entidades del Estado bajo el liderazgo del GORE para la entrega de un paquete de servicios priorizados, referidos a los productos de los programas presupuestales asociados a los ejes 1 y 2 de la ENDIS.</p>

Puntos a destacar y nudos críticos del proceso	Al igual que en el programa Juntos, destaca en el FED la asignación de un fondo de inversión para mejorar la infraestructura y las capacidades de gestión local, de modo que se puedan cumplir las metas del programa. No se identifican nudos críticos en la bibliografía.
Áreas de intervención	Desarrollo infantil temprano a través de mejoras en salud, educación y saneamiento.
<b>NIVELES DE ACCION</b>	
Áreas de intervención	Desarrollo infantil temprano a través de mejoras en salud, educación y saneamiento.
<b>IMPACTO</b>	
Evaluaciones	<p>Culminado el primer año del convenio, se identifica el progreso en algunos compromisos sobre indicadores de gestión y cobertura:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Incremento de 47% a 97% de centros de salud con disponibilidad adecuada de multimicronutrientes en los distritos más pobres de los departamentos de la primera fase.</li> <li>• Más del 79% de los centros de salud cuenta con equipos médicos, y el 41% con equipos, medicamentos e insumos críticos, para la entrega de un servicio integral a las gestantes, niños y niñas.</li> <li>• Incremento de 48% a 84% de instituciones educativas del nivel inicial que recibieron los cuadernos de trabajo en los distritos más pobres de los departamentos.</li> <li>• Incremento de 1% a 88% de docentes y promotoras acompañadas de las instituciones educativas que recibieron el protocolo de acompañamiento pedagógico en el plazo establecido, con el objetivo de mejorar la calidad de la enseñanza.</li> <li>• Incremento de 11 puntos porcentuales (de 2% a 13%) en la proporción de mujeres de los distritos más pobres de los departamentos que durante la gestación tuvieron cuatro exámenes auxiliares (examen completo de orina, hemoglobina/ hematocrito, tamizaje VIH, tamizaje sífilis) en el primer trimestre, y al menos cuatro atenciones prenatales con suplemento de hierro y ácido fólico.</li> <li>• Incremento de 18% a 21% en la proporción de niños y niñas menores de 24 meses de edad de los distritos más pobres de los departamentos que recibieron el paquete completo de productos clave: el CRED completo para la edad, las vacunas de neumococo y rotavirus para la edad, el suplemento de multimicronutrientes y el código único de identificación (CUI)/DNI.</li> <li>• Incremento de 28 puntos porcentuales (de 8% a 36%) en la proporción de niños y niñas menores de 12 meses de edad de los distritos más pobres de los departamentos inscritos en el Programa Nacional Cuna Más que recibieron el paquete completo de productos clave: el CRED completo para la edad, las vacunas de neumococo y rotavirus para la edad, el suplemento de multimicronutrientes y el DNI.</li> <li>• En promedio, se ha incrementado en 6 puntos porcentuales (de 51% a 57%) la proporción de niños y niñas de 3 años de edad en los distritos más pobres del departamento que acceden a educación inicial.</li> </ul>

## PROGRAMA FONDO PARA LA INCLUSIÓN ECONÓMICA EN ZONAS RURALES (FONIE)

Descripción general	<p>El FONIE se creó en el 2012, mediante el artículo 23 de la ley 29951, Ley de Presupuesto Fiscal, como un fondo coordinado intersectorial a cargo del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS), para el desarrollo de proyectos de inversión pública en infraestructura básica (agua y saneamiento, electrificación, telecomunicaciones y caminos vecinales), en sus etapas de pre inversión, ejecución y mantenimiento en distritos focalizados.</p> <p>El FONIE tuvo un presupuesto anual de 600.000.000 de nuevos soles para el 2013.</p>
<b>DISEÑO</b>	
Objetivo	Cerrar las brechas de cobertura y calidad de los servicios básicos —agua y saneamiento, electrificación, telecomunicaciones y caminos vecinales— en los distritos más excluidos y pobres del país.

Actores involucrados	<p>MIDIS: la gerencia articulada de las intervenciones recae en el MIDIS a través de la Secretaría Técnica de Gestión (STG).</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>STG:</b> encargada de dirigir y articular la participación efectiva de actores públicos y privados para lograr la intervención preferentemente simultánea sobre infraestructura básica territorial. El director general de la Dirección General de Políticas y Estrategias (DGPE) ejerce como secretario técnico de gestión.</li> </ul> <p><b>Comité Directivo:</b> desempeña la dirección estratégica del FONIE. Lo preside el viceministro del Viceministerio de Políticas y Evaluación Social (VMPE).</p> <p><b>Ministerio de Economía y Finanzas (MEF):</b> transfiere los recursos del FONIE a través de la solicitud de la STG. De acuerdo con la resolución ministerial 142-2013, el MEF llevará a cabo la simplificación de procesos y procedimientos de su competencia.</p> <p><b>Unidades sectoriales:</b> son las unidades designadas por el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, y el Ministerio de Energía y Minas, responsables de recibir, verificar, evaluar y dar la conformidad técnica y económica a las propuestas de intervenciones presentadas por los gobiernos regionales, locales y las iniciativas privadas o asociaciones público-privadas.</p> <p><b>Unidades a cargo de las intervenciones:</b> son las encargadas de las intervenciones en agua y saneamiento, electrificación, telecomunicaciones y caminos vecinales, y de promover la inversión privada, quienes recibirán los recursos del FONIE para ejecutar las intervenciones en los diversos distritos focalizados. Estas unidades son: las unidades sectoriales, la Agencia de Promoción de la Inversión Privada (Proinversión), los gobiernos regionales, los gobiernos locales y personas jurídicas privadas</p>
beneficiarios	<p>El FONIE comenzó la focalización en 570 distritos, cuya población estimada es de 4.951.437 personas que corresponden a:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Distritos que pertenecen a los quintiles 1 y 2 de pobreza y que cuentan con más del 50% de hogares en situación de pobreza y exclusión.</li> <li>• Zona del valle de los ríos Apurímac, Ene y Mantaro (VRAEM) y Alto Huallaga.</li> <li>• Zona de frontera.</li> <li>• Zonas de influencia.</li> <li>• Distritos en los que se encuentran los pueblos indígenas que se ubican en la Amazonía peruana (incorporados el 2015).</li> </ul> <p>Para el 2016 la focalización se amplió a 663 distritos</p>
Componentes	<p>Agua potable y saneamiento: construcción, ampliación, mejoramiento, rehabilitación, mantenimiento y operación de sistemas de agua potable con conexión domiciliaria, baños familiares y letrinas mejoradas.</p> <p>Electrificación: instalación, rehabilitación, ampliación, mejoramiento, mantenimiento y operación de conexiones eléctricas domiciliarias y alumbrado público.</p> <p>Telecomunicaciones: instalación, rehabilitación, mejoramiento, mantenimiento y operación de telefonía e internet.</p> <p>Caminos vecinales: construcción, mejoramiento, rehabilitación, mantenimiento y operación de vías y puentes.</p>
Servicios / bienes generados	<p>Acceso a servicios básicos de manera continua y sostenible</p>
Resultados esperados	<p>Se espera que la infraestructura de servicios básicos genere un impacto en la calidad de vida e inclusión económica de los hogares y zonas rurales focalizados. Este resultado se enmarca en la meta de lograr una inclusión económica del eje 4 de la Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social (ENDIS).</p>
<b>IMPLEMENTACIÓN</b>	
Articulación	<p>Articulación multisectorial: mediante el decreto supremo 004-2013-MIDIS, publicado el 1 de marzo del 2013, se aprobó el reglamento del FONIE, el cual establece un mecanismo de gestión basado en un arreglo multisectorial. En esa línea, la administración del FONIE involucra a los tres niveles de gobierno a través de (1) la gerencia articulada de las intervenciones a través de la SGT y el comité directivo; (2) el ciclo operativo del FONIE, estructurado en tres fases: (i) preinversión, (ii) inversión y (iii) posinversión; (3) el sistema de incentivos y de gestión de los recursos (ver figura). El objetivo último del FONIE es que la inversión y ejecución se realicen como un paquete, es decir, proveer los cuatro servicios simultáneamente.</p>



Articulación	Ciclo de transferencias: el gobierno regional o local ingresa el requerimiento a las unidades sectoriales, las cuales, al aprobarlo, solicitan el financiamiento al MIDIS, quien luego lo pide al MEF. Finalmente, estos recursos son transferidos del FONIE a las unidades sectoriales.
Incentivos para la articulación	La DGPE diseña mecanismos de incentivos con la finalidad de lograr que las entidades públicas de los tres niveles de gobierno aporten recursos al FONIE y/o los cofinancien, a fin de contribuir a cerrar las brechas en plazos adecuados, en forma sostenible y preferentemente con intervenciones simultáneas. Los incentivos se orientan a promover donaciones y otras contribuciones no reembolsables de gobiernos, organismos internacionales, fundaciones, personas naturales o jurídicas privadas, así como de la cooperación técnica internacional, para financiar inversiones en el marco de la norma
Puntos a destacar y nudos críticos del proceso	La dificultad para entregar paquetes completos: las intervenciones se realizan de manera aislada (cada servicio por separado). No se logra articular al sector privado: si bien el marco legal del FONIE permite usar modalidades de ejecución privadas y asociaciones público-privadas, es el sector público el que finalmente lleva a cabo la mayor parte de la implementación.
<b>NIVELES DE ACCIÓN</b>	
Áreas de intervención	Infraestructura de servicios básicos con énfasis en la gestión de riesgo de desastre y adaptación al cambio climático.
<b>IMPACTO</b>	
Evaluaciones	Según una evaluación realizada por Apoyo Consultoría (2014), durante el primer año de ejecución se aprobaron dos transferencias de recursos por 182.000.000 nuevos soles, los cuales no lograron financiar ningún paquete completo (cuatro servicios): el 50% de los distritos beneficiarios solo recibió financiamiento para un servicio; el 47% para dos; y el 3% para tres. De acuerdo a esta evaluación, el MIDIS no ha conseguido establecer el proceso de articulación. Para el 2016, las cifras del MIDIS dan cuenta de que solo el 69,7% de los hogares urbanos y el 28,3% de los rurales tienen acceso al paquete completo.

## PROGRAMA SELLO MUNICIPAL

Descripción general	Este programa se crea a través del MIDIS y es un reconocimiento/premio que otorga el Estado peruano a los gobiernos locales que destacan en el cumplimiento de metas priorizadas y en el desarrollo de buenas prácticas que incrementan la calidad de los servicios públicos, contribuyendo a mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos. El Sello Municipal promueve la articulación, identificación y resolución de problemas en los distritos, relacionadas con las metas que se priorizan en cada uno de los ejes de vida que se impulsan y con los indicadores emblemáticos del país. Los resultados que impulsa y espera alcanzar están encaminados a promover el desarrollo de las niñas, niños y adolescentes, lograr la inclusión económica, favorecer la autonomía de las personas adultas mayores, crear entornos más adecuados para las personas, y visibilizar a las personas con discapacidad, en búsqueda de una mejor calidad de vida.
<b>DISEÑO</b>	
Objetivo	Tiene por objetivo mejorar la calidad de vida de la población, promoviendo el ejercicio de derechos, el acceso a oportunidades y el desarrollo de capacidades, en coordinación y articulación con las diversas entidades del sector público, el sector privado y la sociedad civil.
Actores involucrados	Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS): promueve y organiza. • Viceministerio de Políticas y Evaluación Social: organiza e implementa la entrega de Sello. Mantiene una articulación interinstitucional con la Asociación de Municipalidades del Perú (AMPE), la Red de Municipalidades Urbanas y Rurales del Perú (REMUPRE) y la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR).

■ La Gerencia Social en la Práctica.

Actores involucrados	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Consejo municipal: aprueba la participación del municipio en el Sello, aceptando las metas y resultados, y designa la gerencia municipal o responsable del programa.</li> <li>• Alcalde: lidera la movilización y gestión local; articula acciones en el municipio, mejorando la operación de los servicios; convoca y moviliza a actores públicos, privados y sociales del territorio; y prioriza las metas e indicadores.</li> <li>• Representantes de los sectores: asisten técnicamente a la municipalidad para el logro de las metas, inciden en el personal para mejorar los servicios asociados al Sello, y vigilan los compromisos asumidos.</li> </ul>
beneficiarios	Municipalidades de los quintiles 1 y 2, y de los quintiles a 1 a 5 en distritos que cuentan con centros poblados que se ubican en comunidades pertenecientes a pueblos indígenas de la Amazonía.
Componentes	<p>En el primer nivel participan las municipalidades distritales o provinciales, en su acción distrital, que no se inscribieron en la primera edición, y aquellas municipalidades que habiéndose inscrito no lograron obtener el premio.</p> <p>En el segundo nivel participan las municipalidades distritales o provinciales, en su acción distrital, que ganaron el premio nacional en la primera edición y que tienen una preinscripción automática.</p> <p>Adicionalmente se considera la categoría amazónica.</p>
Servicios / bienes generados	<p>Los productos priorizados en la segunda edición del Sello Municipal son:</p> <p>Ejes 1 y 2. Nutrición y desarrollo infantil temprano:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Niñas y niños menores de 12 meses cuentan con un acceso oportuno a la identidad.</li> <li>2. Niñas y niños de 0 a 5 años del distrito están identificados en el padrón nominal del distrito.</li> <li>3. Población informada sobre medidas de prevención de la desnutrición y anemia.</li> <li>4. Niñas y niños de 0 a 5 años cuentan con un espacio público de juego.</li> </ol> <p>Eje 3. Desarrollo integral de la niñez y adolescencia:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Adolescentes cuentan con oportunidades de participación para su desarrollo integral.</li> </ol> <p>Eje 4. Inclusión económica:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Población accede al sistema financiero.</li> <li>2. Ampliación del acceso de productores agropecuarios al mercado local.</li> </ol> <p>Eje 5. Protección de los adultos mayores:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Personas adultas mayores participan en acciones que contribuyen a su protección, revaloración y autonomía.</li> </ol> <p>Entorno y calidad de vida:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Municipalidades gestionan servicios de agua y saneamiento por centro poblado.</li> <li>2. Familias cuentan con una clasificación socioeconómica oportuna.</li> <li>3. Municipalidades gestionan servicios para las personas con discapacidad.</li> </ol> <p>Productos adicionales para la categoría amazónica:</p> <p><i>Nutrición y desarrollo infantil temprano</i></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Niñas y niños de 0 a 5 años de comunidades nativas registrados.</li> </ol> <p>Entorno y calidad de vida</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>2. Municipalidades incorporan la pertinencia cultural en su gestión</li> </ol>
Resultados esperados	Nutrición y desarrollo infantil, alcanzar el desarrollo integral de la niñez y adolescencia, mejorar la inclusión económica y la protección de los adultos mayores y las personas con discapacidad, favoreciendo de manera efectiva el desarrollo integral de las poblaciones más vulnerables del país.
<b>IMPLEMENTACIÓN</b>	
Articulación	Permite articular los diferentes niveles de gobierno en el logro de las metas asociadas a la Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social (ENDIS).

Incentivos para la articulación	Para el gobierno local, el Sello Municipal permite contar con soporte y apoyo técnicos en materia de las metas priorizadas, dar a conocer las actividades, procesos o soluciones destacados para fortalecer su gestión de servicios públicos, y acceder a las buenas prácticas desarrolladas por las municipalidades. Para los ciudadanos, permite acceder a servicios públicos de calidad que mejoren sus condiciones de vida.
Puntos a destacar y nudos críticos del proceso	Entre los aspectos a destacar, es importante mencionar que a pesar de que la iniciativa no tiene incentivos económicos, sí hay un reconocimiento político que lleva a los municipios a generar las condiciones para “ganar el Sello”. No se identifican nudos críticos.
<b>NIVELES DE ACCIÓN</b>	
Áreas de intervención	Transversal en los cinco ejes de la ENDIS.
<b>IMPACTO</b>	
Evaluaciones	En la primera convocatoria, el año 2015, se logró convocar a 1092 municipalidades, de las cuales se inscribieron 622 (269 del quintil 1 y 325 del quintil 2) y 326 fueron reconocidas con el Sello.

## Bibliografía

- ACUÑA, C y REPETTO J. (2006) *La institucionalidad de las políticas y los programas de reducción de la pobreza en América Latina*, pp. 7 y 8. Lima: INDES - BID
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID) y el Instituto Interamericano para el Desarrollo Económico y Social (INDES) (2008) “Gestión de proyectos de desarrollo – Guía de Aprendizaje”, pág. 12. en *Gestión de programas sociales en América Latina* volumen I, p. 40 y siguientes. Lima: INDES - BID
- BOBADILLA, P y CENTURIÓN C. Coordinadores (2017), *La Gerencia Social en la práctica. Análisis de los modelos de gestión de programas y proyectos sociales* pág. 11. Lima: Maestría en Gerencia Social, Escuela de Posgrado - PUCP.
- BOBADILLA, P. Coordinador (2019) *La Gerencia Social en la práctica. Análisis de las políticas e intervenciones desde la gerencia social* Vol. 2. Lima: Maestría en Gerencia Social, Escuela de Posgrado - PUCP
- CENTURIÓN, C. y BOBADILLA P. (2017), *Los Programas Sociales en el Perú: Una mirada desde la Gerencia Social*. Lima: PUCP.
- CEPAL (1997) *Notas para el estudio de la gestión pública en el campo de las políticas sociales* (LC\R.1742). Santiago: CEPAL

- CEPAL (2015) “Hacia una institucionalidad para el desarrollo social inclusivo en América Latina y el Caribe” pág. 91, en *Desarrollo social inclusivo: una nueva generación de políticas para superar la pobreza y reducir la desigualdad en América Latina y el Caribe*. Santiago: Cepal.
- CORTÍNEZ, V.; FERNÁNDEZ, I.; FERNÁNDEZ, J.; LEYTON, C.; MACÍAS, D.; MOLINA, C.; SOLOAGA, I. (2016) “Mejores prácticas internacionales de programas productivos articulados a programas de transferencias monetarias condicionadas”, serie *Documentos de trabajo* N 210, Grupo de Trabajo Desarrollo con Cohesión Territorial. Programa Piloto Territorios Productivos. Santiago: Rimisp.
- INSTITUTO DE COMUNICACIÓN Y DESARROLLO-ICD, Uruguay (2015). *Un camino para avanzar y para crecer: Guía para el desarrollo de alianzas colaborativas en la sociedad civil*. Quito: CEDA.
- ISUANI, F. (2005) *Redes intergubernamentales para la implementación de programas sociales*. Tercer Congreso Nacional de Administración Pública. Tucumán-Argentina, p. 60. Buenos Aires: CLAD
- LEYTON NAVARRO, C. (2018) “Mecanismos institucionales de articulación para programas de combate a la pobreza rural. *Documento de Trabajo 248. Estudios sobre Desarrollo*, p. 25. Lima: IEP - FAO.
- LICHA, I. (2006) *Coordinando la política social ¿Es la concertación una opción?* Documento de trabajo. Washington DC: INDES – BID
- MARTÍNEZ, R. (2007) “Desafíos estratégicos en la implementación de programas sociales”, en *Entre el diseño y la evaluación. El papel crucial de la implementación de los programas sociales*. Washington DC: BID.
- MEZONES F. (2005), “El valor público en los programas sociales: Una aproximación práctica”, p. 207. En Capítulo 4 del libro *La Gerencia Social Ante los Nuevos Retos del Desarrollo Social En América Latina*. Lima: INDES.
- MINTZBERG, H. (2015) *Managing*. Bogotá: Editorial Norma
- MINTZBERG, H. (1984). *La esencia de la estructura. La estructuración de las organizaciones*. Barcelona: Ed. Ariel.
- PARDO M. (2003) “Reseña de programas sociales para la superación de la pobreza en América Latina”. Serie: *Estudios estadísticos y prospectivos*, N° 20 (LC/L.1906-P/E), Santiago de Chile: CEPAL.

- REPETTO, F. (2012) *Coordinación de políticas, programas y proyectos sociales*. Primera Edición, p. 44. Buenos Aires: Fundación CIPPEC.
- VARGAS, S. & CLAUSEN J. (2015) *Propuestas de políticas para los gobiernos regionales 2015-2018 Articular para incluir: Análisis de experiencias y opciones de política para el logro de resultados de inclusión económica*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú - CIES

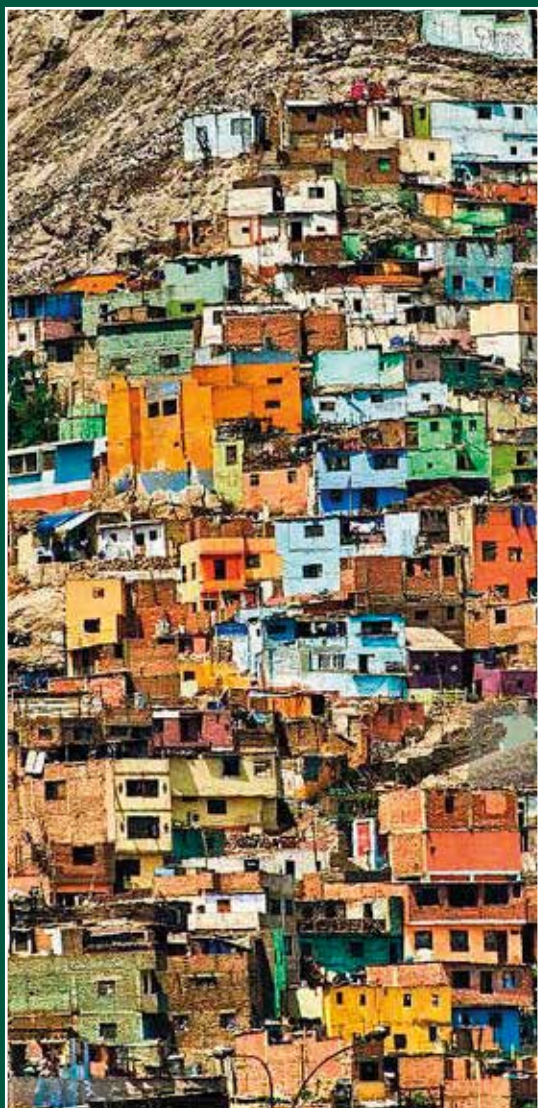
### Vita

- *Carlos Centurión y Agüero*: Licenciado en Educación área de Filosofía y Ciencias Sociales por la Universidad Nacional de Trujillo y Magíster en Gerencia Social por la Pontificia Universidad Católica del Perú con experiencia en gestión de programas y proyectos sociales nacionales e internacionales. Profesor de la Maestría de Gerencia Social y asesor docente en el Programa de Gobernabilidad, Gerencia Política y Gestión Pública de la PUCP. Profesor invitado en la Maestría de Políticas Sociales de la UNMSM (2016). Experto en sistematización de experiencias. Publicaciones sobre regionalización, gerencia pública y programas sociales.



Publicación digital producida  
en: EQUIS EQUIS S.A.  
Jr. Inca 130, Lima 34  
[equis50@yahoo.com](mailto:equis50@yahoo.com)

# MAESTRÍA EN GERENCIA SOCIAL



Los programas sociales en el Perú y en América Latina tienen casi 40 años de vida como un instrumento constante de las políticas sociales de reducción y lucha contra la pobreza por parte de los estados nacionales. En nuestro país, un tema clave y escasamente abordado, ha sido la gestión social de los programas sociales. Un antecedente y avance fundamental han sido las aproximaciones al tema desde la Maestría de Gerencia Social de la PUCP:

A pesar de estos avances, la constatación recurrente es que aún son limitados los recursos conceptuales e instrumentales para profundizar en el análisis e interpretación de la gestión social de los programas sociales. Un hallazgo importante del presente estudio es la verificación, en un contexto latinoamericano, de la existencia bibliográfica relativamente específica, abundante y antigua sobre el tema.