



LA GERENCIA SOCIAL EN LA PRÁCTICA

LA CAPACIDAD DE GESTIÓN EN LA INVERSIÓN

Coordinador: Percy Bobadilla Díaz



PUCP

**LA GERENCIA SOCIAL EN
LA PRÁCTICA**

La Capacidad de Gestión en la Inversión

LA GERENCIA SOCIAL EN LA PRÁCTICA

La Capacidad de Gestión en la Inversión

SERIE: FUNDAMENTOS DE GERENCIA SOCIAL

VOL. IV

ESCUELA DE POSGRADO
MAESTRÍA EN GERENCIA SOCIAL

Pontificia Universidad Católica del Perú - PUCP
Maestría en Gerencia Social
Escuela de Posgrado
“La Gerencia Social en la Práctica. La Capacidad de Gestión en la Inversión”.

Lima 2021
264 pp
1era. Edición, Octubre 2021

Maestría en Gerencia Social
Av. Universitaria 1801, San Miguel
Lima 15088
Correo electrónico: gerenciasocial@pucp.edu.pe
gsocial@pucp.edu.pe, mgs-informes@pucp.edu.pe
<http://posgrado.pucp.edu.pe/maestria/gerencia-social/publicaciones>
Es una producción del curso de Fundamentos de Gerencia Social
Profesor : Percy Bobadilla Díaz
Coordinación de Publicaciones: Amelia Fort Carrillo

Corrección de estilo R. M. García Garayar

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2021 –12148

Publicación digital:
EQUIS EQUIS S.A.
Jr. Inca 130, Lima 34
equis50@yahoo.com

ÍNDICE

- Presentación 7
- Gestión social del desarrollo territorial para la puesta en práctica de la gobernanza en un contexto de descentralización
Percy Bobadilla Díaz 11
- Programa Nacional A Comer Pescado - Región Lambayeque: una cogestión en proceso
Evelyne Maribel Arguedas Alvarado, Karim Rocío Arzapalo Condor, Katia Melisa Gálvez López, Christian Iván Gayoso Aguirre, Claudia Lebel Castillo 25
- Programa Nacional Cuna Más: principales componentes y problemática que busca resolver
Cintya Carrión Torres, Jhon Loayza Avecasis, Melanie Prieto Camacho, Minerva Valderrama Bhraunxs, Jenny Vega Arangure 58
- Desafíos a superar en la atención de los niños, niñas y adolescentes de los Centros de Acogida Residencial
Norah Pacheco y Gianina Samamé 104
- Alianza para servicios digitales y financieros: Un análisis desde el enfoque de la gerencia social
Glady Alarcón Rivas, Fiorella Avalos Pazos, Christian Camacho Mercado, Lucero Centeno Huamaní, Marleni León León, Zulema Ureta Livias, Marco Zaanoni Loayza 136
- Una mirada integral a la política social en prevención contra el crimen y la violencia en el Perú - Estrategia Multisectorial para la Prevención Social del Crimen y la Violencia “Barrio Seguro”
Manuel Cajavilca Halire, Arthur Damián Dávila Valdivia, Karen Lártiga Castañeda, José Luis Luzquiños Sánchez, Jhesika Sánchez Villanueva, Alexandra Sears Whelen, Gabriela Vera Fernandez 177
- El Fondo de Estímulo al Desempeño y Logro de Resultados Sociales en la Región Pasco
Jennifer Sáenz Barreto, Darinka Pacaya Díaz, Fátima Romero Pajuelo, Karla Huacho Borja, Rómulo Villegas Inocente, Ross Mery Quispe Carhuallanqui, Sahory Gaspar Ramírez 205

PRESENTACIÓN

Al momento de escribir esta presentación de la serie La Gerencia Social en la Práctica, el país se encuentra nuevamente en una coyuntura de polarización política. El problema no sería mencionado de no ser por algunas de las razones que dan origen a dicha polarización y en particular la relacionada al tema de la presente publicación: la capacidad de gestión en la inversión.

El crecimiento económico que, según el INEI, el país comenzó a evidenciar desde del presente siglo y que redujo la pobreza monetaria de 56% en el 2005 al 21% en el 2016 y la extrema de 16% a 4% en el mismo periodo, se pierde o no se reconoce debido a factores políticos, de corrupción y de capacidad de gestión para invertir los ingentes recursos recaudados por el boom de los *commodities* que se inició en los 90 en beneficio de la mayoría de peruanos y peruanas, especialmente aquellos en situación de exclusión y vulnerabilidad social.

La débil capacidad para poner en marcha las políticas públicas y las inversiones que derivan de ellas, es uno de los temas recurrentes a nivel mediático y de los líderes de opinión, y se ha convertido casi en sentido común para la gran mayoría de peruanos y peruanas. Una de las formas más convencionales de observar esta (in)capacidad se expresa en la ejecución del gasto. Si este es alto se considera que detrás de dicho resultado hay una buena gestión de por medio, pero si el dinero otorgado para un periodo presupuestal se devuelve en cantidades considerables (o se pierde en actos de corrupción), se piensa que detrás de esa devolución hay una pésima gestión.

Las personas especializadas en gestión de organizaciones que estudian estos temas o tienen a su cargo el manejo de bienes y servicios de cualquier tipo (público, colectivo o privado), si bien reconocen este indicador para evaluar la calidad de la gestión, es totalmente insuficiente si se asume una mirada sistémica de esta ciencia y su campo de acción en la vida profesional. La gestión en cualquiera de sus especialidades (con o sin fines de lucro) enfoca el gasto (o la inversión) como una variable importante, pero más relevante es la calidad de la inversión y eso se expresa en los efectos e impactos de ese medio en la vida de las personas. En efecto, la literatura y la enseñanza universitaria en pre y post grado intentan destacar las diversas aristas que sustentan la gestión desde distintas corrientes teóricas que explican su alcance y marco de interpretación, los modelos de intervención de acuerdo

a ámbitos de acción (gobierno, empresas, organizaciones de la sociedad civil) y las herramientas a utilizar dependiendo de las problemáticas a resolver.

Desde que se inició la presente serie en el 2017, nuestro objetivo siempre fue formativo, pero sustentado en evidencias (estudios de caso). No se buscó exclusivamente un conocimiento académico, sino más bien uno más relacionado con el quehacer de los programas y proyectos públicos y privados que tengan en común el propósito del desarrollo humano, la inclusión y el cuidado del ambiente. Los “lentes” de estas publicaciones están enfocados en observar con rigor y desde la experiencia, cómo realmente funciona la gestión como campo profesional. Se intenta analizar, entender y explicar -con la ayuda de la teoría- la agencia de los actores organizados, sus alcances y límites para enfrentar las contingencias propias de un entorno que casi siempre se presenta adverso.

En esta oportunidad los casos que forman parte de este número son los siguientes: i) Programa Nacional A Comer Pescado - Región Lambayeque: una cogestión en proceso; ii) Programa Nacional Cuna Más: principales componentes y problemática que busca resolver; iii) Desafíos a superar en la atención de los niños, niñas y adolescentes de los Centros de Acogida Residencial; iv) Alianza para servicios digitales y financieros: Un análisis desde el enfoque de la gerencia social; v) Una mirada integral a la política social en prevención contra el crimen y la violencia en el Perú - Estrategia Multi-sectorial para la Prevención Social del Crimen y la Violencia Barrio Seguro; vi) El Fondo de Estímulo al Desempeño y Logro de Resultados Sociales en la Región Pasco.

Como ya es usual la presente serie inicia con un artículo teórico que aborda algunas de las dimensiones conceptuales que intentan justificar las razones o fundamentos que otorgan sentido y significado a esta especialidad. En esta oportunidad se aborda cómo es que el enfoque del “desarrollo territorial”, para poder implementar estrategias que fortalezcan a la institucionalidad de las regiones a nivel socioeconómico, político, cultural y ambiental, requiere de la participación de multiactores sustentados en espacios de gobernanza. La gerencia social, en esa perspectiva, encuentra su razón de ser y hacer, pues su aporte radica en entender cómo se manifiesta en los hechos los mecanismos de articulación o cogestión en dichos espacios, y si dicho modelo es efectivo comparado con las tradicionales propuestas de gestión pública o privada.

La pregunta principal que orienta el análisis de todas las publicaciones se enfoca en conocer si los modelos de gestión que incorporan los programas y proyectos explican el logro o no de los resultados alcanzados, o si existen otros factores del entorno que influyen en el cumplimiento de sus objetivos.

En los hallazgos presentados por las seis investigaciones, se constata que los modelos articulados (cogestión) van ganando mayor presencia y mostrando cambios sociales significativos en la población destinataria de los mismos (Cuna Mas, Alianza para Servicios Digitales, Fondo de Estímulo Región Pasco). En otros casos existen avances importantes, pero todavía insuficientes (Programa a Comer Pescado, Estrategia Barrio Seguro); y, en un último caso, la necesidad imperiosa de incorporarlo (Centros de Acogida Residencial).

Si bien la articulación es el objeto central del estudio en los seis casos, estos difieren en su alcance y complejidad. En algunos, la articulación es entre el programa, organizaciones de la sociedad civil y algunos sectores del Estado (Barrio seguro, A Comer Pescado), y uno incluye, además, a determinadas empresas (Alianza para Servicios Digitales). En otros, el programa forma parte de una estrategia de articulación mayor como la política pública (Incluir para Crecer - Cuna Mas) u otra de alcance similar a nivel nacional (Fondo de Estímulo al Desempeño Región Paso). Esto demostraría que la articulación no tiene un modelo único, ni tampoco necesariamente se distribuyen claramente o de manera formal los roles entre los actores y reglas de juego. Varios de los alcances presentados, si bien apelan al modelo de gobernanza (o micro gobernanza), en algunos casos no pasa de mecanismos de coordinación básicos que no son vinculantes y no obligan a las partes a comprometerse a un objetivo común, que resultaría ser el modelo ideal presentado en el enfoque de gerencia social.

Cada estudio de caso presentado en esta publicación (y las anteriores) es un micro “clima” institucional que demuestra la necesidad de no apelar a modelos homogeneizadores que a la larga se convierten en camisas de fuerza. El desafío es que la articulación se adapte a las realidades y necesidades de los territorios y no al revés, como sucede con algunas políticas públicas.

Como en las versiones anteriores de esta publicación, todos los trabajos se elaboraron en el marco del curso Fundamentos de la Gerencia Social, en esta oportunidad correspondiente a los semestres 2020-I y 2021-I; bajo una metodología de asesoría y supervisión en proceso con entregables parciales que permitan llegar a una primera versión que luego sea mejorada de acuerdo a los objetivos de aprendizaje planteados. Finalizado, el curso los artículos pasan a ser revisados por profesores de la Maestría en Gerencia Social para darles nuevas sugerencias y así obtener un documento de mejor calidad. A los profesores(as) lectores Rosa Gabilondo, Raúl Pasco, Santiago Soriano, José Martín Torres Saco y Mauricio Zevallos, mi enorme agradecimiento por su siempre buena predisposición a colaborar con esta publicación y contribuir a la generación de conocimientos relevantes para nuestra especialidad y, por supuesto, para todos los interesados en estas temáticas.

También agradecer profundamente el apoyo de nuestra directora, la profesora Marcela Chueca, sin su confianza y compromiso demostrado en todo este tiempo, desde que iniciamos el proyecto, no habiéramos llegado a este cuarto número y esperamos seguir en ese camino. Mi reconocimiento y aprecio a la colega y amiga Amelia Fort, quien tiene la responsabilidad de hacer realidad las publicaciones de la Maestría; su paciencia y perseverancia han sido claves para llegar a esta nueva meta. Finalmente, a todo el equipo gestor de la Maestría; uno se siente reconfortado al saber que se puede contar con su calidad y calidez profesional. Este número de la serie va dedicado a una integrante de este gran equipo, Rosario Gordillo quien ahora goza de la presencia de Dios. Su partida nos deja una profunda tristeza, pero la recordaremos por su compromiso, disposición, amabilidad y sobre todo amistad para con todos nosotros(as). Adiós querida Rosario, siempre te recordaremos.

Percy Bobadilla Díaz.

Setiembre 2021

Gestión social del desarrollo territorial para la puesta en práctica de la gobernanza en un contexto de descentralización.

Autor: Percy Bobadilla Díaz

Tal y como venimos sosteniendo, la gerencia social implica la orientación y adaptación de bienes comunes y colectivos (en programas y proyectos) a través de un esfuerzo deliberado por compartir responsabilidades entre los actores involucrados sobre la base de roles y reglas claras en espacios de concertación o gobernanza (Bobadilla: 2004). Debido al énfasis en la participación ciudadana que es constitutiva al enfoque de cogestión entre el sector público, privado y de la sociedad civil, la importancia que tienen -para este modelo de gestión- la descentralización y el desarrollo territorial, son vitales. Ambos modelos de organización gubernamental y del espacio público, respectivamente, se convierten en pilares fundamentales para generar las condiciones institucionales y de capital social que incentiven un trabajo de mayor coordinación y articulación intersectorial que coadyuven al logro de consensos mínimos sobre una visión regional y de país a la cual se aspira. Para ello el papel de la planificación concertada es clave, pues involucra la acción comprometida de los pobladores y sus organizaciones.

La presente reflexión teórica intenta una aproximación conceptual a la categoría *desarrollo territorial* y su relevancia para el enfoque de gerencia social que se viene sosteniendo en diferentes publicaciones (Bobadilla: 2005, 2017, 2018 y 2020). No obstante, la literatura contemporánea sostiene que no se puede entender el cambio o transformación del espacio en el cual interactúan los actores para la búsqueda y disputa de diversos propósitos, sin contemplar la forma de gobierno que le otorga viabilidad: *la descentralización*. (BID: 2010, Pozo: 1990).

Estos mecanismos pretenden contribuir a generar las condiciones políticas necesarias para lograr que los programas y proyectos de desarrollo alcancen los resultados que evidencien que la población objetivo de los mismos logren mejorar sus condiciones de vida. El supuesto detrás de este objetivo vital para la lucha contra la pobreza y exclusión en todas sus formas, es que el desarrollo territorial y su soporte institucional, la descentralización, posibiliten que los actores adquieran mayor poder de decisión sobre los asuntos públicos que afecten a su territorio, expresados en una agenda de propuestas liderada por las autoridades competentes en los diferentes niveles de gobierno, en especial a nivel regional y local.

Si es así, el otro concepto relevante para sustentar la participación activa y concertada entre los actores del territorio es la *gobernanza*, pues este es el que permite entender por qué la gerencia social es el nuevo modelo de gestión para el manejo de bienes públicos y colectivos que supera la tradicional y clásica administración pública (acceso total a los bienes y servicios), asociativa (acceso al bien y servicio sólo para el colectivo organizado) y privada (acceso del bien y servicio por el mercado), debido a que existen diversos problemas sociales en el territorio que al ser complejos y multicausales, no pueden ser resueltos por un solo sector u organización sin importar su origen (ministerio, ONG, gremio, empresa, etc.). Se necesita de la cooperación ordenada, organizada y de racionalidad limitada de diversos actores que trabajan en ámbitos sujetos a las reglas del Estado o del mercado (Axelrod: 1986, Olson: 1992, Simon: 1982).

La gerencia social, como especialidad académica y profesión técnica, exige una mirada política de la forma como se ejerce el poder entre los actores involucrados y esto se expresa en los espacios de planificación y ejecución de políticas, programas y proyectos, espacios que, además, deben de ser construidos y diseñados técnicamente a sabiendas que los actores participantes requieren llegar a consensos mínimos en un contexto donde necesariamente habrá intereses diversos, controversias y disputas sobre los caminos a seguir para alcanzar los resultados esperados (Estado versus mercado o modelos de economía social de mercado, con minería o sin minería, o modelos que les permitan convivir, etc.).

En ese sentido, es fundamental tener claro que el modelo de cogestión se pone en marcha en espacios de gobernanza y esto es casi un requisito para darle gobernabilidad al territorio donde se llevarán a cabo programas multisectoriales articulados o bajo el modelo de Estado Red (Bobadilla: 2020). Cabe preguntarnos, entonces, cómo se ensambla la noción de gobernanza en el marco de la descentralización, para luego entender cómo estas encajan con el desarrollo territorial desde el enfoque de gerencia social.

Según el BID, la descentralización se refiere al *“proceso de delegación de los poderes políticos, fiscales y administrativos a unidades sub-nacionales del gobierno. [...] Puede consistir en el establecimiento de gobiernos sub-nacionales, su restablecimiento después de un periodo de régimen autoritario o la expansión de los recursos o responsabilidades”* (BID: 2010). A partir de esta conceptualización, la antinomia de un gobierno descentralizado sería uno *“[...] en el cual los órganos o servicios del Estado ejercen su acción o competencia sobre todo el territorio nacional, se financian con recursos fiscales que aparecen en el presupuesto de la nación, no tiene*

personalidad jurídica distinta que la del Fisco y sus agentes se encuentran subordinados al Presidente de la República” (Pozo: 1990: 5-6).

Sin embargo, la descentralización se enfrenta a una serie de problemas derivados de las propias contingencias inherentes a la desconcentración del poder. Así, el principal problema o límite que puede encontrarse es la posibilidad de que esta desconcentración sea muy acelerada o que, en todo caso, se demore demasiado con el fin de garantizar una adecuada recepción de los recursos y capacidades locales. Este es uno de los desafíos actuales en el Perú, donde los problemas de debilidad en los gobiernos regionales y locales, es la capacidad de gasto en inversiones de calidad y los vinculados a la corrupción, y se han convertido en el “talón de Aquiles” para el fortalecimiento y viabilidad de la descentralización.

Ahora bien, y como mencionamos anteriormente, hay un amplio consenso en torno a la necesidad de contar con enfoques de desarrollo novedosos que empalmen con el nuevo contexto de la descentralización. Uno de estos enfoques es el del desarrollo territorial. No hay una definición unívoca sobre el significado y uso del enfoque sobre desarrollo territorial, empero en términos generales, se trata de una propuesta que en algunos planteamientos pone énfasis en los componentes productivos que consisten en maximizar las potencialidades económicas endógenas del territorio, orientando exógenamente el crecimiento (aunque algunos, Alburqueque por ejemplo, proponen solo una orientación, la endógena), sin obviar la necesidad de alcanzar acuerdos políticos equitativos entre las partes; dicho de otro modo, la virtud del énfasis económico sólo es posible si la variable política cuenta, es decir, se requiere un cierto grado o nivel de concertación entre los actores.

Para definir el enfoque territorial es necesario delimitar ciertos conceptos claves. El primero de estos es el espacio. ¿Qué es el espacio? *“Se trata de un soporte material de las prácticas que comparten el tiempo, por lo que siempre conlleva un significado simbólico”* (Castells 1996:489). En él coexisten actores diversos, intereses disímiles y en disputa, circuitos comerciales y sistemas productivos. La unidad elemental en las propuestas de desarrollo territorial es, valga la redundancia, el territorio; y este es asumido en dicha complejidad por la mayoría de autores, como indica, por ejemplo, Alencastre: *“el territorio es la síntesis de múltiples determinaciones del accionar humano y de los procesos y sus dinámicas donde coexisten varias dimensiones: ambiental, económica-productiva, social-demográfica, lo político-institucional y cultural. Es un sistema muy relacionado a su contexto, pero a su vez un sistema abierto que vincula los flujos y movimientos de los procesos*

de la globalización, a los mecanismos de políticas de mercado, de uso de la infraestructura y las comunicaciones” (Alencastre, 2007: 43).

Toda intervención desarrollista sobre el territorio presupone necesariamente conocer las especificidades de este último: sus historias, costumbres, conflictos, recursos naturales y humanos (Ballón y Zeballos, 2009; Boisier, 2001, 1997, 1998). Escobar argumenta que realmente se tiene conocimiento sobre las posibilidades y limitaciones del desarrollo territorial cuando, antes bien, se (re)conoce el tipo de relaciones de poder entre los actores sociales (saber cómo son los modos de gobernanza es parte de ello, sin duda) y el tipo de circuitos de intercambio de bienes y servicios que caracterizan al territorio. (Escobar, 2008)

Evidenciada la complejidad del enfoque sobre el desarrollo territorial, la literatura coincide en que este tipo de apuesta para fomentar el desarrollo de un determinado espacio territorial, descansa en dos pilares fundamentales: a) la apuesta por la transformación productiva y b) el desarrollo institucional (que garantiza la sostenibilidad de la primera). La transformación productiva es la que permite una articulación competitiva y sustentable a la economía del territorio, creando mercados dinámicos y cambios en los patrones de empleo y producción (Göske, 2001; Alburqueue, 2004). Por otro lado, el desarrollo institucional consiste en estimular la concertación de los actores locales, apuntando a un cambio de las reglas formales e informales que reproducen la exclusión de los procesos y los beneficios de la transformación productiva (Schejtman y Berdegué 2004): no hay desarrollo integral de las fuerzas productivas de un territorio sin un arreglo institucional que reduzca las incertidumbres y las desconfianzas respecto de los beneficios. En ese sentido los espacios de gobernanza son claves.

Bajo esas premisas, pero con una mirada más enfocada en el desarrollo rural, Schejtman y Göske presentan definiciones cercanas sobre la definición de Desarrollo Territorial Rural (DTR). El primero indica que es *“un proceso de transformación productiva e institucional en un espacio rural determinado, cuyo fin es reducir la pobreza rural.”* (Schejtman y Berdegué, 2004: 2) donde la transformación productiva tiene como propósito el articular de manera competitiva y sustentable la economía y el mercado de un territorio de manera dinámica, estimulando así la interacción y concertación de los diversos actores locales y externos generando participación de la población. Göske, por su lado, sostiene que el DTR *“consiste en procesos de transformación productiva y organizativa, en cuyo marco el conjunto de actores sociales presente en un determinado territorio, mancomunadamente, aprovechan potencialidades endógenas”* (Göske, 2000:

52) de manera que esto aumente la productividad y competitividad del tejido empresarial local, traduciéndolo en mejoras de la calidad de vida de la población.

Otra definición importante a destacar, es la planteada por Claverías donde, a su entender, la propuesta del desarrollo territorial está vinculado a la construcción “[...] de un plan concertado entre el Estado, el sector privado y la sociedad civil, con la intención de articular e innovar las organizaciones e instituciones, los procesos productivos y económicos como componentes principales para la propuesta del desarrollo en un territorio determinado, con la finalidad de superar la pobreza y lograr el desarrollo humano equitativo, inclusivo y competitivo” (Claverías, 2008: 31).

Estas tres definiciones recogen el rasgo fundamental del desarrollo territorial: la interrelación fundamental entre la maximización de las posibilidades endógenas y un arreglo político –entre el Estado, las empresas privadas y la sociedad civil- que garantice una visión común sobre el cambio social en determinado espacio de convivencia en una perspectiva de inclusión y sostenibilidad social.

La transformación productiva, según el marco teórico de Schejtman y Berdegué supone, no sólo estímulos económicos, sino también inversiones capaces de transformar los modos de producción, reorientándolos a un uso eficiente de los recursos, tanto humanos como naturales y que, a su vez, permitan a la comunidad generar una economía del territorio articulada -de manera competitiva y sustentable- a un mercado dinámico. Se trata de acoplar una lógica de inversión económica que responda a un contexto social y a un proceso productivo determinado, así como a solucionar las dificultades de los procesos de crecimiento que impiden el desarrollo de un territorio (Schejtman y Berdegué, 2004).

Este replanteamiento del espacio, nos lleva a preguntarnos por las limitaciones del territorio y la articulación de elementos exógenos y endógenos del mismo. En la propuesta de Calderón Azocar (2007) se incorpora una alternativa del desarrollo territorial basada en la promoción de las economías externas a las empresas, pero internas al territorio; así, al promover las economías externas a las empresas que trabajan o pertenecen al territorio, se estarían generando rentabilidades particulares que contribuyen al desarrollo de nuevas economías en el mundo empresarial o productivo local.

Se encuentra en varios planteamientos de los especialistas, la valoración del papel de los recursos endógenos para un desarrollo sostenible,

en especial aquellos proyectos que buscan el aprovechamiento de recursos intangibles. Así, por ejemplo, Vázquez- Barquero sostiene que *“el crecimiento endógeno se refiere a transformaciones económicas y sociales generadas como resultado de la respuesta de las ciudades y regiones a retos de competitividad, en la que los actores locales impulsan estrategias e iniciativas destinadas a mejorar la calidad de vida de la comunidad”* (Vázquez-Barquero 1998: 10). Sin embargo, el enfoque de desarrollo territorial de Boisier marca una ruptura con las teorías endógenas del desarrollo mencionadas, pues argumenta que los factores decisivos del crecimiento económico –que es condición sine qua non del desarrollo– son, en realidad, exógenos: *“es la brisa que permite que la cometa se mantenga en vuelo”* (Boisier, 2001: 45).

Estos factores exógenos se refieren a las inversiones –pública o privada–, como a la política económica nacional, fundamentalmente. Ello se reafirma cuando Boisier argumenta que en el marco de un sistema social (territorial) determinado, el cual está cada vez más impactado por los procesos de globalización, tiende a ser condicionado y orientado hacia un entorno mayor o macro social (exógeno), pues existe una *“[...] creciente proporción de los proyectos de inversión de escala nacional e internacional que se materializan en dicho territorio”* (Boisier, 2001: 46).

Si el crecimiento económico es cada vez más determinado por factores exógenos (ya sea por la demanda o porque los sistemas de decisión privados influyen drásticamente en determinada región o localidad), el desarrollo se construye desde el espacio local: *“el desarrollo de un territorio, en el mismo contexto globalizado, debe ser el resultado de esfuerzos endógenos, una afirmación de profundas y amplias repercusiones en varios campos, que llegan hasta la cuestión de la cultura y de los mecanismos de defensa social frente a una posibilidad de alienación total”* (Boisier 2001: 47). En efecto, lo importante es no perder la potencialidad y las capacidades locales del desarrollo mediante mecanismos de promoción (de la imagen de los productos con ventajas comparativas en dicho territorio) y de negociación (hacer una buena planificación tributaria).

Si esto es así y siguiendo a Boisier, el tejido institucional es el factor de sostenibilidad del desarrollo, en tanto que, al trabajar en forma participativa con los diversos actores (en espacios de gobernanza), *“con diversas racionalidades y pautas conductuales, con sensibilidades distintas [...] el discurso puramente tecnocrático es un discurso sin destino”* (Boisier: 2001), de ahí deviene la importancia de complementarlo con el factor político. Esto, debido a las formas de comunicación, lenguaje, gestualidad, entre

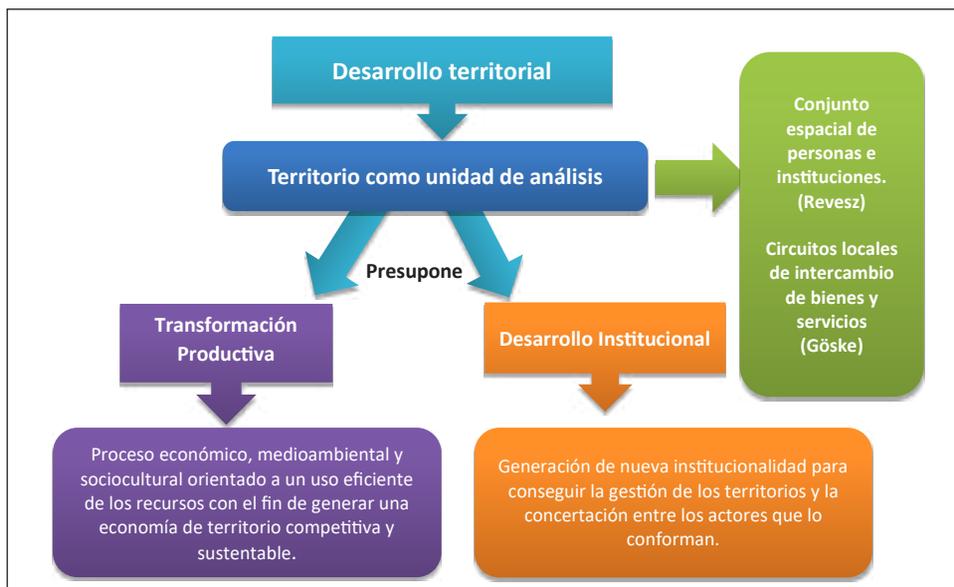
otras. que se transforman en instrumentos que permiten captar intereses y voluntades de los implicados en los diversos procesos de desarrollo.

En este contexto, deviene la necesidad de un acuerdo político en un escenario de alta complejidad, el cual está caracterizado por a) una distribución administrativa más compleja (descentralización); b) desacuerdos sobre el control y orientación de la base productiva; c) un entorno global más complejo y con exigencias de competitividad, con lo cual la gestión social de los diversos proyectos políticos será el principal instrumento de coordinación y concertación entre las autoridades regionales, locales y los actores involucrados (privados y de la sociedad civil) en el desarrollo de sus respectivos territorios. Para ello es necesario tener claro el papel a desempeñar de cada actor para asegurar la confluencia de intereses y enfrentar con mayor éxito la compleja articulación que requieren estos esfuerzos de consenso.

Para Boisier, *“El desarrollo es un “estado” más complejo que otras etapas previas, como un “estado” de crecimiento o como un “estado” de sub desarrollo; desde otro punto de vista, hoy un propósito esencial de toda propuesta de desarrollo territorial es “complejizar” el territorio o región para colocarlo en una mejor posición competitiva y eventualmente ganadora en un escenario de elevada complejidad, como es el escenario de la competencia internacional actual”* (Boisier, 2001:67).

Por lo expuesto hasta el momento, existe una fuerte vinculación teórica entre gobernanza, descentralización y desarrollo territorial, en tanto se afirma que debe afianzarse una asociación de factores político-institucionales, económicos y socioculturales: a) el crecimiento económico como condición *sine qua non* del desarrollo territorial, el mismo que puede seguir una orientación endógena (Alburquerque, 2004; Goske, 2001; Mendieta y Agreda, 2006) o exógena (Boisier, 1999); b) la transformación productiva del territorio, privilegiando políticas sociales en beneficio del empoderamiento de agentes económicos locales (Goske, 2001; Mendieta y Agreda, 2006); c) el desarrollo institucional concertado que establece las políticas territoriales (Schejtman y Berdegué, 2004); d) la consolidación de una identidad sociocultural afín al territorio, la que debe servir como base común para la puesta en marcha de objetivos (Boisier: 1999); y e) la sostenibilidad de las actividades económicas en relación al medio ambiente (Fernández y Dallabrida: 2010). Todo esto, siguiendo el esquema teórico propuesto por Prats sobre gobernanza y otros, contribuye en la práctica a generar un desarrollo del espacio territorial. El siguiente cuadro muestra una síntesis de lo expuesto hasta ahora:

Gráfico N° 1 Desarrollo territorial



Elaboración propia

Cabe resaltar, además, los requisitos de un adecuado enfoque de desarrollo territorial. De acuerdo a un estudio del Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, hay cinco requisitos claves para garantizar el desarrollo territorial especialmente en zonas rurales:

Cuadro N° 1. Requisitos claves para garantizar el desarrollo territorial en zonas rurales

Estructuras agrarias y la gobernanza de los recursos naturales	Se debe garantizar normas claras y específicas que gobiernen la administración de los recursos naturales de forma participativa.
Vínculos con mercados dinámicos y estructuras productivas.	Se debe garantizar el establecimiento de adecuadas cadenas productivas que faciliten el acceso al mercado de pequeños productores y asociaciones.
Análisis y territorio	Los estudios de zonificación territorial deben facilitarse e incentivarse de forma que se cuente con información actualizada sobre el territorio.
Inversión pública	La inversión pública ha de canalizarse de forma participativa y encadenada con una adecuada definición de los intereses locales.
Actores y coaliciones	La coparticipación es clave, se debe incentivar la participación ciudadana y el empoderamiento de los actores locales tanto de la sociedad civil como del sector privado, de forma que se configuren sinergias entre ellos.

Fuente: Programa Dinámicas Territoriales Rurales. Elaboración propia

Sin embargo, la mayoría de los autores consideran a la coalición social como el elemento fundamental para el desarrollo territorial, entendido como “*un conjunto de diferentes actores que realizan acciones convergentes en torno a una dinámica territorial de desarrollo*” (Fernández y Hernández, 2012). A partir de esta definición es que se elaboran cuatro elementos característicos distintivos de una coalición.

El primer elemento es la *diversidad de actores*, que según Martín Tanaka “[...] *se dan en tanto a un solo actor no le es posible conseguir por sí mismo el respaldo suficiente para lograr los objetivos que se propone, por lo que requiere el apoyo de otros actores*” (Tanaka, 2012: 4); el segundo elemento, es la existencia de objetivos convergentes entre sus integrantes, que no debe ser entendido como similitud entre los actores de la coalición; el tercero, es la existencia de un enfoque de mediano y largo plazo que dibuje la posibilidad de la sostenibilidad de la coalición en continuos ciclos de vida; y, por último, el cuarto elemento es la disponibilidad de recursos diversificados que construirán la fuerza y capacidad de los distintos actores generando una relación sinérgica que se desencadenara en la legitimidad de la coalición ante actores externos.

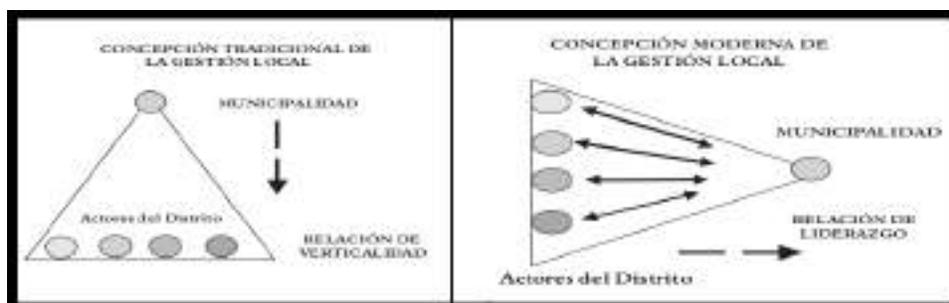
Ahora bien, y luego de haber presentado las diversas definiciones y enfoques sobre el desarrollo territorial, cómo encaja aquí el discurso de la gerencia social. Diversos autores y específicamente organismos internacionales como el Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, sostienen que el desarrollo territorial requiere un modelo de gestión local capaz de responder a las nuevas dinámicas que exige la descentralización y la gobernanza¹. Este cambio significa un tránsito de la concepción vertical y jerárquica de la gestión local –la gestión de los bienes públicos– a una más horizontal y participativa con el fin de conseguir un adecuado y sostenible manejo del territorio. ¿A qué nos referimos con mayor participación y horizontalidad? En la concepción tradicional de la gestión local, las municipalidades establecían relaciones verticales respecto de los actores locales externos al sector público. Respondían según el enfoque de prestación de servicios y de ejecución de obras, privilegiando las relaciones verticales que tienden a sustituir las iniciativas locales, restándole importancia a los procesos de negociación con actores del entorno.

Esto contrasta con la concepción moderna de la gestión local, donde: “*la municipalidad [...] promueve procesos más que ejecuta obras. Convoca y articula sinergias entre los actores locales y los procesos interdistritales y me-*

1 El modelo de gestión local se refiere a la forma en que los diversos actores de una localidad se han dividido el trabajo, el grado en que combinan sus funciones o responsabilidades para la toma de decisiones en el manejo de un bien, recurso y/o servicio con el fin de conseguir un objetivo o resultado en beneficio de la colectividad de determinado territorio.

tropolitanos. Asume la representación de los objetivos integrales del desarrollo de la localidad y negocia con los actores externos, buscando fortalecer los procesos de posicionamiento de las fortalezas locales y la cooperación en función de los objetivos concertados". (Alencaster, 2007).

Gráfico N° 2 Concepción tradicional y moderna de la gestión local



Fuente: Alencastre Calderón A: La Nueva ruralidad y competitividad territorial.

Las diferencias son notables entre ambos modelos. En el primero la relación vertical entre la autoridad y unos actores ineludiblemente pasivos a las decisiones públicas es el rasgo característico. En el segundo, en cambio, la relación de poder es más horizontal (de ida y vuelta), y hay una estructura de responsabilidades y funciones que se disponen sobre la cogestión del bien común. Por consiguiente, hay una des-jerarquización de las relaciones, se amplían los vínculos entre los actores participantes y el actor público no cumple en esta figura un rol de liderazgo unitario, sino más bien orientador, facilitador, regulador, mediador y concertador del funcionamiento del sistema de gestión territorial. Este marco refleja mejor la manera como se llevaría a la práctica una noción de gobernanza a nivel regional y local. Es decir, el desarrollo territorial impulsa, como modelo de desarrollo, a garantizar condiciones mejores de gobernanza donde el enfoque de gerencia social puede ser el paradigma que supere con creces los modelos tradicionales de gestión basados en responsabilidades unilaterales, excluye a los otros actores involucrados de los ámbitos de decisión importantes y donde las autoridades condicionan a sus intereses particulares la participación ciudadana. La construcción de procesos de responsabilidades compartidas sobre el manejo de bienes comunes, está en las antípodas de estos modelos de gestión tradicional.

Bibliografía

- Albuquerque, F. (2004) “El enfoque del desarrollo económico local. Cuaderno de capacitación N 1”. Serie: *Desarrollo Económico Local y Empleabilidad Programa AREA - OIT en Argentina* - Italia Lavoro Buenos Aires, Organización Internacional del Trabajo.
- Albuquerque, F. y D. Marco (2008) *Guía de aprendizaje sobre integración productiva y desarrollo económico territorial*. Sevilla: Instituto de Desarrollo Regional, Fundación Universitaria. Universidad de Sevilla.
- Alencastre Calderón A. (2007) “La Experiencia del Centro Poblado Rural Picapiedra en Pachacamac Lima”. En: *La Nueva ruralidad y competitividad territorial*. Lima: Centro IDEAS (Centro de Investigación, Documentación Educación, Asesoría y Servicios).
- Axelrod, R. (1986) *La evolución de la cooperación*. Madrid, Alianza.
- Ballón, E., Rodríguez, J. y Zeballos, M. (2009) “Fortalecimiento de Capacidades para el DTR: Innovaciones Institucionales”. En *Gobernanza Territorial*. Documento de Trabajo N°53. Santiago de Chile: RIMISP-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural
- Banco Interamericano de Desarrollo – BID (2010) *La alternativa local. Descentralización y desarrollo económico*. Rafael de la Cruz, Carlos Pineda y Caroline Pöschl, editores. Washington.
- Bobadilla, P. (2004). “La gerencia social en el nuevo siglo: una aproximación teórica”. En: *Debates en sociología*. Pontificia Universidad Católica del Perú No. 29.
- (2020) 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”. En: *La Gerencia Social en la práctica: Modelos de gestión en la ejecución efectiva de políticas sociales*. Serie: *Fundamentos de Gerencia Social Vol. III*. Lima: PUCP.
- Boisier S. (1997) *El vuelo de una cometa. Una metáfora para la teoría del Desarrollo Territorial*. Santiago de Chile: Universidad de Santiago de Chile
- (1998) *Teorías y metáforas sobre el Desarrollo Territorial*.
- (1999) “El desarrollo territorial a partir de la construcción de capital sinérgico”. En *Estudios Sociales, N°99, C.P.U.*, Santiago de Chile.
- (2001) *Desarrollo territorial y descentralización. El desarrollo en el lugar y en las manos de la gente*.

- Calderón Azocar C. (2007) *Desarrollo territorial como ámbito de innovación para la competitividad territorial* (borrador). Disponible en: <http://www.grupoidd.org/regiontrans/ccalderon.pdf> [última consulta: 28 de Mayo de 2012]
- Castells, M. (1996) *La era de la información. Economía, sociedad y cultura*. Vol. 1 México siglo XXI.
- Claverías H., R. (2008) *Desarrollo Territorial y Nueva Ruralidad en el Perú Experiencias y propuestas del CIED*. Lima, Perú: Centro de Investigación, Educación y Desarrollo, (CIED).
- Escobar-Sánchez, M. (2008) *Desarrollo Territorial y Descentralización*. Santiago de Chile: Centro Regional de Desarrollo Humano (Credhu).
- Fernández, V. y Dallabrida, V. (2010) "Nuevo regionalismo y desarrollo territorial en ámbitos periféricos Aportes y redefiniciones en la perspectiva latinoamericana". *Revista Líder*. Vol. 16 Año 12 2010 pp. 9-46 ISSN: 0717-0165
- Fernández, I., Hernández, R., Trivelli, C. y Schejtman, A. (2012) "Coaliciones Sociales Transformadoras y Desarrollo Rural Inclusivo". *Serie: Claves para el desarrollo territorial*. Santiago Chile: RIMISP-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural
- 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.
- (2001) "Desarrollo territorial: hacia un enfoque sistémico e integrador". En: *La dimensión local del desarrollo*, pp 7-33. Fundación Friedrich Ebert. Santiago de Chile.
- Mendieta, C. y Ágreda, V. (2006) "Propuestas para una economía rural competitiva e incluyente, en el marco de un desarrollo territorial". Lima: *CIES Economía y Sociedad* N°59, 2006
- Olson, M. (1992) *La lógica de la acción colectiva: bienes públicos y la teoría de grupos*, México (traducción al español).
- Pozo, H. (1990) *Descentralización, democracia y desarrollo local*. Documento de Trabajo No. 456, FLACSO, Santiago.
- Schejtman, A. & Berdegué, J. A. (2004) *Desarrollo territorial rural*. Santiago de Chile: RISIMP.

(2007) *La desigualdad y la pobreza como desafíos para el desarrollo territorial rural*. Santiago de Chile: RISIMP.

Simon, H. (1982) *Models of bounded rationality: Economic analysis and public policy*, Mass., Cambridge University Press.

Tanaka, M. (2012) "En busca del eslabón perdido: coaliciones sociales y procesos políticos en el desarrollo territorial rural". Documento de Trabajo N° 111. En: *Programa Dinámicas Territoriales Rurales*. Santiago, Chile: Rimisp.

Vázquez Barquero, A. (1998) "Desarrollo endógeno. Conceptualización de la dinámica de las economías urbanas y regionales". Santiago de Chile: *Cuadernos del CENDES*. Año 15, No. 38. 45-65.

Data

Percy Bobadilla Díaz. Magister en Sociología y candidato a doctor en la misma especialidad. 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.

Desde los alumnos y alumnas

La Mirada Analítica a Programas y Proyectos

Programa Nacional A Comer Pescado - Región Lambayeque: una cogestión en proceso

Autores: Evelyne Maribel Arguedas Alvarado, Karim Rocío Arzapalo Condor, Katia Melisa Gálvez López, Christian Iván Gayoso Aguirre, Claudia Lebel Castillo.

Introducción

El Perú es un país que cuenta con un mar territorial ubicado estratégicamente frente a la cuenca del Pacífico. Es el principal productor pesquero de América Latina y se caracteriza por su riqueza en recursos hidrobiológicos. La oferta, captura y desembarque de productos pesqueros destinados al consumo humano directo, se asocia principalmente con la actividad pesquera artesanal. Sin embargo, esta actividad carece de un manejo moderno de comercialización, y evidencia, en consecuencia, una desarticulación respecto al desarrollo económico en su conjunto. En ese sentido, una problemática que se observa es que, a pesar de que el Perú cuenta con una gran cantidad de recursos pesqueros, el consumo per cápita de productos hidrobiológicos no es muy elevado, siendo este de 17.41 kg por habitante, cifra que está por debajo de la meta estimada por la Food and Agriculture Organization (FAO) para el consumo per cápita de pescado en el Perú hacia el 2025, que, dicho sea de paso, es de 27.6 kg. por persona.

A esto se suman dos situaciones de alarma en salud pública presentes en nuestra población infantil: la desnutrición crónica en niños menores de cinco años, por un lado, y, por el otro, la anemia infantil en niños de hasta 36 meses de edad, situaciones que son causas directas de que los niños tengan un marcado retraso y deterioro en su crecimiento y desarrollo cognoscitivo, exponiéndolos, con probabilidades elevadas, a que adquieran enfermedades diversas. Para atender estos problemas se creó, mediante el Decreto Supremo N° 007-2012-PRODUCE el “Programa Nacional A Comer Pescado” (PNACP).

Cabe señalar que el “Programa Nacional A Comer Pescado” es un programa de responsabilidad exclusiva del Ministerio de Producción (PRODUCE), el mismo que se viabiliza a través del Viceministerio de Pesca y Acuicultura, el cual interviene de manera multifocal a través de sus ejes estratégicos: i) Educación nutricional y alimentaria, ii) Promoción del consumo de productos hidrobiológicos y iii) Fomento de la producción pesquera para el consumo humano directo.

Dada lo importancia de este programa para el desarrollo económico y social del país, la presente investigación busca estudiar si este, desde una mirada de la gerencia social, cumple con los cánones de un modelo de co-gestión entre los actores involucrados; es decir, verificar si existe o no una articulación entre ellos con una clara definición de roles y compromisos.

Las técnicas utilizadas para la recolección de datos fueron las entrevistas estructuradas y el análisis de documentos. Las entrevistas realizadas por separado a los miembros del equipo regional de Lambayeque, se efectuaron por intermedio de plataformas virtuales como las videollamadas, las mismas que se materializaron en función a una guía de preguntas previamente elaboradas. El análisis documental se obtuvo de información oficial y pública del PNACP, información que se encuentra disponible en la sección de transparencia de su portal web y del Ministerio de la Producción.

Así, a partir de la información obtenida, se ha realizado un análisis de: i) Estructura organizacional, ii) Procesos, iii) Toma de decisiones, iv) Cultura organizacional, v) Estilo de gestión, vi) Evaluación y monitoreo, y vii) Roles y funciones de los actores involucrados en el PNACP.

El trabajo realizado culmina respondiendo a la premisa del objeto de estudio, brindando las conclusiones y recomendaciones en relación con el modelo de gestión del PNACP en la región Lambayeque.

Informacion general

El PNACP busca contribuir con el incremento del consumo de productos hidrobiológicos en todo el país, con énfasis en las zonas de menor consumo, articulando la demanda con la oferta de los productos para el consumo humano directo.

Objetivo general: Fomentar, consolidar y expandir los mercados internos para el consumo final de productos derivados de los recursos hidrobiológicos de los ámbitos marítimos y continentales del país.

Objetivos específicos:

Contribuir al desarrollo de hábitos de consumo de la población que coadyuven a la inclusión permanente de una mayor proporción de recursos derivados de la actividad pesquera nacional en la canasta familiar, fomentando la disponibilidad y acceso a los productos y brindando información, como herramienta de promoción, sobre los excelentes atributos alimenticios de los mismos.

Fomentar la mejora económica de las actividades de la pesca artesanal y la acuicultura de menor escala, articulando dichas actividades con el im-

pulso a la demanda, y fomentando la iniciativa para la asociatividad privada buscando el desarrollo de nuevas variedades de productos de alta calidad.

Fomentar la apertura de líneas de negocio, incluyendo la consolidación de cadenas de distribución, en el sector pesquero nacional general, con orientación al Consumo Humano Directo, con la finalidad de asegurar la disponibilidad en tiempo y forma de los productos con potencial éxito comercial en los mercados de consumo final.

Problemática

- Bajo consumo de productos hidrobiológicos.
- Altos índices de prevalencia de anemia.
- Altos índices de desnutrición crónica infantil.

El Programa Nacional A Comer Pescado y su vinculación con las políticas públicas de desarrollo e inclusión social.

El programa ha sido creado tomando como base los mandatos contenidos en los siguientes ejes, objetivos y lineamientos de las políticas de Estado, nacionales y sectoriales, vinculadas al sector producción que se señalan a continuación:

Respecto a las políticas de Estado y nacionales:

- *Acuerdo Nacional:* Política 15 de “Promoción de la Seguridad Alimentaria y Nutrición. Política 18 de “Búsqueda de la competitividad, productividad y formalización de la actividad económica”. La política 23 “Política de Desarrollo Agrario y Rural.”
- *Plan Bicentenario del Perú al 2021:* Eje Estratégico 02 “Oportunidades y acceso a los servicios.

Respecto a las políticas nacionales y sectoriales:

- *Plan Nacional de Diversificación Productiva (PNDP)*
- *Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2013 -2021*
- *Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social “Incluir para Crecer”*
- *Reglamento de Organización y Funciones de PRODUCE*
- *Plan Estratégico Institucional – PEI 2020 – 2023 del PRODUCE*

Estos planes y estrategias de carácter de Estado, nacional y sectorial, constituyen el marco para formular e implementar las políticas públicas en los que se fundamenta la finalidad, los objetivos, las estrategias y acciones del Programa Nacional A Comer Pescado.

Ejes de intervención

El programa presenta tres ejes de intervención para el logro de los objetivos, los cuales están articulados y son complementarios.

Gráfico N° 1: Ejes de intervención del Programa Nacional a Comer Pescado



Fuente: Elaboración Propia

Resultados esperados

El PNACP, a través de sus ejes de intervención, tiene programado contribuir al logro de las metas establecidas en los siguientes documentos de gestión:

- *Plan Estratégico Institucional 2020 - 2023* del Ministerio de la Producción, donde se establece la meta al año 2022 de 16.4 kg de consumo per cápita de productos hidrobiológicos.
- *Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (2015 -2021)*, donde se establece que los niños y niñas en edad de 0 a 5 años con desnutrición crónica infantil no debe ser mayor al 05% al año 2021.
- *Plan Multisectorial de Lucha Contra la Anemia (2018-2021)*, donde se establece que la tasa de prevalencia de anemia infantil no debe ser mayor al 19% al año 2021.

Indicadores

Para tal efecto, las metas e indicadores establecidos son los que se describen en el siguiente cuadro:

Cuadro N°1

Matriz de indicadores del Programa Nacional A Comer Pescado

Eje de Intervención	Resultados	Indicadores de Resultados	Indicadores de Actividad	Cobertura de distritos priorizados (%)		Meta Anual		Unidad de Medida
				2021	2022	2021	2022	
Edu-cación Alimen-taria y Nutri-cional	Estudiantes de educación básica regular, docentes, padres de familia, socias de comedores populares, gestantes, y cuidadoras de niños sensibilizados, informados y capacitados	Número de personas sensibilizadas, informadas y capacitadas en hábitos de consumo saludables mediante la intervención PNACP	- N° de capacitaciones dirigidas a instituciones de Educación Básica Regular	22%	25%	94,614	99,345	P e r - sonas
			- N° de capacitaciones dirigidas a Centro de alimentación Colectiva					
			- N° de capacitaciones dirigidas a personal de salud, madres de niños menores de tres años y gestantes.					
			- N° de talleres de intercambio y exposición de experiencias.					
			- N° de Campañas de Sensibilización a público en General					
Promoción del Consumo de Productos Hidrobiológicos	Productos hidrobiológicos y sus derivados adquiridos por la población de menores recursos a través de las plataformas de promoción y comercialización.	Volumen de productos hidrobiológicos adquiridos por la población de menores recursos a través de las plataformas de promoción y comercialización del PNACP	- N° Plataformas de promoción del Consumo de Productos Hidrobiológicos	52%	55%	260	286	Tone-ladas
			- N° de eventos masivos y públicos.					
			- N° de capacitación en mercadeo y comercialización de productos hidrobiológicos					
Fomento de la Producción Pesquera para el Consumo Directo	Pescadores artesanales y productores acuícolas comercializan sus productos hidrobiológicos de manera directa en diferentes canales comerciales	Volumen de productos hidrobiológicos provenientes de la pesca artesanal y acuicultura colocados a través de la articulación comercial.	- N° de Asistencias Técnicas para el fortalecimiento de capacidades empresariales, productivas, comerciales y de sostenibilidad de la pesca y acuicultura.	12%	15%	92	102	Tone-ladas
			- N° de Asistencias Técnicas para fortalecimiento de pescadores artesanales y productores acuícolas.					
			- N° de Asistencia Técnica para la elaboración y presentación de Planes de Negocios para los pescadores artesanales y acuicultores a fondos concursables.					
			- N° de eventos de capacitación, entrenamiento, negociación, difusión y articulación.					

Fuente: Plan de implementación PNACP 2021 - 2022

Actores involucrados en el PNACP.

Los actores principales con los cuales se viene trabajando de manera articulada son los siguientes:

Gráfico N° 2
Actores involucrados en el Programa A Comer Pescado



Fuente: Elaboración propia

Descripción del modelo de gestión.

La descripción de un modelo de gestión del PNACP en la región Lambayeque, pasa del mismo¹. Este no es sino un mapa funcional vinculante de cómo está establecido el tema de las jerarquías, la administración del poder y la distribución del trabajo dentro de una determinada organización.

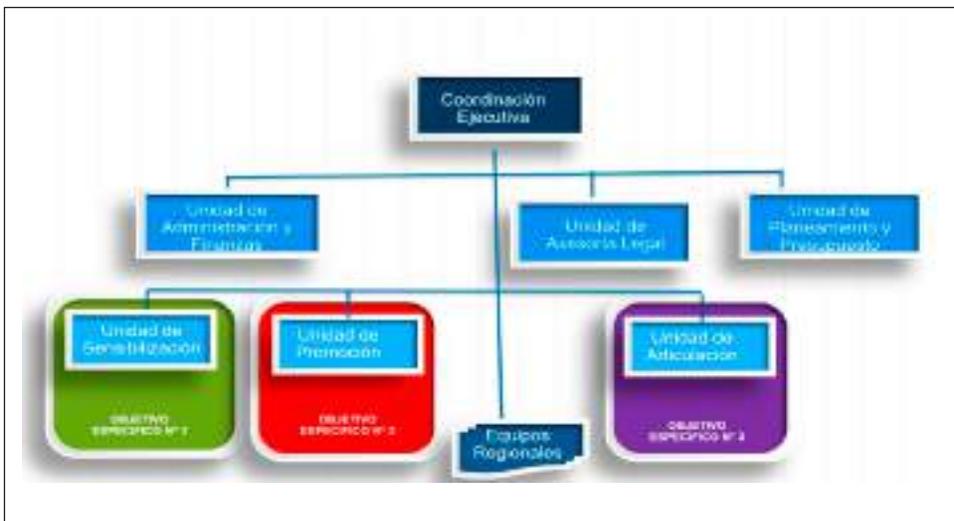
El tema del diseño de una estructura organizacional es un tema fundamental que se sustenta en el hecho de que será este, de la mano con un plan (estrategias), el que delinee el camino y la forma en el que tendrá que caminar la organización con miras al cumplimiento de los objetivos planteados.

La estructura organizativa del programa en mención lo podemos advertir, en detalle, en el documento técnico normativo Manual de Operaciones del Programa Nacional A Comer Pescado, en el cual se especifica y detallan acciones diferenciadas según las unidades técnicas que componen el pro-

¹ Para Mintzberg la estructura de la organización puede definirse como el conjunto de las formas en la que se divide el trabajo en tareas distintas para luego conseguir la coordinación que existe entre ellas.

grama y donde están meridianamente predeterminadas todas y cada una de las funciones de cada una de las áreas conformantes del esquema organizacional del programa. En este sentido, en la estructura del PNACP, existen partes fundamentales de la organización que, según su organigrama, sería la siguiente:

Gráfico N° 3 Estructura organizacional del PNACP y su vinculación con los objetivos

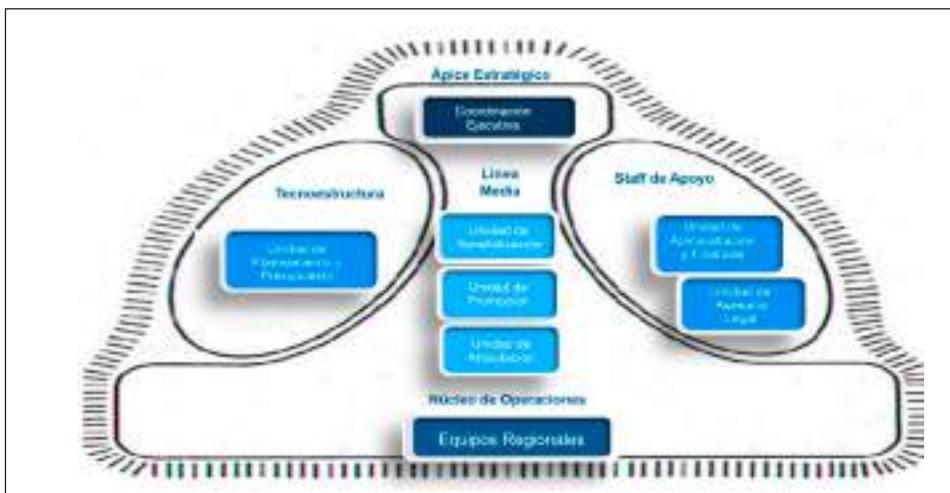


Fuente: Elaboración propia

Asimismo, si consideramos el objetivo general del PNACP -que es el de fomentar, consolidar y expandir los mercados internos para el consumo final de productos derivados de los recursos hidrobiológicos-, así como sus objetivos específicos, veremos que la estructura organizacional del mismo está diseñada justamente para cumplir esos objetivos, siendo el núcleo de operaciones, es decir los equipos regionales, los que, in situ, se encargan de desarrollar funciones de representación, supervisión, facilitación y administración del PNACP dentro de su ámbito regional, manteniendo relaciones de coordinación con todas las unidades existentes en el programa, entre ellas, la de sensibilización, de promoción, y, por supuesto, la de articulación.

Ahora bien, según el modelo de Mintzberg (1984), quien señala que existen cinco partes fundamentales de la organización: ápice estratégico, línea media, núcleo de operaciones, tecnoestructura y staff de apoyo, la estructura funcional del PNACP sería la siguiente:

Gráfico N° 4 Estructura organizacional del PNACP según el modelo de Mintzberg



Fuente: Elaboración propia

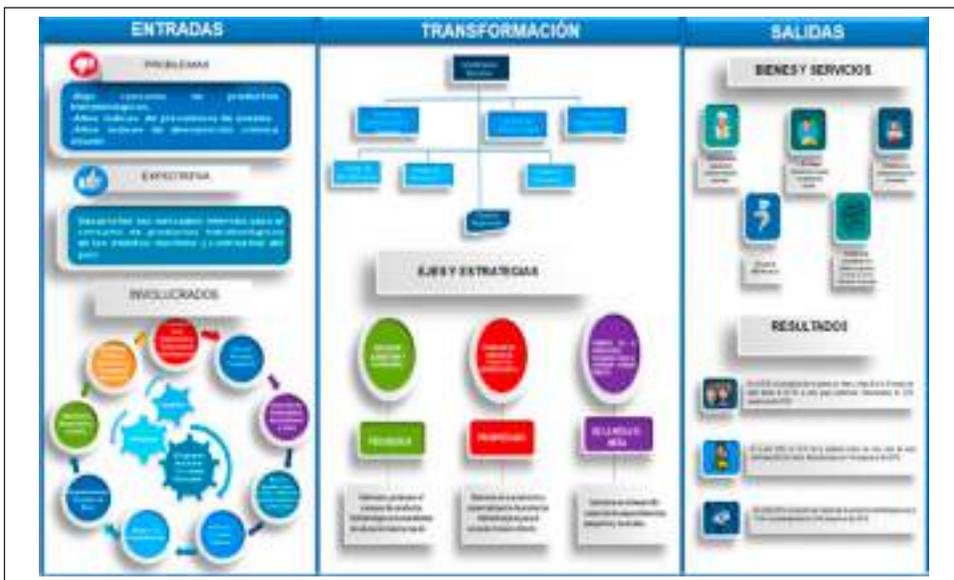
Se advierte en el organigrama de la estructura funcional del PNACP, la jerarquía existente entre el ápice estratégico, cual es la coordinación ejecutiva, la línea media conformada por las unidades técnicas correspondientes y el núcleo de operaciones integrado por los equipos regionales a nivel nacional. Además, se identifican el área de la tecno-estructura cual es la Unidad de Planeamiento y Presupuesto, así como el área de apoyo cual es la Unidad de Administración y Finanzas y la Unidad de Asesoría Legal. Advertimos también la división de trabajo, existente entre una y otra área y/o unidades conformantes, claramente establecido en el Manual de Operaciones.

Dentro de los equipos regionales, núcleo de operaciones del PNACP, queda claro que existen funciones definidas para cada área y/o unidad, tal es así que, por ejemplo, en cuanto al responsable regional de la Unidad Técnica de Promoción, este tiene a su cargo, dentro de su competencia geográfica, el de planificar, conducir y monitorear la implementación de las intervenciones orientadas al fomento del consumo humano directo de productos hidrobiológicos, el mismo que lo materializará a través de acciones de promoción dirigidas a la población en general, con énfasis en garantizar la disponibilidad y acceso a dichos productos, sobre todo de aquellos provenientes de pequeñas y medianas empresas del sector pesquero; queda claro que tanto la Unidad Técnica de Sensibilización, como la Unidad Técnica de Articulación, operan, dentro de sus funciones y dentro de sus competencias geográficas, tan igual como opera la Unidad Técnica de Promoción.

Otro de los aspectos importantes dentro del análisis de la organización y funcionamiento del programa es la existencia de procesos orientados a resultados. Para explicar este aspecto de una forma más precisa, se debe concebir a la organización como un sistema de transformación. Así, desde el enfoque de sistemas y contingencias se sostiene que “la organización puede ser considerada en términos de un modelo de sistema abierto [...] que está en constante interacción con su medio ambiente y logra un estado estable o equilibrio dinámico, al tiempo que retiene la capacidad para trabajar o la transformación de energía. La supervivencia del sistema, en efecto, no sería posible sin un proceso continuo de flujo de entrada, transformación y flujo de salida” (Kast y Rosenzweig, 1998, p. 70 -71). En este sentido, “la organización recibe entradas, las transforma y las devuelve a la sociedad en forma de resultados. Esto hace que la organización cumpla una función con la sociedad, y si se quiere tener éxito en recibir entradas, debe responder a los requerimientos de esta” (Kast y Rosenzweig, 1998, p. 72).

Entonces, desde esta perspectiva, la organización es el resultado de la integración y estructuración de las actividades humanas que inciden en los tipos de entradas, la naturaleza de los procesos de transformación y los productos que surgen. En base a esto, el PNACP tiene entradas, debe cumplir objetivos, realiza procesos de transformación y responde a los requerimientos de la sociedad a través de productos y servicios. Véase el gráfico siguiente:

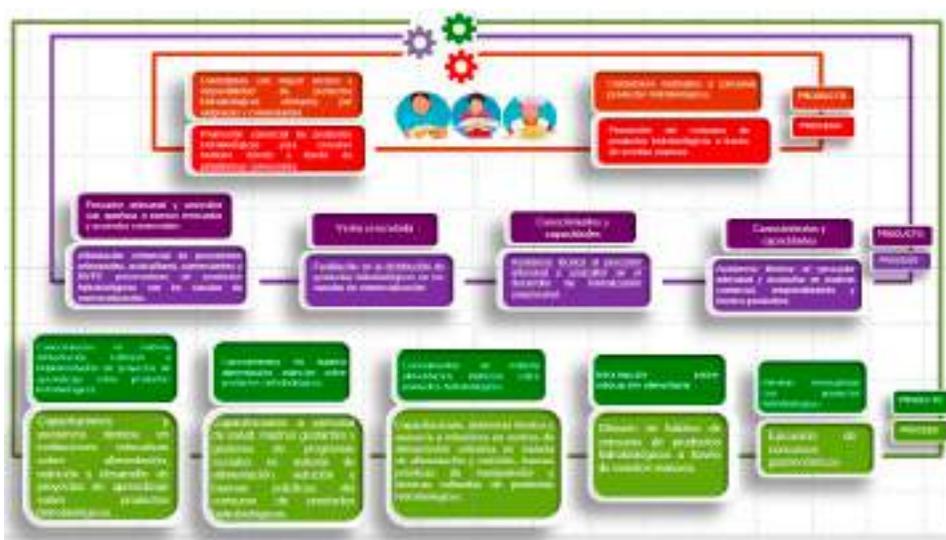
Gráfico N° 5
PNAC como un sistema de transformación



Fuente: Elaboración propia

En este contexto, para responder a la problemática del bajo consumo de productos hidrobiológicos, altos índices de prevalencia de anemia y los altos índices de desnutrición crónica infantil y satisfacer la expectativa del desarrollo de los mercados internos para el consumo de productos hidrobiológicos, el PNACP ha diseñado e implementado procesos estratégicos, misionales y operativos. En este caso, los procesos misionales² cumplen una función fundamental porque se encargan de elaborar y entregar los bienes y servicios con la finalidad de conseguir resultados que responden a la problemática y expectativa señalada. Estos procesos misionales son once y están articulados a los bienes y servicios más importantes que el programa brinda a la sociedad.

Gráfico N° 6
Procesos misionales orientados a resultados del PNACP



Fuente: Elaboración propia

En el caso de PNACP-Lambayeque, nos centraremos en señalar cinco procesos importantes que guardan relación con nuestro objeto de estudio. Como se puede apreciar, cada proceso tiene un producto específico; no obstante, cabe resaltar que dichos procesos están estructurados bajo tres ejes y estrategias de intervención, los mismos que están a cargo de unidades

2 En el Manual de procedimientos del Macro-proceso 5 del Ministerio de la Producción, se especifican estos procesos misionales. Asimismo, en el Mapa de Procesos del Ministerio de la Producción versión 0.3, se define a los procesos misionales, como los que se encargan de elaborar los productos (bienes y servicios) previstos por la entidad, por lo que tienen una relación directa con las personas que los reciben.

técnicas (sensibilización, articulación y promoción) cuyas funciones están claramente definidas.

En estas circunstancias, la Unidad de Articulación, cuyo eje es el fomento de la producción pesquera para el consumo humano directo y su estrategia más importante es *De la Red a la Mesa*, desarrolla dos procesos principales:

- Articulación comercial de pescadores artesanales, acuicultores, comerciantes y MYPE procesadoras de productos hidrobiológicos con los canales de comercialización. Para ello se realizan las siguientes actividades: i) Identificar disponibilidad, cantidad, precio y características del producto hidrobiológico; ii) Identificar características de los canales comerciales (clientes potenciales); iii) Establecer comunicación y coordinar con un posible cliente potencial, elaborar y comunicar la oferta comercial; iv) Evaluar la oferta comercial; y v) Realizar y registrar el pedido. Así, el resultado que se obtiene es que el pescador artesanal y acuicultor cuenta con la apertura a nuevos mercados y se establezcan acuerdos comerciales.
- Asistencia técnica al pescador artesanal y acuicultor en materia comercial, emprendimiento y técnico-productivo. Para este proceso se desarrollan las actividades de: i) Recopilar información para la asistencia técnica; ii) Identificar las empresas beneficiarias, iii) Elaborar plan de trabajo; iv) Diagnosticar sobre aspectos comerciales necesarios de asistir a la empresa; v) Ejecutar la asistencia; vi) Diagnosticar sobre aspectos calidad e inocuidad del producto de la empresa; vii) Diagnosticar sobre aspectos financieros y de costos de la empresa; viii) Analizar y brindar mejoras a la gestión interna de las empresas; ix) Seleccionar a la empresa que necesita de un proyecto o plan de negocio, x) Identificar el fondo concursable y el cofinanciamiento, xi) Identificar a las empresas o instituciones participantes del financiamiento; y xii) Ejecutar la asistencia técnica. Con esto se logra mejorar y transferir los conocimientos y capacidades al pescador artesanal y acuicultor en materia comercial, emprendimiento y técnico-productivo.

La unidad de sensibilización, bajo el eje de educación alimentaria y nutricional, por el cual lleva a cabo las estrategias de PESCAEDUCA, Pesca-nutrición y Pescado En Mi Comedor, desarrolla los siguientes procesos:

- Capacitación, asistencia técnica y asesoría a miembros de la comunidad educativa en instituciones de educación básica regular, en materia de alimentación, nutrición y desarrollo de proyectos de aprendizaje sobre productos hidrobiológicos, realizando básicamente las siguientes

actividades: i) Identificar instituciones educativas focalizadas; ii) Recibir y remitir el plan de trabajo validado; iii) Ejecutar la capacitación dirigidas a directores, docentes, estudiantes y padres de familia; iv) Diseñar y ejecutar los proyectos educativos; v) Entregar certificados a directores y docentes; y vi) Realizar ferias educativas y realizar seguimiento a los compromisos asumidos.

- Capacitación al personal de salud, madres gestantes, gestores de programas sociales en materia de alimentación y nutrición sobre productos hidrobiológicos, coordinando con los centros de salud materno-infantil para convocar al personal de salud o gestores de programas sociales, ejecutando los talleres.

La unidad de promoción, con el eje de promoción del consumo de productos hidrobiológicos, lleva a cabo la estrategia Prompescado desarrollando el siguiente proceso:

- Promoción comercial de productos hidrobiológicos para consumo humano directo a través de plataformas comerciales, realizando básicamente las siguientes actividades: i) Solicitar servicio de limpieza, seguridad, permisos para el evento y verificación de la viabilidad de la solicitud; ii) Coordinar con los proveedores registrados, coordinar para el desarrollo del evento; y iii) Identificar y contratar servicios (acondicionamiento, montaje, almacenaje, servicios de difusión, transporte y otros), así como implementar eventos con el objeto de aumentar, a través de plataformas comerciales en los que converjan ofertantes y demandantes, el consumo de productos hidrobiológicos a precios de terminal pesquero.

Ahora bien, para llevar a cabo los procesos descritos existen mecanismos de coordinación y control, los cuales, según Mintzberg (1984), son cinco: adaptación mutua, supervisión directa, normalización de procesos, de resultados, y, por último, de habilidades. En el PNACP se llevan a cabo esos cinco mecanismos de coordinación y control. En efecto, la adaptación mutua se evidencia en los equipos regionales conformados generalmente por 3 o 4 personas, y la coordinación y control, entre ellos, se realiza mediante la comunicación informal.

La supervisión directa es el mecanismo que prevalece en el programa y está a cargo de la línea media conformada por las unidades técnicas tales como la Unidad de Sensibilización, Articulación y Promoción. Cada unidad está representada por un director nacional quien coordina directamente y supervisa el trabajo de los responsables territoriales del eje que les corresponde. Este mecanismo de coordinación y control entre las unidades técnicas y los responsables territoriales ha conllevado a la generación de

constelaciones³ de trabajo como son los promotores, los articuladores y los sensibilizadores. Sin embargo, estas constelaciones no se observan en la estructura organizacional del programa. Dado que El Programa tiene alcance nacional, la supervisión directa se realiza preferentemente a través de las tecnologías de la información y comunicación (TIC), con reuniones semanales donde los miembros de cada constelación o grupo de trabajo se reúnen para reportar avances que den referencia del logro de las metas, así como de las dificultades que se pudieron haber encontrado y/o hallado en el proceso de su implementación; ocasionalmente, la supervisión directa se realiza de manera presencial.

Ahora bien, dentro de la estructura organizacional del PNACP se encuentra la Unidad de Planeamiento y Presupuesto, la misma que, en el cumplimiento de su rol de asesoramiento, ha liderado la normalización del programa en tres aspectos importantes: procesos, resultados y habilidades, los mismos que, como hemos dicho, forman parte de los cinco mecanismos de coordinación y control.

En efecto, en cuanto a los resultados diremos que las unidades técnicas de Lima determinan la meta que debe alcanzar mensualmente cada región. Esta meta consiste en la cantidad (en toneladas) de productos hidrobiológicos que el equipo regional debe colocar en el mercado a través de las intervenciones del programa. En ese sentido, los integrantes del equipo regional deben coordinar entre sí generando una línea continua de intervención a fin de lograr las metas.

Las habilidades también han sido normalizadas⁴ cuando ha quedado especificado el tipo de preparación que se requiere para la realización del trabajo. El PNACP ha desarrollado un perfil de puesto, especificando claramente la preparación académica y experiencia que deben cumplir los que aspiren a ser parte del equipo. Según la verificación realizada, los integrantes del equipo regional de Lambayeque cumplen cabalmente el perfil requerido.

En el caso de los procesos estos han quedado normalizados en la medida que, según el Manual de Operaciones del PNACP y en el Manual de Procedimientos del Macro-Proceso 5 del Ministerio de la Producción, se tiene claramente indicado qué unidad es dueña de cada proceso, lo cual facilita una rápida diferenciación de las funciones de todas y cada una de ellas.

3 Mintzberg sostiene que, en realidad, la organización adopta la forma de un conjunto de constelaciones de trabajo, de exclusivos círculos prácticamente independientes de individuos que intentan tomar decisiones adecuadas a su particular nivel jerárquico.

4 Para Mintzberg las habilidades y los conocimientos se normalizan al especificar el tipo de preparación requerida para la realización del trabajo.

Es importante mencionar que los procesos y mecanismos de coordinación descritos están influenciados por la cultura organizacional que impera en el PNACP.

En este sentido, Kast y Rosenzweig (1988) manifiestan que, en una organización, la interacción entre sus miembros, su comportamiento, motivación, relaciones de función y posición, dinámica de grupos, sistemas de influencia, así como sus sentimientos, valores, expectativas y aspiraciones, crean un clima organizacional en el cual se ejecutan las actividades y desempeñan funciones. Partiendo de ello podemos decir que la cultura organizacional viene a ser el conjunto de percepciones, sentimientos, valores y manera de interacción en la que se espera que se desenvuelvan los miembros de una organización y que contribuye al logro de los objetivos.

El PNACP cuenta con un Reglamento Interno⁵ que tiene como objetivos: i) Regular el comportamiento laboral de los servidores durante el desempeño de sus labores y ii) Fomentar y mantener buenas relaciones entre los servidores civiles del PNACP, mediante el conocimiento y respeto a los derechos y obligaciones que regulan las relaciones laborales. Dicho reglamento, además de definir el comportamiento, derechos y obligaciones de los trabajadores, manifiesta que el mantenimiento de la armonía en el centro de trabajo es competencia de todos los que conforman la institución y se basa en el mutuo respeto y reconocimiento de los derechos de los demás. Asimismo, señala que las relaciones laborales constituyen un medio para lograr la integración, responsabilidad, cooperación y participación de todos los integrantes de la entidad, en la consecución de sus fines y objetivos, así como la satisfacción de las necesidades y bienestar de sus servidores civiles. Además, el PNACP reconoce que sus trabajadores constituyen el elemento más valioso de su organización y la base de su desarrollo y eficiencia. Un punto importante para destacar es que el reglamento establece que todo trabajador que se incorpore al PNACP recibirá una inducción sobre la organización, sus objetivos y funciones de la entidad, así como de las labores que deberá desempeñar. Se señala, también, que la inducción al puesto que desempeñará el trabajador estará a cargo de los jefes inmediatos.

El equipo regional del PNACP de Lambayeque, manifiesta que al iniciar sus labores en el programa son capacitados y acompañados permanentemente para que conozcan plenamente cuál es la función que van a desempeñar y cómo es que van a utilizar el sistema con el cual reportarán sus avances.

5 El Reglamento Interno del PNACP tiene por objeto normar las relaciones laborales y las condiciones internas básicas del Programa Nacional A Comer Pescado.

Las relaciones sociales que se producen en la organización promueven el trabajo en equipo tanto a nivel regional como nacional, así como los valores de responsabilidad y transparencia. En la región Lambayeque trabajan de manera coordinada y se apoyan entre sí para el cumplimiento de las metas asignadas a cada uno, siendo conscientes que el objetivo común es beneficiar a la población a través del incremento del consumo de pescado.

Si bien es cierto el liderazgo en el PNACP se basa en los cargos asignados o formales, ya que el responsable de cada unidad técnica es el encargado de establecer y supervisar el cumplimiento de las metas y evaluar el desempeño del personal a su cargo, a nivel regional cada miembro del equipo puede asumir un rol de liderazgo formalmente no expreso, estableciendo estrategias para la coordinación con autoridades regionales y locales, así como con la población.

El resultado de esta dinámica de trabajo se demuestra a través de los sistemas de monitoreo y control, en el cual se reportan las acciones realizadas respecto a los indicadores del PNACP de manera mensual, los cuales son acompañados de un informe de monitoreo con información desagregada a nivel regional. El equipo de la región Lambayeque evidencia sus avances a través de una plataforma en línea, por medio de la cual se reporta la cantidad de toneladas que se han vendido, los eventos que se han realizado, cuántos productores artesanales han participado, cuántos talleres de capacitación han realizado, entre otros. Además, elaboran informes mensuales y semestrales, los cuales sirven de insumo para el informe anual del PNACP.

Respecto a la toma de decisiones, las más importantes se toman en la sede central de Lima. Estas son canalizadas a través de los jefes de las unidades técnicas a todo el personal. En la región Lambayeque una vez recibidas las indicaciones de Lima se reúnen como equipo para evaluar acciones y llegar a un acuerdo concreto; por ejemplo, el volumen de producto hidrobiológico a gestionar.

Análisis del modelo de gestión a nivel interno

Desde la mirada interna, el análisis del modelo de gestión del PNACP en la región Lambayeque presenta un balance entre las fortalezas y debilidades identificadas que inciden en el desarrollo de la cogestión. En este contexto, se toma como referencia lo mencionado por Bobadilla (2019, p.16) sobre la gestión estratégica que indica lo siguiente: "...la gestión estratégica desarrolla un sistema organizacional capaz de responder a las dinámicas del entorno". En ese sentido también se considera el punto de vista de sistemas integrados de las organizaciones que, según Kast y Rosenzweig (1988), señala a la organización como un sistema sociotécnico abierto integrado por varios

subsistemas. En este aspecto el subsistema técnico se refiere al conocimiento requerido para el desempeño de las tareas, incluyendo las técnicas utilizadas en la transformación de entradas en productos.

En el desarrollo de sus actividades y de acuerdo con los objetivos planteados por la coordinación ejecutiva del PNACP, el estudio ha encontrado como fortaleza que el equipo de la región Lambayeque realiza un trabajo organizado y comprometido, mostrando responsabilidad y capacidad para la resolución de conflictos. Además, coordinan asertivamente entre ellos brindando información transversal cuando es necesario, tanto como coordinan con actores externos involucrados como son el gobierno regional, gobiernos locales, pescadores artesanales, comedores populares, entre otros.

Una fortaleza adicional es la experiencia de trabajo previa y la red de contactos de los integrantes de las unidades técnicas en la región Lambayeque, lo que facilita la coordinación y articulación con los actores externos del programa.

En cuanto a debilidades encontradas en el equipo técnico del PNACP de la región Lambayeque tenemos que, primero, la responsable de la Unidad Técnica de Sensibilización está a cargo de dos regiones más como son La Libertad y Cajamarca; segundo, el responsable de la unidad técnica de articulación está a cargo, adicionalmente a la región Lambayeque, de la región de La Libertad; tercero, la coordinadora regional de Lambayeque lo es también de la región La Libertad; cuarto, el presupuesto es limitado para realizar las actividades conjuntas de PESCAEDUCA, Prompescado y De La Red A La Mesa; quinto, disminución en el presupuesto para contratación de recursos humanos; y sexto, demora en la renovación de contratos con trámites burocráticos extensos.

Todas las limitaciones que se han podido identificar, se traducen en que las actividades que desarrollan los responsables de sensibilización y articulación no sean de dedicación exclusiva para cada región en concreto. En el caso de la responsable de sensibilización muchas veces no puede estar presente en todas las actividades programadas, y en el caso del responsable de la unidad de articulación duplica sus esfuerzos por tener a los pescadores artesanales comprometidos con el cronograma de actividades mensuales en las dos regiones donde coordina. En cuanto al presupuesto programado para las actividades conjuntas se limitan a cinco por mes, lo que limita incrementar actividades en más distritos de Lambayeque. En cuanto al presupuesto para las contrataciones de recursos humanos en algunos casos se ha reducido personal y, los que quedan, asumen dos o más jurisdicciones en adición a sus funciones, tal y como se ha presentado en la unidad de sensibilización

donde la responsable de Lambayeque también lo es de las regiones La Libertad y Cajamarca; esto genera desgaste del personal por la cantidad de actividades y disminuye su capacidad de intervención en cada jurisdicción, particularmente en la región Lambayeque.

Otro aspecto importante dentro del análisis interno es la estructura organizacional, la cual es fundamental porque define las líneas de autoridad, la distribución del trabajo y las coordinaciones entre sus miembros dentro de PNACP. En ese sentido, se observa que el equipo regional Lambayeque identifica plenamente la línea de jerarquía a la cual debe responder, señalando a los jefes de las Unidades Técnicas de Sensibilización, Promoción y Articulación como sus jefes directos, de acuerdo con el cargo que desempeñan. Si bien es cierto que en el organigrama del PNACP se indica que los equipos regionales responden directamente a la coordinación ejecutiva, la línea de mando de las unidades técnicas hacia los equipos regionales se establece tomando en consideración lo señalado en el Capítulo V del Manual de Operaciones del PNACP, referido a las “Funciones de las Unidades Técnicas”. En dicho capítulo se indica que las unidades técnicas pueden asumir funciones que en el marco de competencias que le sean asignadas por la coordinación ejecutiva. Esta línea de mando ha permitido una ejecución eficiente en cuanto al cumplimiento de metas a través de la implementación de las estrategias establecidas en el programa para cada eje de intervención⁶. Si bien es cierto los miembros del equipo regional Lambayeque tienen libertad en cuanto a la manera en la que coordinan con los actores externos relacionados al programa (gobierno regional, municipalidades, comedores populares, pescadores artesanales, entre otros) deben seguir las indicaciones establecidas por las unidades técnicas correspondientes. En suma, esto es señal de que el liderazgo asumido por las unidades técnicas es muy importante en el PNACP.

De acuerdo a lo mencionado identificamos que la toma de decisiones en el PNACP la asume la coordinación ejecutiva con sede en Lima. Esta centralización, a pesar de que funciona en cuanto al logro de los objetivos del PNACP, también es una debilidad ya que no permite que se generen cambios de manera rápida en función a las dificultades y oportunidades que presentan los equipos regionales. Según lo mencionado por la responsable del área de sensibilización del equipo regional Lambayeque, todos los procesos que se ejecutan están normalizados y pauteados desde Lima, y si se quiere realizar alguna variación en ellos, se debe esperar la evaluación y aprobación correspondiente desde Lima, y si después de todo lo consideran

6 Eje 1 Educación Alimentaria y Nutricional, Eje 2: Promoción del consumo de productos hidrobiológicos, Eje 3: Fomento de la Producción pesquera para el consumo humano directo.

conveniente -porque puede que no sea así-, recién se procederá a efectuar el cambio para la siguiente planificación anual.

Asimismo, siguiendo el modelo de estructura organizacional de Mintzberg (1984), podemos mencionar que la estructura funcional del PNA-CP establece claramente una línea de jerarquía entre el ápice estratégico (coordinación ejecutiva), la línea media (unidades técnicas) y el núcleo de operaciones (equipos regionales). La línea de autoridad o línea jerárquica, funciona para obtener los logros que se esperan dentro de la organización.

La estructura organizacional del programa responde a la problemática que origina su creación. Además, la división del trabajo establecida, donde cada unidad técnica responde a un objetivo específico y a un eje de intervención determinado, ha permitido una adecuada asignación de actividades a los miembros del equipo regional Lambayeque, ya que cada responsable regional, sea del área de Sensibilización, Promoción o de Articulación, responde a actividades específicas, lo que permite tener claridad en cuanto a quién hace qué y qué es lo que deben reportar. Cabe mencionar que las estrategias, planteadas en función a los procesos misionales del programa, los mismos que se ejecutan a través de cada unidad técnica, se complementan entre sí, por lo que se infiere que el equipo regional Lambayeque realiza un trabajo articulado.

Por otro lado, la distribución de responsabilidades permite un monitoreo más efectivo y un reporte adecuado del avance y resultados que se van obteniendo; ello se observa a través de los reportes de avance y cumplimiento de metas que cada representante regional de las unidades técnicas en Lambayeque realiza. En base a dichos reportes, las unidades técnicas evalúan los resultados obtenidos y pueden ayudar a solucionar dificultades y contratiempos en caso sea necesario.

Además de la estructura organizacional, es importante analizar los procesos claves de gestión (planificación, monitoreo y gestión del conocimiento) dentro del análisis interno del PNACP. Frente a ello Bobadilla (2004, p.132) menciona que: “Las herramientas aluden al conjunto de instrumentos de gestión que se utilizan para generar una organización, un programa o un proyecto de desarrollo de acuerdo con las diversas realidades en las cuales interviene”. En este sentido, el Sistema de Planificación y Presupuesto del PNACP es centralizado, dependiendo de Lima toda decisión al respecto. Esto se considera una debilidad al marcar limitaciones en la planificación real en la región Lambayeque. Ante ello, el equipo técnico de la región hace esfuerzos con los actores involucrados, tales como, por ejemplo, el gobierno local para que subsidien el transporte adecuado de los productos hidrobi-

lógicos desde los embarcaderos de los pescadores artesanales hasta el punto de la actividad distrital, asegurando el cumplimiento de las metas establecidas por cada unidad técnica.

Respecto al sistema de monitoreo y evaluación del PNACP, la fortaleza en este rubro es el uso de plataformas digitales para el reporte oportuno y en tiempo a las unidades técnicas correspondientes. En este sistema, además, hay un constante monitoreo de los avances semanales por cada unidad técnica donde se pueden identificar el desempeño y dificultades que se presentan.

En el sistema de gestión del conocimiento, tomando en consideración lo mencionado por Drucker (1995), quien sostiene que el conocimiento viene a ser un recurso clave e importante que marca una ventaja competitiva para las organizaciones, se puede apreciar el interés de la coordinación ejecutiva por establecer la capacitación del personal desde su ingreso al programa, unificando los criterios de conceptos, objetivos, alcances por todos los componentes del equipo técnico regional. El conocimiento que se genera en el personal del PNACP garantiza un adecuado funcionamiento y promueve la mejora continua y la gestión del talento humano. En este contexto, la gestión del conocimiento se ha adaptado a la coyuntura actual, por lo que las plataformas digitales son las empleadas para acortar la distancia geográfica y para tener acceso a la información en línea de manera oportuna.

Cabe destacar como importante que la estructura organizacional y los procesos claves de gestión se desarrollan bajo una cultura organizacional adecuada dentro del programa, puesto que es un criterio que tiene mucha influencia en su funcionamiento. La cultura organizacional se traduce, por ejemplo, en la dinámica que se genera producto del trabajo en equipo, considerando al personal, más allá de cualquier cualificación que los pudiera diferenciar, como parte fundamental para el logro de los resultados esperados. En las entrevistas realizadas a los responsables de las áreas de sensibilización, promoción y articulación, se destaca como una fortaleza del PNACP el trabajo en equipo, pues esto los lleva a sentirse parte de todos los logros y resultados esperados y obtenidos. El personal tiene claro que su aporte contribuye a incrementar el consumo de pescado en la población, lo que favorece a la reducción de la anemia y la desnutrición crónica. El enfoque que promueve la consideración y reconocimiento de cada uno de los trabajadores viene establecido desde sus documentos de gestión.

Se observa que, en la dinámica de trabajo entre el equipo regional Lambayeque y las unidades técnicas, el planteamiento establecido en el reglamento interno se pone en práctica, lo que contribuye a que el personal del

programa, al verse valorado y reconocido, se esfuerce por obtener la meta que se espera, muy a pesar, claro está, de las dificultades que se puedan presentar, como es el caso de la pandemia, por ejemplo.

En suma, el análisis interno ha permitido identificar que el trabajo en equipo se desarrolla en dos líneas: una a través de los miembros del equipo regional Lambayeque y otra a través de los responsables regionales de cada área con sus respectivas unidades técnicas. En el caso de Lambayeque, el Área de Sensibilización solo identifica el trabajo en equipo con su unidad técnica, mas no con el equipo regional Lambayeque, con quienes realiza coordinaciones puntuales, esto debido al incremento de su carga laboral al asumir tres regiones a su cargo.

Análisis externo del PNACP bajo un enfoque de cogestión

Del análisis realizado de los factores habilitantes y limitantes del modelo de gestión del PNACP en Lambayeque, se puede decir que un aspecto importante es la participación de la población en la ejecución del programa. Así, Bobadilla (2003) plantea que existen tres tipos de participación en políticas, programas y proyectos: (a) La receptiva, donde la población se limita a recibir un bien o servicio sin asumir responsabilidades ni tomar decisiones (b) La funcional, donde el ciudadano tiene una influencia mínima en la toma de decisiones y asunción de responsabilidades (c) La activa: donde la población asume responsabilidades y compromisos, incluyendo la toma de decisiones.

Por otro lado, teniendo en cuenta que la finalidad del PNACP es incrementar el consumo de productos hidrobiológicos a través de la articulación de la oferta y la demanda (Ministerio de la Producción, 2016), la población beneficiaria del programa se divide en dos grandes grupos: los que conforman la oferta y los que conforman la demanda. Esto conlleva a que los niveles de compromiso y participación en las intervenciones del programa varíen de acuerdo a cada población destinataria.

En el lado de la oferta encontramos a los pescadores artesanales, acuicultores y MYPES procesadoras de productos hidrobiológicos, a quienes el programa formaliza, capacita y acompaña para que se inserten al mercado de forma directa. Al respecto se puede afirmar que en este caso la participación es activa, ya que los pescadores, acuicultores y microempresarios que desean acceder a los servicios del programa, deben cumplir una serie de requisitos y compromisos como estar formalizados en la SUNAT, registrarse en la base de datos de la estrategia De la Red a la Mesa, requisitos de bioseguridad y trazabilidad, y comprometerse a la entrega de sus productos para que sean colocados en las plataformas comerciales que promueve el programa.

Lograr la participación de los ofertantes en el programa es un reto para el articulador, ya que los pescadores conforman una sociedad muy cerrada con desconfianza en las instituciones del Estado. Ante esta situación, en una primera etapa, el articulador debe realizar un trabajo de sensibilización, generando un ambiente de confianza que promueva la cooperación de los ofertantes, concientizándolos que el PNACP representa una oportunidad para su desarrollo empresarial.

Si bien los ofertantes tienen una mínima influencia en la toma de decisiones, otro factor por el que se considera que su participación es activa, es la responsabilidad que asumen, la cual es de vital importancia para la ejecución y sostenibilidad del programa. Sin sus productos, no sería posible llevar a cabo las diversas actividades y estrategias del programa.

Por el lado de la demanda, encontramos a la comunidad educativa (estudiantes, docentes y padres de familia), personal de salud, madres gestantes, promotores de programas sociales relacionados a la alimentación y la ciudadanía en general. Con ellos el programa busca desarrollar hábitos alimenticios que prioricen el consumo de productos hidrobiológicos.

En la región Lambayeque, hasta la fecha el PNACP solo ha logrado trabajar con la comunidad educativa, promotores de programas sociales y la ciudadanía; la participación del personal de salud y madres gestantes no ha sido posible, por los motivos que se exponen más adelante.

Al respecto podemos indicar que la participación de la comunidad educativa y promotores de programas sociales es de tipo funcional ya que parte del requerimiento y dependencia que existe con la Gerencia Regional de Educación y las municipalidades, respectivamente, quienes juegan un papel de intermediarios entre estas poblaciones y el PNACP. Incluso, existen incentivos para lograr su participación y compromiso, tales como la entrega de certificados y resoluciones de reconocimiento. La responsabilidad que asumen es mínima: participar en las capacitaciones que ofrece el PNACP. En el caso de la comunidad educativa, las capacitaciones forman parte de la estrategia PESCAEDUCA y en el caso de los promotores de programas sociales, la estrategia es Pescado En Mi Comedor.

Por último, el PNACP se dirige a la ciudadanía en general, la que se beneficia accediendo a productos hidrobiológicos a bajo precio, sin asumir ninguna responsabilidad o compromiso. La comunicación con la ciudadanía es de tipo informativa, donde solo se limitan a recepcionar el mensaje que se promueve en las ferias a través de perifoneo, recetas de cocina o la intervención directa de la responsable de sensibilización. En conclusión, la ciudadanía asume una participación receptiva.

Ahora bien, en el marco de la gerencia social, la cogestión es entendida como la articulación interinstitucional a través de la cual se ejecutan estrategias de intervención social bajo un esquema de responsabilidades funcionales compartidas (Bobadilla, 2004); esto es una característica deseada. En este sentido, por la información obtenida a través de las entrevistas realizadas a funcionarios del PNACP de Lambayeque y por revisión de documentos, se podría señalar que en el programa hay un modelo de cogestión en proceso, dado que se encontraron dos situaciones principalmente. En primer lugar, existen diversas instituciones públicas cuya problemática en común es la anemia y la desnutrición crónica que padece la población, por ello, desde sus competencias funcionales buscan complementar esfuerzos con roles, responsabilidades y compromisos claramente definidos para solucionar⁷ dichos problemas. En segundo lugar, entre estas instituciones y el PNACP existen diferentes niveles de coordinación y articulación.

En este contexto, en la implementación y ejecución del programa, se hace visible la articulación entre el PNACP, las municipalidades provinciales y las unidades de gestión educativa locales. Las municipalidades locales tienen como rol principal coordinar y ejecutar, de manera conjunta con el PNACP, acciones de promoción, sensibilización y difusión que fomente el consumo de productos hidrobiológicos en su población. Para tal efecto, se desarrollan acciones de difusión, promoción, articulación y capacitación destinadas a impulsar el consumo de estos productos, destacando sus bondades nutricionales para la salud de las personas. Asimismo, por medio de la logística brindada por las municipalidades para la ejecución de eventos como “Mi Pescadería”, “Conservas peruanas en tu mesa” y campañas de “Mercados Itinerantes”, se logra fomentar la oferta, poniendo a disposición de la población intervenida una cantidad considerable de toneladas de productos hidrobiológicos. Cabe destacar, que una oportunidad que tiene el programa y que incide en su intervención es que algunos alcaldes en el marco de la *Meta 4: Acciones de municipios para promover la adecuada alimentación, la prevención y reducción de la anemia*, hacen uso de un cierto porcentaje del Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN) para subsidiar la compra de pescado y lo distribuyen a la población más vulnerable.

La Gerencia Regional de Educación de Lambayeque, a través de las unidades locales de gestión educativa (UGEL), son responsables de impulsar e incentivar a las instituciones públicas de educación básica regular para

7 El PNACP, está enmarcado en las Políticas Nacionales, específicamente el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (2015 -2021) y el Plan Multisectorial de Lucha Contra la Anemia (2018-2021), comparte la misma problemática de la prevalencia de anemia y desnutrición crónica con otros sectores. Por tal motivo para cumplir con sus objetivos tiene que generar esfuerzos en el trabajo articulado con salud, educación y los gobiernos locales, según lo planteado en el Plan de Implementación.

facilitar al PNACP la implementación de las acciones de promoción y educación alimentaria y nutricional que fomenten el consumo de productos hidrobiológicos e incorporar en los planes de Mejora de Aprendizaje Escolar actividades y/o herramientas que aseguren el fortalecimiento de capacidades dentro de las comunidades educativas para la incorporación de hábitos y conductas saludables orientadas al consumo de productos hidrobiológicos. Para tal efecto, se evidenció que las UGEL se comprometieron con el PNACP promoviendo la implementación de la estrategia PESCAEDUCA⁸ en la región. Ello se reflejó fundamentalmente con la participación comprometida de los docentes de las instituciones educativas intervenidas en los talleres de capacitación cuyo objetivo es formar docentes promotores de una cultura de alimentación saludable a base de productos hidrobiológicos.

Por otro lado, un aliado estratégico del programa es el sector salud a través de la Gerencia Regional de Salud (GERESA-Lambayeque), que tiene la responsabilidad de coordinar y facilitar el desarrollo de acciones de capacitación dirigidas a profesionales de salud para que estos últimos puedan enseñar a la población la importancia del consumo de productos hidrobiológicos por sus cualidades nutritivas. Sin embargo, los hallazgos del estudio nos permiten señalar que la interrelación entre este sector y el programa tiene limitaciones serias, ya que no se ha encontrado ningún tipo de coordinación. Según la información obtenida, esto se debe a la falta de interés de los responsables de salud, por un lado, y por otro, por la falta de personal responsable de la unidad de sensibilización en la región durante el año 2020. Este aspecto ha limitado la implementación de la estrategia PESCANUTRICIÓN⁹ originando la falta de participación en el PNACP de los profesionales de salud, de los gestores de programas de alimentación y de las madres gestantes.

Si bien hemos identificado diferentes instituciones del Estado que interactúan con el PNACP, hablar de espacios de gobernanza es referirse a los espacios de participación dentro de un territorio determinado y de múltiples actores con el propósito de gestar soluciones comunes a los problemas que los recurren. De hecho, estos espacios son plataformas políticas, en las que

8 El objetivo de PESCAEDUCA es incrementar el consumo de productos hidrobiológicos y la finalidad es contribuir a prevenir y disminuir las prevalencias de malnutrición en niños y niñas en edad escolar, a través de la implementación de un plan de fortalecimiento dirigido a Instituciones Educativas de la Educación Básica Regular; relacionada a la mejora de conocimientos, hábitos y prácticas sobre el consumo de alimentos y preparaciones a base de productos hidrobiológicos, así como generar condiciones para el acceso a este tipo de productos. Ver Plan para la Implementación de la estrategia PESCAEDUCA en instituciones educativas de básica regular región Lambayeque.

9 Esta estrategia es de suma importancia dados que sus objetivos son: i) Promover el adecuado consumo de productos hidrobiológicos en la población materno-infantil a través de las actividades de promoción de la salud realizadas por el personal de los EE.SS. en las regiones intervenidas por el PNACP. ii) Fortalecer las capacidades del personal de salud vinculado a la atención materno-infantil para promocionar el consumo de productos hidrobiológicos a través de las actividades de promoción de salud en las regiones intervenidas por el PNACP. iii) Contribuir con la promoción de productos hidrobiológicos para facilitar el acceso y la disponibilidad en los distritos intervenidos por el PNACP. Consultar: PESCANUTRICIÓN Plan de Trabajo “Fortalecimiento De Capacidades al Personal de Salud para la Promoción del Consumo de Productos Hidrobiológicos en La Población Materno-Infantil”.

los grupos de poder, de interés y de tensión con responsabilidades definidas, buscan concertar acuerdos sobre cómo solucionar determinadas problemáticas de su entorno. Desde la teoría de la gobernanza se señala que los ciudadanos se involucran en asuntos públicos ya sea opinando, vigilando o tomando decisiones sobre las mejores formas de resolver los problemas (Sanz, 2006). Para que el espacio de gobernanza se configure en una determinada realidad, es necesario que se precise de ciertos principios básicos para su germinación, como son: i) Principio de apertura, ii) Principio de participación, iii) Principio de responsabilidad, iv) Principio de eficacia y v) Principio de coherencia, principios que tienen que concurrir si se pretende generar espacios de gobernanza que sirvan a la toma de decisiones y a las consecuentes salidas y/o soluciones a los problemas del entorno.

Desde la perspectiva antes expuesta y en atención a conocer si en el PNAC en la circunscripción de Lambayeque existen espacios de gobernanza con la población u otros actores para la toma de decisiones en su implementación, debemos manifestar que, visto el documento normativo de cooperación, y escuchado los testimonios de quienes son responsables zonales en su ejecución, sí se generan dichos espacios, aunque son perfectibles. Claro está que la existencia de esos espacios de concertación, acuerdo y/o negociación son espacios no de gobernanza propiamente dicho, sino de micro gobernanza; esto es, no un espacio con convergencia amplia de múltiples actores al mismo tiempo o de manera unísona, sino uno más circunscrito, focalizado y dirigido que, no obstante, engranan con todos los principios básicos mencionados.

En efecto, si nos remitimos al Convenio de Cooperación Interinstitucional entre el Programa Nacional A Comer Pescado y el Gobierno Regional de Lambayeque, podremos advertir que se gesta un espacio de participación, de apertura, de responsabilidad, de eficacia y coherencia para con los objetivos propuestos en el PNACP. Cabe precisar que dicho convenio es una fuente formal para la generación del espacio de gobernanza, pues, así como este, existe también dentro del programa una fuente fáctica que se gesta a partir de la cooperación interinstitucional con el gobierno municipal provincial y distrital, muy al margen de que no exista un convenio marco formal de cooperación entre estos y PNACP. En estos espacios de negociación se convocan, necesariamente, los principios básicos de la gobernanza.

En cuanto al nivel de influencia que tuvieron factores externos en el desarrollo del programa y el logro de resultados, hemos de contextualizar dos espectros. Por un lado, está el espectro político, concretamente lo referido con la política de gobierno de determinada gestión; por el otro, de un espectro sanitario que, siendo de evidencia innegable, se ha visto represen-

tado por todos los estragos que ha significado el tema de la pandemia del coronavirus.

El responsable de la unidad técnica de articulación del PNACP en la región Lambayeque señala en su testimonio que: “[...] el programa es una política de gobierno y no una política de Estado, y que al ser lo primero, no se tiene la certeza de que pueda seguir implementándose en el tiempo. No se sabe”. Esto ciertamente es así. Sin embargo, muy a pesar de las consideraciones inciertas y cambios en la gestión gubernativa, el PNACP no ha dejado de desarrollarse en esta región desde su implementación en el 2018 a la fecha. Dicho responsable ha sostenido que el tema de la pandemia no ha generado y/o causado ningún tipo de impedimento en la ejecución de las estrategias de articulación.

Para el responsable de la Unidad Técnica de Promoción, la pandemia, si bien es cierto ha significado la implementación de algunos protocolos en el desarrollo de sus funciones, tampoco ha sido un tema que le haya generado imposibilidades que no se pudieran superar con iniciativas propias de la vocación de servicio y el compromiso con el PNACP.

Realidad distinta a lo antes expuesto, al menos en el extremo del espectro sanitario, es lo que refiere la responsable de la Unidad Técnica de Sensibilización, quien manifiesta que las estrategias de educación alimentaria y nutricional tuvieron que adaptarse a una modalidad virtual afrontando dificultades relacionadas a la conectividad de los participantes. Esta situación generó que los logros de aprendizaje no alcanzaran el nivel esperado.

En líneas generales, se podría decir que los acontecimientos políticos y sanitarios suscitados en el país no afectaron significativamente el logro de los resultados del programa debido a la capacidad de adaptación y de gestión del talento humano, además se debe tener en cuenta que el programa responde a necesidades básicas como alimentación y salud.

Balance crítico del modelo de gestión del PNACP en Lambayeque

El modelo de gestión del PNACP, que responde básicamente a una articulación intersectorial e intergubernamental, ayuda a cumplir las metas que el programa plantea en cuanto a toneladas de productos hidrobiológicos adquiridas por la población objetivo (resultado inmediato), mas no garantiza resultados de impacto sostenibles, que en este caso sería el cambio en el hábito de consumo de productos hidrobiológicos. Para que ello suceda, es necesario garantizar la participación activa de la población y que esto conlleve a un cambio en sus hábitos de consumo, que se mantenga luego que el PNACP haya culminado. En ese sentido, se puede decir que para el logro

de resultados de impacto sostenibles es necesario que el modelo considere la generación de espacios de gobernanza, donde participen todos los actores involucrados en el programa (públicos y privados), estableciendo roles y responsabilidades, de acuerdo con sus capacidades y limitaciones. Este es un factor clave y neurálgico.

Por otro lado, se observa que tanto el factor económico como el político influyen en los resultados obtenidos en el PNACP. Referente al factor económico, las ferias promovidas por el programa causan interés porque se puede adquirir productos hidrobiológicos de buena calidad a menor precio del que se encuentra en el mercado, generando un ahorro para las familias. Asimismo, la voluntad política, tanto del Gobierno Regional Lambayeque como de las municipalidades, ha permitido que las actividades del PNACP, como las ferias “Mi Pescadería”, puedan llevarse a cabo, incluso antes que haya un convenio firmado entre el gobierno regional y el programa.

Actualmente el PNACP monitorea y evalúa el logro de sus metas en base a indicadores que miden las salidas (productos y servicios del programa) como son el volumen de productos hidrobiológicos adquiridos por la población, el número de talleres o personas que participan de las campañas de sensibilización, entre otros. En ese sentido el programa debe evaluar el nivel de impacto de la sensibilización en la población, es decir, poder identificar si el incremento en el consumo de productos hidrobiológicos que se viene reportando es consecuencia de la posibilidad de comprar estos productos a bajo precio o si obedece a que la población sensibilizada opta por consumir productos hidrobiológicos más veces por semana.

De acuerdo a los hallazgos encontrados, el modelo de gestión que se evidencia en el PNACP es una cogestión en proceso, que específicamente se encuentra en una etapa de articulación intergubernamental e intersectorial. El Plan de Implementación del PNACP (Ministerio de la Producción, 2021), explícitamente indica que “Los precitados¹⁰ problemas públicos son multicausales y es por esa razón que se abordan de manera multisectorial”.

Al respecto, podemos precisar que existen factores internos del programa que han permitido que se lleve a cabo esta articulación.

Desde el diseño del programa se contempla la articulación intergubernamental e intersectorial, esto, gracias al buen mapeo de actores que se realizó en la formulación de su plan de implementación. Posteriormente, en el Manual de Operaciones (Ministerio de la Producción, 2020) se especifican formalmente los mecanismos de articulación y coordinación con enti-

10 Los problemas que identifica y aborda el PNACP son: 1) Bajo consumo per cápita de productos hidrobiológicos. 2) Altos índices de Desnutrición Crónica Infantil. 3) Altos índices de Anemia Infantil.

dades públicas y privadas, indicándose que se deben concretar convenios. Adicionalmente, se establece quiénes intervienen en la propuesta, gestión y suscripción de dichos convenios.

Otro aspecto importante que ha facilitado la articulación en el diseño, es el hecho que el programa comparte intereses y objetivos comunes con otros sectores del Estado, así como los diferentes niveles de gobierno. Esto es posible debido a que el PNACP está comprendido en diversos planes y participa en comisiones multisectoriales.

Por otro lado, el PNACP realiza una gestión por procesos, lo cual facilita identificar claramente los sectores o instituciones con los que se debe articular para el logro de los resultados de cada proceso (Ministerio de la Producción, 2020).

Si bien los aspectos señalados contribuyen a que exista una articulación vertical y horizontal, esta articulación, podría ser más efectiva si se involucrara a los diferentes sectores y niveles de gobierno en todo el ciclo del programa: diseño, ejecución y evaluación.

Hasta aquí, se ha podido advertir que el PNACP no se sostiene en un modelo de cogestión propiamente dicho, donde estén definidas de manera meridiana, dentro de un marco de interacción, la participación y responsabilidades de todos y cada uno de los actores de los que se vale el programa para implementarse en la zona intervenida. Pero, por los factores que hemos encontrado, podría llegar a serlo; a esto último es lo que llamamos cogestión en proceso.

Cabe resaltar, que se evidencian factores que podrían explicar el esbozo de una cogestión en el programa -entiéndase como cogestión en proceso-, esto es de factores habilitantes o permisivos, así como de factores impeditivos o restrictivos que niegan un proyecto cogestionado en todo el rigor conceptual. Estos factores son identificados desde el nivel interno y externo del programa.

Los factores inhabilitantes a nivel interno son:

Factores relacionados al subsistema administrativo y estructural de la organización: estos subsistemas tienen que ver, entre otros cometidos, con el diseño de la estructura y la diferenciación de funciones dentro del modelo organizacional. Ya se ha visto que en ellos no se contempla, de manera expresa dentro de su esquema organizativo y/o funcional, a otros actores que no sean sus propios promotores.

Factor relacionado al estilo de gestión: se evidencia que en el programa predomina un estilo gestión oligárquico, donde las decisiones respecto

al diseño, implementación y evaluación están centralizadas en la coordinación ejecutiva del PNACP, propiciando que los equipos regionales carezcan de poder y flexibilidad para realizar ajustes en el proceso de implementación de acuerdo a la realidad del territorio de intervención.

Los factores inhabilitantes a nivel externo son:

Factor relacionado a la gobernanza: el programa no contempla dentro de su modelo de gestión, espacios de gobernanza, donde los actores puedan converger para tomar decisiones y asumir responsabilidades.

Factor coyuntural (sanitario): se ha dicho que el tema de la pandemia en grado sumo no ha influenciado de manera negativa en la implementación del programa. Sin embargo, en casos puntuales, como lo es el de la unidad de sensibilización, concretamente en lo que tiene que ver con las coordinaciones con la Gerencia de Salud de Lambayeque, la predisposición cooperante y cogestionaría se ha visto limitada debido a la priorización del control de la pandemia.

Los factores permisivos a nivel externo son:

Factor político: es en este espectro en donde convergen voluntades decisorias en pro de la implementación del programa: gobierno regional (convenio), gobiernos locales (coordinaciones), pescadores (dotación de insumos), consumidores (destinatarios finales); todos ellos con mayor o menor grado de cooperación.

Factor económico: el programa representa una oportunidad de desarrollo económico para los ofertantes, que básicamente son los pescadores, acuicultores y MYPES, quienes advierten beneficio al incrementar sus ingresos por la venta del pescado y sus derivados. Respecto a la demanda, el programa representa un aliciente económico porque adquieren productos hidrobiológicos a precios accesibles. Este factor incentiva la participación activa de los ofertantes y demandantes en las intervenciones del programa.

Conclusiones y recomendaciones

Con la información expuesta y el análisis realizado, podemos ahora responder a las premisas que se plantean en el objeto de estudio de esta investigación: determinar el modelo de cogestión que presenta el PNACP y evaluar si existe una articulación en la cual los roles y compromisos asumidos por los diferentes actores estén claramente definidos. Adicionalmente, presentamos conclusiones referidas a otros aspectos relevantes desde la mirada de gestión del programa.

- El modelo de gestión del PNACP en la región Lambayeque es principalmente articulador. El programa articula con el gobierno regional y gobiernos locales (articulación intergubernamental), así como con entidades del Estado de otros sectores tales como educación, salud y desarrollo productivo (articulación intersectorial). Los roles y compromisos de estos actores están clara y formalmente especificados en los convenios que se han suscrito. Las coordinaciones y la articulación con estas entidades estatales se llevan a cabo a través de micro gobernanzas, es decir se concierta y/o negocia de manera individual con cada uno de estos actores.
- Si bien es cierto que el modelo de gestión no es cogestión propiamente dicha -ya que para serlo se requiere de una participación activa de parte de la población beneficiaria, instituciones y empresas privadas- se considera que el PNACP se proyecta a convertirse en una cogestión, siendo este el modelo de gestión más recomendado, teniendo en cuenta que desde este año 2021 el programa ha ampliado la problemática a abordar y ha incluido, adicionalmente al bajo consumo de productos hidrobiológicos, los altos índices de prevalencia de anemia y altos índices de desnutrición crónica infantil. Esta nueva problemática al ser más compleja y multicausal demanda de una mayor participación de la población y la empresa privada; asimismo, requiere el fortalecimiento de la articulación intergubernamental e intersectorial que se viene realizando.
- Dado que cada una de las estrategias del programa está dirigida a una población beneficiaria diferente, resulta más viable desarrollar espacios de micro gobernanzas; sin embargo, es recomendable que el programa evalúe la pertinencia de que estos espacios de coordinación, concertación y/o negociación se amplíen, pudiendo incluir a todos los actores que intervienen en una misma estrategia.
- El estilo de gestión del PNACP recae en el estilo oligárquico, donde las decisiones son tomadas primordialmente por el coordinador ejecutivo del programa y/o unidades en Lima. Se recomienda que haya más flexibilidad y libertad para los equipos regionales, a fin de que puedan tomar algunas decisiones y realizar los ajustes necesarios de acuerdo a las necesidades y realidad de cada región.
- El programa tiene un enfoque de empoderamiento, puesto que contempla capacitaciones dirigidas a los pescadores, acuicultores y MYPES de productos hidrobiológicos en temas técnicos y de desarrollo empresarial, a fin de que puedan insertarse al mercado y forjar su propio desarrollo económico. Adicionalmente, el programa capacita y educa a los actores de la demanda respecto a educación alimentaria y nutricional con la fi-

alidad de que consuman mayor cantidad de productos hidrobiológicos para combatir la anemia y desnutrición. No obstante, en la práctica no se está aplicando efectivamente el enfoque de empoderamiento, puesto que son escasos los pescadores y acuicultores de la región que deciden participar en el programa. Por el lado de la demanda, la implementación de las estrategias de sensibilización presenta un retraso debido a las limitaciones que tiene la unidad responsable de sensibilización, las cuales ya han sido descritas anteriormente.

- Con relación a lo anterior, se puede concluir, además, que si el programa desea tener resultados sostenibles, es decir que el mayor consumo de productos hidrobiológicos derive de un real empoderamiento y articulación de la oferta y la demanda, y no se limite a ser un resultado coyuntural propiciado por las ferias itinerantes que organiza, debe fortalecer y hacer más efectivo su enfoque de empoderamiento.
- Una de las principales fortalezas del programa es la etapa de diseño, donde de acuerdo a la problemática que se enfrenta, se realizó un buen mapeo de actores y se plantearon objetivos y unidades de intervención coherentes a estos objetivos. Además, el programa está alineado a diferentes planes y políticas nacionales, lo cual facilita la articulación intersectorial e intergubernamental. Por otro lado, la estructura organizacional y coordinación de funciones es eficiente para el control del logro de las metas y, además, promueve el trabajo en equipo.
- Finalmente, pero no menos importante, es concluir que el monitoreo y evaluación del programa actualmente se realiza en base a indicadores que miden los productos (outputs) como el número de toneladas de productos hidrobiológicos colocadas en las plataformas del programa, número de capacitaciones y asistencias técnicas brindadas, número de ferias organizadas, etc. Asimismo, se están midiendo los resultados inmediatos para cada uno de los ejes de intervención. En tal sentido, se recomienda mejorar el proceso de evaluación incluyendo indicadores y metas que estén alineados a una cadena de valor bajo un enfoque de gestión por resultados.

Bibliografía

- Bernal, J. (2021) "Entrevista a Jhons Bernal". 3 de mayo
- Bobadilla, P. (2019) *Fundamentos de Gerencia Social. Tema 1: La gerencia social: un enfoque desde la cogestión de bienes colectivos con la participación de diversos actores.*
- Bobadilla, P. (2005) *La Gerencia Social en el nuevo siglo: una aproximación teórica.* En: Debates en Sociología No. 29. PUCP. Lima.
- Drucker, P. (1995) *Managing in a time of Great Change.* New York. Routledge.
- Gobierno Regional Lambayeque, Programa Nacional A Comer Pescado (2021) *Convenio Marco de Cooperación Interinstitucional entre el Programa Nacional "A Comer Pescado" y el Gobierno Regional de Lambayeque.* Consulta: 10 de julio 2021
<https://siga.regionlambayeque.gob.pe/docs/ainformacion/11062021120623277152977.pdf>
- Kast, F. y Rosenzweig J. (1998) *El enfoque moderno: conceptos y sistemas de contingencia". Administración en las organizaciones: enfoque de sistemas y de contingencias.* Ciudad de México: Mc Graw Hill.
- López, P. (2021) "Entrevista a Patricia López". 10 de julio.
- Ministerio de la Producción (2021) *Reglamento Interno De Los Servidores Civiles del Programa Nacional a Comer Pescado,* Lima. Consulta: 10 de junio 2021
<https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1949565/doc0614193704-2021-PRODUCE%20%282%29.pdf.pdf>
- (2020) *Plan para la Implementación de la Estrategia Pescalnutrición "Fortalecimiento de Capacidades al Personal de salud para la Promoción del Consumo de Productos Hidrobiológicos en la Población Materno-Infantil",* Lima. Consulta: 20 de mayo 2021
http://siga.regionamazonas.gob.pe/docs/PESCANUTRICION%20PLAN%20DE%20TRABAJO_2021.pdf
- (2020) *Plan para la Implementación de La Estrategia PESCAEDUCA En Instituciones Educativas de Básica Regular Región Lambayeque,* Lima. Consulta: 20 de mayo 2021
<https://edocumentostramite.produce.gob.pe/verificar/> e ingresar clave: 0AJBWSAQ
- (2020) *Plan de Implementación del programa Nacional a Comer Pescado 2021- 2022.* Consulta: 10 de mayo de 2021

<https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1811856/RM%20N%C2%B0%2000115-2021-PRODUCE%20-%20Plan%20de%20Implementacion%20PNACP%202021-2022.pdf.pdf>

(2020) *Manual de Operaciones del Programa a Comer Pescado 2020*. Consulta: 5 de mayo 2021

<https://www.acomerpescado.gob.pe/wp-content/uploads/2021/02/MANUAL-DE-OPERACIONESPNACP-R.-M.-N%C2%B0-292-2020-PRODUCE.pdf>

(2020) *Manual de Procedimientos (Mapro) Macroproceso “M5- Fomento Del Consumo Humano Directo De Recursos Hidrobiológicos” versión 0.2*, Lima. Consulta: 10 de abril 2021

<https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1276252/Res.Sec.%20N%C2%B0%20039-2020-PRODUCE-SG.pdf>

(2019) *Mapa de Procesos del Ministerio de la Producción versión 0.3*. Consulta: 30 de mayo 2021

https://www.produce.gob.pe/produce/descarga/dispositivos-legales/108106_1.pdf

(2019) *Plan Estratégico Institucional del Ministerio de la Producción 2020 - 2022*. Consulta: 1 de mayo de 2021 https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/340081/Resoluci%C3%B3n_Ministerial_N__295-2019-PRODUCE20190708-18806-1hildzi.pdf

(2018) *Estrategia De Intervención Para El Desarrollo Comercial De Emprendimientos Pesqueros Y Acuícolas 2018 - 2022*, Lima. Consulta: 18 de abril 2021

<http://www.acomerpescado.gob.pe/wp-content/uploads/2018/08/Resoluci%C3%B3n-Ministerial-N%C2%BA-343-2018-y-anexo.pdf>

(2016) *Plan de Implementación del programa Nacional a Comer Pescado 2016*. Consulta: 22 de abril de 2021

<http://www.acomerpescado.gob.pe/wp-content/uploads/2016/08/Plan-de-Implementaci%C3%B3n-de-ACP.pdf>

(2006) Resolución Ministerial N° 028-2006. Lima, 25 de enero. Consultada: 25 de mayo de 2021

<http://www2.produce.gob.pe/dispositivos/publicaciones/2006/febrero/rm028-2006-produce.pdf>

Mintzberg, H. (1984) *La estructuración de las organizaciones*. Editorial Ariel. Barcelona.

Ordinola, J. (2021) “Entrevista a Juan Ordinola”. 14 de junio.

Sanz, A. (2006) *La administración pública*. En Manual de la Ciencia Política. Segunda Edición. Editorial Tecnos. Madrid. Pág 477-494.

DATA

- *Evelyne Maribel Arguedas Alvarado* es bióloga de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Especialista en el Tratamiento de Inconductas Sociales del Instituto Nacional Penitenciario. Con experiencia de trabajo en la red de laboratorios de los establecimientos penitenciarios. Actualmente labora en la ONG Socios en Salud en proyectos dirigidos a población vulnerable en temas de tuberculosis.
- *Karim Rocío Arzapalo Condor* es licenciada en sociología por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Cuenta con estudios de maestría en Evaluación y Acreditación de Instituciones Educativas de la Universidad Nacional Federico Villarreal. Tiene experiencia en el sector público en el monitoreo de encuestas de educación y salud.
- *Katia Melisa Gálvez López* es licenciada en Comercio y Negocios Internacionales por la Universidad Nacional Pedro Ruiz Gallo de Lambayeque. Se desempeña como coordinadora de centros informativos del Instituto Cultural Peruano Norteamericano de Chiclayo, donde gestiona proyectos relacionados a educación y medio ambiente.
- *Christian Iván Gayoso Aguirre* es bachiller en Derecho y C.C.P.P. y Abogado por la Universidad Nacional Hermilio Valdizán Medrano de Huánuco, cuenta con especialización en Derecho Administrativo por la Universidad Continental de Huancayo, con experiencia laboral en la Administración de Justicia y en la Administración Pública. Actualmente funcionario público en el gobierno municipal.
- *Claudia Lebel Castillo* es ingeniera en Ciencias Forestales egresada de la Universidad Nacional Agraria La Molina. Cuenta con especialización en gestión de proyectos, formulación de proyectos en el marco del invierte.pe, mitigación y adaptación al cambio climático, monitoreo y evaluación de proyectos por gestión de resultados. Tiene experiencia de trabajo en gestión de proyectos de desarrollo con financiamiento de la cooperación internacional, evaluación de proyectos de infraestructura natural en el marco del invierte.pe, trabajo con comunidades nativas y organizaciones indígenas, implementación y monitoreo de proyectos de conservación de bosques para mitigar los efectos del cambio climático (Proyectos REDD+), desarrollo de estrategias y acciones con comunidades nativas de la amazonia bajo un enfoque de adaptación al cambio climático, educación ambiental.

Programa Nacional Cuna Más: principales componentes y problemática que busca resolver

Autores: Cintya Carrión Torres, Jhon Loayza Avecasis, Melanie Prieto Camacho, Minerva Valderrama Bhraunxs, Jenny Vega Arangure.

1. El Programa Nacional Cuna Más

1.1 Antecedentes

El Programa Nacional Cuna Más se formuló sobre la base del Programa Nacional Wawa Wasi (en adelante PNWW), implementado en 1997 bajo un modelo de atención integral para niños menores de 36 meses, el cual estuvo adscrito al, anteriormente, Ministerio de Promoción de la Mujer y del Desarrollo Humano (PROMUDEH), contando con asistencia técnica y financiamiento del BID. Años después, en el 2011, al crearse el Ministerio de Desarrollo de Inclusión Social (en adelante MIDIS); se adscribe el PNWW que sentó las bases para la creación del Programa Nacional Cuna Más (en adelante PNCM) en marzo del 2012 a través del Decreto Supremo N 003-2012-MIDIS. Desde el 2013 se estableció como Programa Presupuestal (PP 0098) con el objetivo de mejorar el desarrollo infantil de niñas y niños menores de 36 meses de edad en zonas en situación de pobreza y pobreza extrema, para superar las brechas en su desarrollo infantil temprano (en adelante DIT) en las dimensiones cognitiva, social, física y emocional a través de dos modalidades de atención: Servicio de Cuidado Diurno (SCD) y el Servicio de Acompañamiento a Familias (SAF) (MEF, 2016).

Programa social cogestionado del MIDIS

Como resultado de la consulta intersectorial entre diversos ministerios, el PNCM se convierte en un programa social articulado desde una lógica intergubernamental e interinstitucional que permite su implementación considerando un modelo de cogestión Estado-comunidad (MIDIS, 2016). Actualmente, se encuentra adscrito al Despacho Viceministerial de Prestaciones Sociales del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (Resolución de Dirección Ejecutiva N°285-2019-MIDIS/PNCM, 2019 y Resolución Ministerial N°124-2013-MIDIS, 2013). De acuerdo a Cueto et al (2009), además de sus ejes de intervención, el PNCM ha demostrado mejorar las prácticas y el conocimiento de crianza de las familias, así como el fortalecimiento del vínculo afectivo entre los niños y niñas y sus cuidadores.

Políticas públicas de primera infancia en el Perú y propuesta de desarrollo del PNCM

Las políticas públicas en el Perú dirigidas al DIT se han convertido en un aspecto central de la agenda pública del país, lo cual se traduce en un marco normativo y de gestión que favorece y legitiman el desarrollo del programa Cuna Más.

En el año 2013, a través del Decreto Supremo N 008-2013-MIDIS se implementó la Estrategia Nacional Incluir para Crecer (ENDIS) del MIDIS que articuló la política de desarrollo e inclusión social en el marco de la gestión por resultados y las fases e instrumentos de ciclo de gestión de la política pública tomando en consideración un enfoque de ciclo de vida articulado a ejes estratégicos: (i) Nutrición infantil, (ii) Desarrollo infantil temprano, (iii) Desarrollo integral de la niñez y la adolescencia, (iv) Inclusión económica y (v) Protección del adulto mayor. Cada eje se asoció directamente a las intervenciones sociales del MIDIS: ejes (i, ii y iii) con Cuna Más y Qali Warma, y los ejes (iv y v) con Juntos, FONCODES y Pensión 65, respectivamente (Plataforma de Seguridad Alimentaria y Nutricional, 2013 & MIDIS, 2013 y 2018).

Luego, en el 2016, a través del Decreto Supremo N 010-2016-MIDIS, se establecieron los lineamientos denominados “Primero la Infancia” para la gestión articulada intersectorial e intergubernamental orientada a promover el DIT. Su objetivo es orientar los resultados que garanticen el desarrollo de los niños y niñas desde su nacimiento hasta cumplir los cinco años de edad. En esa línea, el INEI promovió la incorporación de un módulo de levantamiento de data específica en DIT a través de la Encuesta Demográfica y de Salud Familiar (ENDES) del 2018 que permitió conocer los avances en siete áreas de desarrollo: (i) Nacimiento saludable, (ii) Apego seguro, (iii) Adecuado estado nutricional, (iv) Comunicación verbal efectiva, (v) Caminal solo, (vi) Regulación de emociones y comportamientos y (vii) Función simbólica (INEI, 2019).

Asimismo, el programa se circunscribe en el marco general de la actual Política Nacional de Desarrollo e Inclusión Social al 2030 del MIDIS (PN-DIS) que se encarga de asegurar el cumplimiento de las políticas públicas orientadas a la intervención del Estado con el fin de reducir la pobreza, cerrar brechas existentes, mitigar la desigualdad, la vulnerabilidad y los riesgos sociales (MIDIS, 2018). Recientemente, en el 2019 se aprobó el Programa Presupuestal orientado a Resultados para el Desarrollo Infantil Temprano (PPoRDIT) que busca promover el desarrollo de las siete áreas de desarrollo previamente señaladas (Resolución Suprema N 023-2019-EF);

en ese sentido, la propuesta de desarrollo de Cuna Más contribuye a las políticas públicas para la primera infancia del Perú.

Objetivo General

Mejorar el desarrollo infantil de niñas y niños menores de tres años de edad, en zonas en situación de pobreza y pobreza extrema, para superar las brechas en su desarrollo cognitivo, social, físico y emocional.

Objetivos específicos

- Incrementar el desarrollo cognitivo, social, físico y emocional de niñas y niños.
- Mejorar los conocimientos y prácticas de las familias para el cuidado y aprendizaje de sus niñas y niños.
- Fortalecer el vínculo afectivo madre-padre-cuidador- hija(o)-niña(o).

Resultados e indicadores

De acuerdo a la Evaluación de Diseño y Ejecución Presupuestal (EDEP), y el programa presupuestal 0098, ambos formulados por el Ministerio de Economía y Finanzas del Perú, se sintetizan los indicadores asociados a los resultados, productos y actividades del programa:

Cuadro N° 1
Indicadores de desempeño del Programa Presupuestal PP 0098
CUNA MÁS

Objetivos		Indicadores de desempeño	Medios de verificación
Resultado final	Niños y niñas con competencias básicas al concluir el segundo ciclo de la EBR (PELA)	Los y las estudiantes de II ciclo-EBR obtienen los logros de aprendizaje esperados en Comunicación Integral y Pensamiento Lógico Matemático	Resultados de la Evaluación Nacional MINEDU
Resultado específico	Mejora en el nivel de desarrollo infantil de los niños y niñas menores de 36 meses que viven en situación de pobreza y pobreza extrema en las dimensiones: (1) física: desarrollo motor fino y grueso, (2) cognitiva: resolución de problemas, (iii) lenguaje: comunicación preverbal y verbal y (iv) socioemocional: relación con otros y autonomía básica	Porcentaje de niños y niñas menores de 36 meses de edad que logran los hitos esperados para su edad en (i) Motricidad fina, (ii) Motricidad gruesa, (iii) Cognición, (iv) Lenguaje, (v) Socioemocional	Línea de Base: Encuesta de Salud y Desarrollo en la Primera Infancia

Objetivos		Indicadores de desempeño		Medios de verificación
Producto 1 SAF	Familias acceden a acompañamiento en cuidado y aprendizaje de sus niños y niñas menores de 36 meses, que viven en situación de pobreza y pobreza extrema	% de comunidades representadas que realizan acciones de vigilancia comunitaria orientadas a promover el desarrollo infantil	% de familias con un mínimo de 12 meses de permanencia en el SAF que aplican al menos 2 de 4 prácticas de cuidado y aprendizaje infantil promovidas por el servicio	Sistema de Información del SAF -Ficha de evaluación de prácticas de cuidado y aprendizaje. -Ficha de visita (fortalecimiento y reconocimiento)
Producto 2 SCD	Niñas y niños de 6 a 36 meses de edad que viven en situación de pobreza y pobreza extrema en zonas urbanas reciben atención integral en servicio de cuidado diurno (SDC).	% de niños y niñas con un mínimo de permanencia de 6 meses atendidos en Centros Cuna Más que cumplen con los estándares de calidad definidos por el PP % de cobertura de la población objetivo que recibe el SCD		Sistema de Información del SCD -Ficha de seguimiento diario de la atención de niños y niñas

Fuente: Adaptado de MEF (2016) y MEF (2019)

Asimismo, en función a estos productos, el programa elabora anualmente su plan operativo institucional (POI) con el respectivo reporte de metas físicas y presupuestales al Ministerio de Economía y Finanzas según se declara en sus memorias institucionales.

Estrategias principales

Desde un enfoque estratégico, sus objetivos y actividades se regulan en el marco del Plan Estratégico Institucional del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (PEI 2020-2022). A continuación, se expone su objetivo estratégico institucional (OEI) y acciones estratégicas (AE), respectivamente:

Objetivo Estratégico Institucional 02: Mejorar las condiciones para el desarrollo en la primera infancia, la niñez y la adolescencia

(SAF) Acciones Estratégicas 02.01: Acompañamiento en cuidado y aprendizaje adecuado para familias con niños y niñas menores de 36 meses que viven en situación de pobreza y pobreza extrema en zonas rurales a través de cuatro actividades: (i) Asistencia técnica para la gestión y vigilancia comunitaria, (ii) capacitación de equipos técnicos y actores comunales, (iii) atención integral durante el cuidado diurno, (iv) acondicionamiento y equipamiento de locales para el cuidado diurno.

(SCD) Acciones Estratégicas 02.02: Cuidado diurno de atención integral para niños y niñas de 6 a 36 meses que viven en situación de pobreza y pobreza extrema a través de cuatro actividades: (i) asistencia técnica para la gestión y vigilancia comunitaria, (ii) capacitación de equipos técnicos y actores co-

munales, (iii) atención integral durante el cuidado diurno y (iv) acondicionamiento y equipamiento de locales para el cuidado diurno.

Unidades de intervención

La identificación de zonas de intervención es la labor que desarrolla el PNCM para estimar la demanda efectiva de los servicios de acompañamiento a familias (SAF) y cuidado diurno (SCD), y priorizar la atención de poblaciones que cumplan los criterios de focalización establecidos.

Criterios de focalización

El PNCM cuenta con los siguientes criterios de focalización para la selección de sus beneficiarios según la respectiva modalidad de servicio, tal como se observa en el siguiente cuadro:

Cuadro N° 2
Criterios de focalización para prestar los servicios

Modalidad de atención	Criterios de focalización general	Criterios socioeconómicos	Criterios Categóricos
SAF	Familias (madre, padre y/o cuidador del niño menor de 36 meses) y madres gestantes en condiciones de pobreza y pobreza extrema en zona rural	Distritos con una incidencia de pobreza total mayor o igual al 50%	Distritos predominantemente rurales y aquellos donde exista desnutrición crónica en menores de 5 años mayor o igual al 30%
SCD	Niños de 6 a 36 meses de edad en condiciones de pobreza y pobreza extrema en zonas urbanas.	Distritos con una incidencia de pobreza total mayor o igual al 19%	Preferentemente distritos con al menos un centro poblado urbano

Fuente: Adaptado de MIDIS (2019) y MEF (2019)

Articulación con actores públicos-privados

- Sociedad civil: Se han realizado acciones conjuntas con organizaciones sin fines de lucro: ONG World Vision y Cáritas.
- Ministerio de Salud (MINSA): el objetivo es que los niños cuenten con el Seguro Integral de Salud (SIS) y los controles de crecimiento y desarrollo (CRED) oportunos para su edad. Se propone que se les administre la suplementación con multimicronutrientes (MMN) en los centros del SCD, y que reciban tamizaje de anemia, consejería, evaluación de su desarrollo y vacunas.
- Ministerio de Educación (MINEDU): a través de los convenios existentes de Cooperación Interinstitucional con las Direcciones Regionales de Educación buscan formalizar acciones conjuntas en pro de los niños usuarios, con el fin de ceder el uso de locales del sector.

- Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC): realiza acciones conjuntas para facilitar la afiliación al programa de niños y/o niñas que no cuenten con DNI.
- Gobiernos regionales y locales: promover la participación de las instituciones públicas y privadas en las actividades dirigidas al mejoramiento de la atención integral brindada.

1.2 Fundamentación de la problemática que busca resolver Cuna Más

Como se describió anteriormente, el PP0098 Cuna Más surgió en el año 2013 como respuesta a la problemática identificada: “bajo nivel de desarrollo infantil de niños y niñas menores de 36 meses de edad que viven en situación de pobreza y pobreza extrema” (Ministerio de Economía y Finanzas, 2019, p.2). Así, las dimensiones específicas del desarrollo infantil que el PNCM contribuye a resolver directamente son el desarrollo motor (dimensión física), desarrollo del lenguaje (dimensión cognitiva) y la relación con otros y la autonomía (dimensión socioemocional). Bajo este enfoque multidimensional del desarrollo infantil, el Anexo 02 del PP0098 justificó la creación del programa, en base a una evaluación conducida por la OMS en el 2012, que identificó falencias en el desarrollo motor y del lenguaje en niños menores de 36 meses. La evaluación se demostró que solo el 29.3% de niños peruanos de 12 a 14 meses lograba caminar solo y el 14.7% de los infantes de 6 a 8 meses lograba pararse con apoyo, mientras que el 30% de los niños comprendidos en el rango de 21 a 23 meses de edad no lograban un desarrollo lingüístico acorde a su edad, principalmente aquellos que tenían al menos una necesidad básica insatisfecha (NBI) (MIDIS, 2020).

Pese a que no se replicó este estudio periódicamente, desde el 2018 el Estado peruano a través de la ENDES visibiliza la situación del desarrollo infantil temprano (DIT) de los niños menores de 6 años de edad. Así, se infiere que el 38.9% de los niños evaluados pertenece a la población objetivo del PNCM, en quienes se han identificado las siguientes problemáticas asociadas a las dimensiones que busca desarrollar el programa. En la dimensión socioemocional -resultados N°2 “apego seguro” y N°6 “regulación de emociones”, solo el 48.4% de niños de 9 a 12 meses cuentan con una interacción adecuada con su madre como precursora del apego seguro, principalmente en Lima Metropolitana, y solo el 36% de niños logran regular sus emociones y comportamientos en situaciones de frustración.

Respecto a la dimensión cognitiva vinculada al resultado N°4 “comunicación verbal efectiva” menos de la mitad de los infantes de 9 a 36 meses logran comunicarse efectivamente, comprenden significados y usan reglas del lenguaje, principalmente en la sierra, y el resultado N°7 “función sim-

bólica” concluye que únicamente el 42% de niños de 24 a 36 meses logran representar sus vivencias y evocar acontecimientos pasados, con menor incidencia en las zonas rurales. Finalmente, con relación a la dimensión física, el resultado N°5 “camina solo”, si bien el 65% de niños menores de 18 a meses se desplazan con autonomía, esta cifra se reduce al 52,2% en la sierra peruana. (INEI, 2019).

La Organización Mundial de la Salud (2020) enfatiza que durante los primeros años de vida se desarrollan múltiples capacidades esenciales en los seres humanos a nivel físico, socioemocional, cognitivo y psicológico, las que son cruciales para un futuro desempeño y desenvolvimiento en la sociedad. En ese sentido, aún existe una problemática multidimensional latente en el país que el PNCM contribuye a resolver.

2. Objeto de estudio ¿por qué es relevante investigar la gestión del talento humano y los procesos para la sostenibilidad del modelo de cogestión del PNCM?

Considerando el enfoque de sistemas para el análisis del modelo de gestión organizacional, durante la implementación del PNCM se identifican problemáticas en dos ejes clave del programa, la gestión del talento humano y la gestión de los procesos del programa, los cuales representarán el objeto de estudio a analizar en la presente investigación debido a su relevancia para la sostenibilidad del modelo de cogestión de Cuna Más.

2.1 Gestión del talento humano en el marco de la Gobernanza de Cuna Más

El modelo de gobernanza del PNCM se materializa principalmente a través de su modelo de cogestión, el cual involucra la participación de actores comunitarios que asumen un rol de corresponsabilidad en la gestión y prestación directa de los servicios del programa. Sin embargo, diversas fuentes (MIDIS, 2016; MIDIS 2017b; MIDIS, 2018a; MIDIS 2019b; MEF, 2016a) demuestran que existen falencias en la gestión no solamente del talento humano que participa voluntariamente en la comunidad, sino también en los equipos técnicos descentralizados a nivel regional que pertenecen al MIDIS, denominados unidades territoriales (UT). Para ello, resulta relevante analizar su estructura organizacional, los actores participantes, sus principales roles y responsabilidades, la asistencia técnica brindada y la cultura organizacional que caracteriza al programa en el desarrollo del presente artículo.

De acuerdo al MIDIS (2019b), el diseño y la implementación del Modelo de Cogestión Comunitaria (MCC) no ha sido cabalmente pertinente para garantizar la participación de actores de la comunidad, lo cual a largo plazo

podría vulnerar la sostenibilidad de los servicios ofrecidos por el programa. Sobre estos actores comunitarios se reportó desmotivación, alta rotación y deserción principalmente de las madres cuidadoras del SCD debido a la sobrecarga laboral y la asignación de funciones que exceden sus competencias y responsabilidades.

Si bien cuentan con estipendios remunerativos para algunos actores (madres guías, madres cuidadoras, facilitadoras y socias de cocina) y estos se han incrementado gradualmente desde el 2012, se destaca que el personal de apoyo administrativo no ha recibido ningún incremento. Es importante resaltar que los miembros del Comité de Gestión (CG) y Consejos de Vigilancia (CV) no reciben ninguna modalidad de estipendio remunerativo en retribución a las labores desempeñadas, siendo ellos quienes constituyen un eje central en la gestión del SCD y el SAF al asumir la administración de los recursos financieros, coordinaciones interinstitucionales y vigilancia de los servicios. Además de ello, la diferenciación de estipendios se realiza por tiempo de servicio, mas no por nivel de ruralidad, un aspecto importante a considerar, debido a la alta dispersión geográfica que caracteriza al territorio peruano.

Un aspecto importante y vital a resaltar es que, en el marco de un mecanismo real de voluntariado, los actores comunitarios, en efecto, no debieran percibir remuneraciones o estipendios, ya que se desvirtúa la razón de ser del voluntariado, bajo la perspectiva del equipo que suscribe la presente investigación. Este mecanismo de estipendios remunerativos que presentan brechas y diferenciaciones a los múltiples actores que participan en el modelo de cogestión genera distorsiones graves en el esquema de incentivos de dichos actores comunitarios, quienes, efectivamente, representan el corazón de la cogestión del programa, pero cabe precisar que el Programa Cuna Más, si siguiera la lógica de un modelo de voluntariado tradicional, no debiera remunerar a dichos actores o caso contrario, establecer de manera clara que el modelo de cogestión no incorpora el voluntariado, sino más bien la colaboración remunerada de actores de la comunidad.

Con relación a los equipos técnicos de la UT, se evidencia que tampoco existe diferenciación remunerativa para los acompañantes técnicos según niveles de ruralidad, lo que conlleva a menores incentivos para su permanencia y alta rotación, afectando así la asistencia técnica y acompañamiento a los actores comunales. Adicionalmente, otra limitación a atender es la carencia de estabilidad contractual a algunos miembros del equipo técnico, (formadores y especialistas), ya que estas dificultades conllevan a una mayor reinversión de recursos y tiempo en capacitación para el programa. Finalmente, se señalan dificultades en el Sistema de la Unidad de Gestión del

Talento Humano (módulo INTEGRIS), el cual no emite reportes a nivel provincial de manera oportuna sobre capacitación del personal. Aunado a ello, la dosificación de contenidos en algunas capacitaciones a actores comunitarios pareciera haber sido inadecuada para lograr su asimilación (MIDIS 2017; MIDIS, 2018).

2.2 Gestión de procesos misionales y estratégicos

Si bien el programa cuenta con un manual de operaciones que establece procesos estratégicos, misionales y de soporte, se evidencian algunas dificultades vinculadas principalmente a sus procesos misionales, y estratégicos. De acuerdo al mapa de procesos del PNCM, de los dos procesos misionales identificados, el de “implementación y de desarrollo del servicio integral” se vincula directamente con el modelo de cogestión comunitaria del programa a través de los siguientes subprocesos: conformación de los comités de gestión (CG) y los consejos de vigilancia (CV), gestión de locales, selección de actores comunitarios, difusión del servicio, afiliación e incidencia, gestión financiera, capacitaciones, planificación y entrega, y vigilancia del servicio. No obstante, se han evidenciado múltiples oportunidades de mejora al respecto.

Finalmente, respecto a sus procesos estratégicos, se destaca la relevancia del seguimiento y evaluación de los resultados alcanzados en sus beneficiarios menores de 36 meses de edad. Se evidencian limitaciones en el seguimiento a los indicadores de desarrollo de los niños, debido a la falta de fortalecimiento y validación de la Escala de Desarrollo Infantil (ESDI), instrumento diseñado por el programa que evalúa las dimensiones de DIT, una tarea pendiente que se ha programado para el 2020 pero suspendida, debido a la coyuntura de pandemia COVID-19. En consecuencia, el programa aún no ha podido reportar efectivamente el indicador de resultado específico del PNCM tal como se ha planteado en la matriz lógica del PP0098 (MIDIS, 2016; MIDIS 2017; MIDIS, 2018; MIDIS 2019). En consecuencia, los elementos presentados previamente se desarrollarán a profundidad en la sección IV y V, debido a su relevancia para el logro de resultados y la sostenibilidad del programa.

3. Metodología con enfoque cualitativo

La investigación tuvo un alcance descriptivo y un enfoque metodológico cualitativo bajo el modelo de estudio de caso. Las técnicas e instrumentos de levantamiento de información comprendieron la aplicación de entrevistas a profundidad (fuentes primarias) y el análisis de gabinete (fuentes secundarias).

Para el levantamiento de información del primer tipo de fuente, se contó con la participación de actores comunitarios (madres cuidadoras y madres guías) del programa del Servicio de Cuidado Diurno (SCD) de la ciudad de Lima, a quienes se les aplicó guías de entrevista estructuradas, las que fueron diseñadas tomando en consideración las dimensiones de análisis vinculadas al objeto de estudio y las preguntas orientadoras establecida en la Guía de Estudio de Caso, según Bobadilla (2020). Los resultados de dichas entrevistas se han organizado y consolidado a través de la matriz de sistematización, la cual contiene las transcripciones respectivas en función a las siguientes dimensiones de análisis: (1) objetivos, (2) estructura, (3) procesos, (4) sistemas de control y toma decisiones y (5) cultura y liderazgo.

Asimismo, para contar con aportes y validación de hallazgos en el estudio, se realizaron entrevistas a miembros del equipo técnico de la sede central y unidades territoriales del programa. Las principales ideas de fuerza de dichas entrevistas se tomaron en cuenta a través del análisis de ocho dimensiones: (1) actores comunitarios, roles y responsabilidades, (2) procesos clave, (3) mecanismos de incentivos, sanciones y estipendios, (4) gobernanza de programa, cogestión y articulación, (5) factores que influyen en el modelo de cogestión, (6) gestión de la información, (7) resultados a nivel de UT y (8) monitoreo y evaluación de resultados de desarrollo infantil temprano (DIT).

Respecto a las fuentes secundarias, la técnica utilizada fue el análisis de contenido y la revisión documental. Para ello, se revisaron y analizaron documentos de gestión del programa, resoluciones, data interna, evaluaciones, lineamientos normativos y legales, que han brindado un panorama exhaustivo sobre el funcionamiento normativo y operativo del programa en función a su diseño, implementación y evaluación durante los ocho años de funcionamiento en el Perú desde el 2012.

La revisión bibliográfica realizada proviene principalmente del MIDIS y MEF, así como de la propia entidad (PNCM); también se ha encontrado un sustento importante en fuentes académicas de entidades extranjeras (Early Childhood Workforce Initiative), organismos internacionales (Organización Mundial de la Salud), centros de investigación (GRADE) e incidencia política que han realizado diversos estudios descriptivos y analíticos sobre el PNCM.

En aras de sistematizar y organizar los hallazgos relevantes de la información de gabinete recopilada, se recopilaron aspectos relevantes de cada fuente bibliográfica (autor, año, título de fuente, jerarquía y relevancia). Cabe señalar que, según su jerarquía y relevancia para la presente investigación, se clasificaron en principales y complementarias; de este total, el 64% pertenecen al primer grupo y 36% al segundo, lo que garantiza la

confiabilidad en el levantamiento de información secundaria para desarrollar el estudio de caso.

4. ¿Cómo funciona el Programa Cuna Más?

En la presente sección se analizarán cuatro dimensiones del funcionamiento del programa vinculadas directamente con el objeto de estudio elegido. Para ello, se abordaron: (i) la estructura organizacional, (ii) cultura organizacional, (iii) la gestión de procesos y (iv) mecanismos de coordinación del programa. Cabe señalar que dichos elementos se relacionan con las variables de estudio presentadas en la sección II: los elementos (i) y (ii) vinculados a la gestión del talento humano, mientras que los puntos (iii) y (iv) se relacionan con la gestión de procesos.

4.1 Estructura orgánica: sede central y unidades territoriales

El PNCM cuenta con una estructura orgánica que contempla dos niveles articulados a través de una lógica descentralizada: (i) nacional, en el que participa el equipo MIDIS de la sede central y (ii) regional, conformado por el equipo técnico de las UT que se articula con los actores comunitarios que participan del programa a través de su modelo de cogestión.

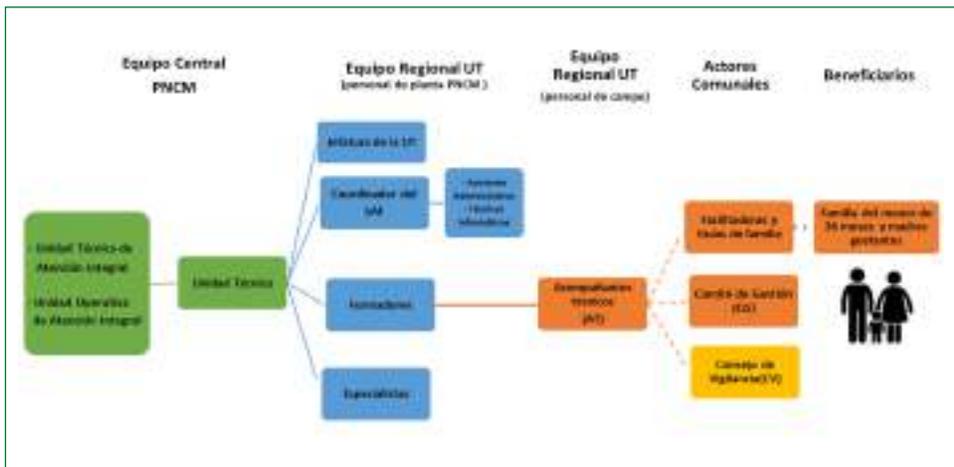
En la sede central ubicada en la ciudad de Lima, el PNCM cuenta con equipos consultivos de apoyo y técnicos encargados de establecer lineamientos y protocolos, brindar asistencia técnica a las oficinas regionales, diseñar materiales de capacitación, seleccionar y reclutar personal, gestionar recursos financieros, entre otras tareas requeridas para el funcionamiento del programa. Las unidades orgánicas de línea directamente vinculadas con el diseño, implementación, monitoreo, seguimiento y evaluación de los servicios SCD y SAF son la Unidad Técnica Atención Integral (UTAI) y la Unidad Operativa de Atención Integral (UOAI). De acuerdo con el Manual de Operaciones del PNCM (MOP), la UTAI se encarga de diseñar y planificar los procesos relacionados a la organización, instalación y funcionamiento del SCD y del SAF, mientras que la UOAI se encarga de acompañar, supervisar y evaluar los procesos vinculados a su funcionamiento (RM N 274-2017-MIDIS).

Las UT constituyen los centros operativos de los servicios a nivel regional, encargados de identificar las necesidades de recursos, presupuestales, humanos y de apoyo técnico de los servicios SCD y SAF en sus respectivas jurisdicciones, así como capacitar y supervisar a los actores comunales. Cada equipo técnico regional articula a nivel local a la sociedad civil organizada, actores comunitarios que representan la esencia del modelo de cogestión del programa. Dichos actores asumen la corresponsabilidad de proveer los

servicios directos a la población objetivo; en otras palabras, tanto los actores técnicos como los comunales, se comprometen en la gestión e implementación del SCD y SAF en la medida que conlleva algún nivel de participación de cada uno de ellos en las etapas del programa.

Para efectos del presente análisis, el equipo de investigación ha propuesto la estructura operativa del programa para cada una de sus modalidades de atención (SCD) y (SAF) a través de las ilustraciones N°1 y N°2, respectivamente, tomando en cuenta las entrevistas realizadas a los actores comunales del programa y los documentos de gestión revisados. El objetivo es visibilizar la articulación entre los actores nacionales, regionales y locales que participan en la implementación de cada uno de estos servicios tomando en cuenta las estructuras orgánicas a nivel de Sede Central y regional en las UT.

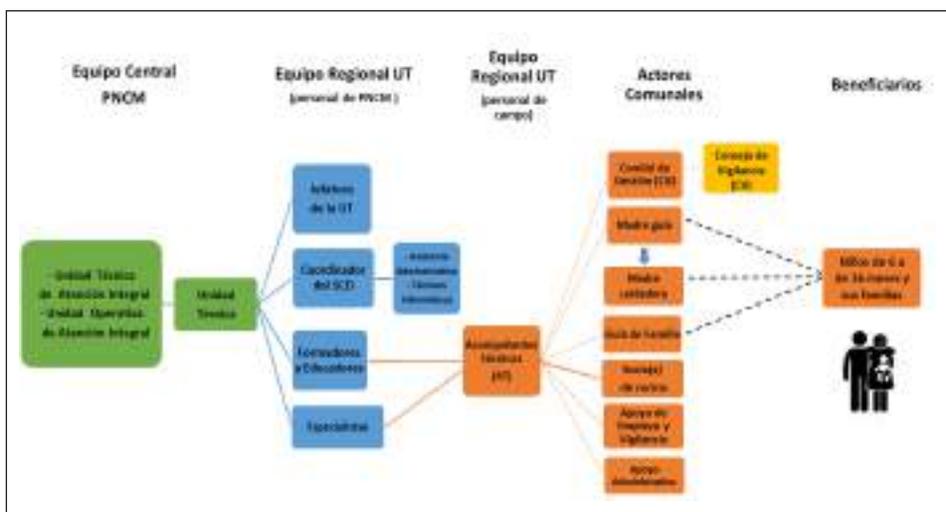
Gráfico N° 1
Estructura del núcleo de operaciones y la gestión en el SCD



Como se mencionó anteriormente, desde el nivel nacional existen dos unidades técnicas de línea (UTAI) y (UOAI) vinculadas al diseño, implementación, seguimiento y evaluación de ambos servicios, las cuales coordinan con el equipo regional de la UT. En el caso del SCD, está conformado por el jefe de la UT, el coordinador del SCD, especialistas en salud, nutrición, gestión comunal, trabajo con familias, infraestructura y mantenimiento (encargados de proporcionar los bienes materiales del programa), educadores y formadores; estos últimos capacitan a los acompañantes técnicos (AT), quienes a su vez brindan asistencia técnica, acompañamiento y monitoreo a los actores comunales. Así, a nivel local se cuenta con dos tipos de actores: aquellos encargados de la gestión de servicio (CG y CV) y los que están a cargo de la operatividad del servicio; en este último grupo, se resalta la labor

de la madre guía como líder y mentora de las madres cuidadoras quienes tienen a su cargo la atención y cuidado integral de los niños(a)s menores de 36 meses.

Gráfico N° 2
Estructura del núcleo de operaciones y la cogestión en el SAF



De igual forma, desde la sede central, las unidades técnicas de línea mencionadas (UTAI y UOAI) coordinan con el equipo de la UT, conformado por especialistas en ejecución y seguimiento de gestión comunitaria y del trabajo con familia, asistentes técnicos, y formadores de UT, quienes realizan las capacitaciones a los acompañantes técnicos. Ellos brindan asistencia técnica, acompañamiento y monitoreo a los actores comunales. A nivel local, tanto para el SAF como el SCD a través de la asamblea comunal se crea el comité de gestión (CG), el cual vigila las operaciones locales y administra los recursos del programa. En el caso del SAF, el CG junto con las comunidades locales nombran a quienes serán las facilitadoras y guías de familia voluntarias, quienes realizan visitas semanales de una hora de duración a las familias; en promedio dedican 10 horas semanales de trabajo voluntario. Las facilitadoras también ayudan a sus supervisores, los acompañantes técnicos (AT), a dirigir las sesiones grupales mensuales con las familias de menores de 36 meses y las madres gestantes en el ámbito rural.

4.2 Una cultura organizacional que afianza la gobernanza

A nivel de sede central y UT, en el 2017 el PNCM, a través de la Resolución de Dirección Ejecutiva N°1044 -2017-MIDIS/PNCM, aprobó el Plan Nacional de Bienestar con el objetivo de optimizar las condiciones de

bienestar de los servidores a través del fortalecimiento de sus capacidades personales, de tal manera que permitan contribuir al bienestar social y mejoramiento del clima organizacional.

Este plan contempla cuatro ejes: (i) mejoramiento de la calidad de vida del servidor a través de la satisfacción de sus necesidades de adaptación, integración social y laboral, a fin de contribuir a un mayor desempeño en el ejercicio de sus funciones; (ii) fortalecimiento de la integración laboral para desarrollar habilidades por medio de la sana competencia y del esparcimiento; (iii) construcción del compromiso con la familia para fortalecer las áreas afectivas, sociales y familiares de los colaboradores; y (iv) la protección social y la orientación a servidores públicos a través de acompañamiento, gestiones internas y externas en temas de salud ocupacional, atención médica, prestaciones sociales, entre otros.

4.3 Gestión de procesos misionales y estratégicos

Según el Manual de Operaciones del PNCM, la gestión del programa se realiza bajo un enfoque de procesos orientados a resultados, los cuales constituyen la base para la mejora del rendimiento del programa y el logro de sus objetivos. Se contemplan procesos misionales, estratégicos y de apoyo. Al respecto, de acuerdo con la Resolución Ministerial N°274-2017-MIDIS, se cuenta con dos procesos operativos (Nivel 0) del programa, que a su vez se desagregan en subprocesos (Nivel 1) que se relacionan directamente con la entrega y provisión de ambos servicios SCD y SAF, según se precisa a continuación:

Proceso de implementación y de desarrollo del servicio integral: (i) Conformación de CG y CV, (ii) Selección de actores comunitarios, (iii) Gestión de locales, (iii) Afiliación e incidencia, (iv) Difusión del Servicio, (v) Gestión de la implementación de comités de gestión, (vi) Gestión financiera, (vii) capacitaciones, (viii) Planificación y entrega, y (ix) Vigilancia del servicio.

Proceso de fortalecimiento de desarrollo de capacidades: (i) Diseño del modelo y herramientas para el desarrollo de capacidades, (ii) Planificación de operaciones de capacitación, (iii) Implementación de acciones de capacitación y desarrollo de capacidades.

Cabe precisar que los procesos de implementación y desarrollo del servicio integral se vinculan directamente con el desarrollo del modelo de co-gestión comunitaria (MCC) de Cuna Más. Finalmente, sobre el proceso estratégico de seguimiento y evaluación de la gestión, se identifica que, a través de la directiva “Seguimiento, Acompañamiento, Supervisión y Evaluación del funcionamiento de los servicios del Programa Nacional Cuna Más” (RDE

N°059-2019-MIDIS/PNCM) se cuenta con documentos formales de gestión y lineamientos que norman los sistemas de control, monitoreo y evaluación del SCD y el SAF, con el objetivo de brindar los procedimientos específicos, flujogramas e instrumentos necesarios en cada etapa según corresponde.

4.4 Mecanismos eficaces de coordinación

Por otra parte, con relación a los mecanismos de coordinación del programa, aquellos sí estarían contribuyendo con el funcionamiento de la gran mayoría de procesos señalados. De acuerdo a la Evaluación de Diseño y Ejecución Presupuestal del PNCM (MEF, 2016), se menciona que, tanto la estructura organizacional como los mecanismos de coordinación, están formalmente institucionalizados, tal como se revisó anteriormente en la dimensión de análisis de “estructura”.

Para comprender mejor cómo operan en la práctica dichos mecanismos, se destacan dos niveles: local y regional, los cuales se articulan con los productos de la matriz lógica del PP0098. Por un lado, el primero se compone por los actores comunales, que en el caso del primer producto (SAF), se constituyen por los facilitadores y en el segundo producto (SCD), por las madres cuidadoras. Por otro lado, el segundo nivel implica el equipo técnico de la UT, quienes son los encargados de brindar acompañamiento, capacitación, supervisión, evaluación, selección y monitoreo de los actores comunales.

Una de las perspectivas que se evidencia en la arquitectura organizacional, según Waissbulth (s/f) es la perspectiva socio-cultural donde se tratan de englobar, en una visión sistémica, los procesos, métodos y prácticas de trabajo, los valores, vínculos informales y recursos humanos de la organización. Para el caso particular del PNCM, existe una estructura organizacional que implica una vinculación formal e informal de los actores que son parte del flujo de procesos y es importante que dentro de este sistema se den los mecanismos necesarios de comunicación, coordinación y retroalimentación para que las funciones no se ejecuten de manera aislada, sino sistemática.

Tomando en consideración la teoría planteada por Mintzberg (1985), pueden coexistir diversos mecanismos de coordinación en las organizaciones. En el caso del PNCM, se estarían aplicando cuatro: (a) supervisión directa, (b) normalización de procesos, (c) normalización de habilidades y (d) adaptación mutua.

El primer caso (a) supervisión directa, se demuestra en los procesos donde el equipo técnico tiene bajo su responsabilidad el acompañamiento, asistencia técnica y monitoreo a los actores comunales, a los cuales supervisa a

través del acompañante técnico. Sin embargo, al existir ya procesos estipulados en el manual de operaciones, como documento de gestión respectiva para su aplicación estandarizada, se podría entender que existe un mecanismo de coordinación a través de la (b) normalización de procesos, ya que se encuentran programadas las actividades que implican, tal cual se refleja en la entrevista realizada a la madre cuidadora del SCD.

Por otro lado, se identifica el mecanismo de coordinación de (c) normalización de habilidades, dado que existe un perfil con requerimientos, tanto a nivel de capacidades como conocimientos específicos para aplicar al momento de la contratación del cargo de acompañante técnico y para desempeñar el rol de madres cuidadoras en el programa. Las postulantes pasan por una serie de evaluaciones –entrevistas y exámenes físico y psicológico– que permiten comprobar sus cualidades para la atención de las niñas y niños menores de tres años, este proceso está a cargo del Comité de Gestión (Andina, 2019).

En la ejecución concreta de los servicios, gracias al acercamiento que se tuvo por la retroalimentación de las entrevistas se pudo resaltar el desempeño de la madre guía dentro la ejecución efectiva de los procesos, gracias a que cumple una función de nexo activo entre los acompañantes técnicos y los actores comunales operativos. A este nivel, se evidencia una coordinación de (d) adaptación mutua, ya que se consigue la coordinación del trabajo mediante la comunicación informal directa entre los actores. Este mismo mecanismo se observa en la coordinación de los comités de gestión y consejo de vigilancia con los actores comunales, ya que modulan su acción conforme a la coordinación directa que mantienen con los mismos verificando sus procesos, pero a la vez retroalimentándolos con las sugerencias, experiencias e incidencias concretas del día a día.

De esta manera se demuestra que existen múltiples mecanismos de coordinación que facilitan la operatividad de los procesos Core, así como el logro de objetivos de cogestión del PNCM, donde los actores comunales y de la UT son corresponsables de los productos y resultados alcanzados por el programa.

5. Hallazgos sobre los alcances del funcionamiento del Programa Cuna Más orientado a resultados

La presente sección pone en evidencia los hallazgos en los componentes señalados previamente del objeto del estudio analizado a través de la identificación de sus fortalezas y oportunidades de mejora. Para la gestión del talento humano, se analiza la estructura, actores comunales, roles, me-

canismos de incentivos, capacitaciones y asistencia técnica. Seguidamente, para la gestión de procesos, se analizan los procesos misionales (con énfasis en la implementación y desarrollo de servicios), y los estratégicos referidos al proceso de seguimiento, monitoreo y evaluación.

5.1 Estructura descentralizada a nivel regional: Unidades Territoriales

Fortalezas – buenas prácticas

A partir de la revisión de gabinete y las entrevistas realizadas, se identificó que la estructura orgánica establecida a nivel de sede central y unidades territoriales (UT) sigue un modelo descentralizado que ha permitido una división adecuada de las labores de cada equipo para la atención de las líneas de intervención del programa, SAF y SCD.

A nivel regional, las UT cuentan con los perfiles técnicos necesarios (educadores, formadores, acompañantes técnicos) para el desempeño de sus funciones: brindar asistencia técnica, monitoreo y supervisión a los actores comunales, bajo la dirección del respectivo jefe de cada UT. Cabe precisar que el acompañante técnico es el personal de campo que coordina y monitorea constantemente a los actores de la comunidad.

Oportunidades de mejora – cuellos de botella

Se ha identificado un alto nivel de rotación en los acompañantes técnicos, debido a la dispersión geográfica de las zonas de intervención del SAF, a la falta de remuneraciones diferenciadas, al difícil acceso a las comunidades remotas y al costo de transporte (Ministerio de Economía y Finanzas, 2016). En consecuencia, esta situación afecta la asistencia técnica y acompañamiento a los actores comunales.

Asimismo, para el 2016, los equipos regionales de las UT ascendían a un total de 50 UT a nivel nacional, de aquellas, 36 se encargaron del SCD y 14 del SAF. Sin embargo, solo el 61% del primer grupo contaba con personal completo; mientras que, en el caso del SAF este requisito se cumplía para el 100% de las UT (Ministerio de Economía y Finanzas, 2016). Al 2020, el programa cuenta con 25 UT y 8 oficinas territoriales según se precisa en el Directorio del PNCM vigente. Se destaca que existen UT cuya distribución geográfica es atípica, pues engloban a más de dos departamentos que, al ampliarse la cobertura a nuevos distritos, se procedió a ubicarlos en las UT más cercanas tal como es el caso de la UT Amazonas que incluye dentro de su jurisdicción a siete comités de gestión de Cajamarca en el SCD. Asimismo, en el caso del SAF, un ejemplo de UT que involucra a dos departamentos es la de Cusco que tiene a 18 comités de gestión del departamento de Apurímac. Es evidente, por tanto, el PNCM carece de lineamientos claros que

establezcan la distribución territorial, lo que conlleva a desorganización en la provisión del servicio.

En suma, se concluye que la estructura orgánica del núcleo de operaciones del programa, a nivel de UT es coherente con los servicios y objetivos del PNCM. Los equipos regionales UT sí cuentan con perfiles de puesto definidos acordes a las necesidades del programa. Finalmente, se ha demostrado que existen mecanismos institucionalizados de participación de la comunidad con roles que se articulan con el equipo regional de la UT en el marco de una lógica de corresponsabilidad. No obstante, existen oportunidades de mejora a nivel de rotación de los AT y los criterios de distribución territorial para las UT.

5.2 Actores comunales, roles y mecanismos de incentivos

Fortalezas – buenas prácticas

Se destaca principalmente que, gracias al modelo de cogestión, la población se ha empoderado al incorporar su participación a través de actores comunitarios que conocen a profundidad el contexto y necesidades de su localidad. El personal del SAF y del SCD se encuentra comprometido con el desarrollo de sus funciones para mejorar la calidad de vida de los niños, niñas y sus familias. Muestra de ello son las entrevistas realizadas a las madres cuidadoras, cuyos testimonios destacan la motivación y el entusiasmo que demuestran en su labor, debido a su alta vocación de servicio con la primera infancia.

De esta manera, se denota que el programa cuenta con buenas prácticas de reclutamiento para la selección de voluntarios idóneos para el desempeño de dichos roles. Finalmente, respecto a los estipendios brindados a los actores comunitarios, al realizar el análisis cuantitativo de su evolución durante el periodo 2012-2017, se encontró que se ha realizado incrementos a algunos de ellos (madre cuidadora, madre guía, socias de cocina, apoyo de limpieza y vigilancia, apoyo administrativo), destacando el caso de las madres cuidadoras con un incremento del 28% respecto al monto inicial en el 2012.

Oportunidades de mejora – cuellos de botella

Con relación a los mecanismos de incentivos, se identificó una distorsión en el esquema de voluntariado que plantea el programa, pues todos los actores de la comunidad (comités de gestión, consejos de vigilancia, SAF y SCD) ofrecen su participación voluntaria bajo el modelo de cogestión y reciben un estipendio monetario por sus labores con excepción de los miembros del CG y CV.

Asimismo, si bien se han registrado incrementos graduales de los montos asignados durante el periodo 2012-2017 para los actores comunales, no ocurrió de esta manera con el personal de apoyo administrativo. Cabe mencionar que sus funciones administrativas en reiteradas ocasiones, han sido asumidas por otros actores de la comunidad conllevando sobrecarga laboral. Además de ello, los criterios de asignación de los estipendios no se diferencian por nivel de ruralidad, pese a que esta variable es relevante en términos de acceso geográfico y costos de desplazamiento.

Aun cuando en la gran mayoría de actores sus estipendios se incrementaron hasta en un 25% adicional respecto a los montos iniciales, no se han satisfecho las necesidades del talento humano y aún persisten altas tasas de rotación en el PNCM. En el caso de las madres cuidadoras, de acuerdo al MIDIS (2018), durante el periodo de agosto 2013 a marzo 2014, se registró que el 40% de madres permanecen de 1 a 6 meses en el puesto, el 14% entre 7 y 12 meses, y el 8% de 13 a 18 meses, lo cual significa que cada 1.5 años rota más de la mitad de ellas.

Se observa que la sobrecarga de funciones en los actores comunales ha sido causa de rotación y deserción, especialmente de las madres cuidadoras, situación que se comprueba en las entrevistas realizadas, donde manifiestan que les agrada su labor, pero optarían por otra con mejor paga de darse el caso.

Así mismo, de acuerdo al estudio del MIDIS (2019) sobre el Modelo de Cogestión Comunitaria (MCC) realizado en seis departamentos del país: Cusco, Lima, Loreto, Piura, Puno y Ucayali, se identificó la necesidad de fortalecer el compromiso y la capacidad técnica tanto de los comités de gestión, como de los consejos de vigilancia, debido a que existen pocos actores de la comunidad dispuestos a asumir roles en dichos espacios de forma voluntaria. Se infiere que una baja participación de estos actores podría deberse a la ausencia de incentivos económicos (causante de deserción), al ser los únicos miembros de la comunidad que participan del programa y no reciben ningún tipo de estipendio o reconocimiento monetario por su labor. Resulta extremadamente preocupante dicha situación debido a la naturaleza altamente relevante de sus funciones, tal como lo señalan los lineamientos técnicos del modelo de cogestión en la RDE N°1169-2016-MIDIS/PNCM: Gestión de locales para el SCD, coordinación y articulación interinstitucional, monitoreo del servicio y gestión financiera de los recursos (MIDIS, 2016)

Por lo mencionado anteriormente se colige que existen mecanismos débiles de incentivos, estipendios y estrategias efectivas que permitan lograr la retención y permanencia del talento humano comunitario. Como resultado

de ello, se podría estar afectando la prestación directa de los servicios a cargo de los actores de primera línea, dificultando así la sostenibilidad del modelo de cogestión a nivel de gestión y ejecución de servicios y, en consecuencia, el logro de los resultados en sus beneficiarios.

5.3 Capacitaciones y asistencia técnica a actores comunales

Fortalezas – buenas prácticas

A partir de las entrevistas realizadas se manifiesta que existen espacios institucionalizados y planificados desde la UT para brindar capacitación y asistencia técnica, tanto a los acompañantes técnicos (durante la primera quincena de cada mes), como a los actores comunales (durante la segunda quincena de cada mes); estas capacitaciones se han diseñado considerando una malla curricular pertinente a las necesidades de cada servicio.

Además de ello, se cuenta con sesiones de socialización entre los miembros de la comunidad que se aprovechan para retroalimentar su labor. Se pudo constatar que los actores comunales (madres cuidadoras y madres guías) perciben como útiles y valiosos estos espacios. Además, se ha logrado generar una alianza estratégica con Sistema Nacional de Evaluación – Acreditación (SINEACE) para acreditar las competencias de los actores comunales para el cuidado infantil (madres cuidadoras y madres guías), tal como se afirma en las entrevistas realizadas al equipo técnico del PNCM.

Oportunidades de mejora – cuellos de botella

Surge la necesidad de dosificar los contenidos brindados en las capacitaciones a fin de que sean asimilados de una forma más adecuada por los actores comunitarios para que, de esta manera, permitan ser usados en beneficio de su objetivo. Asimismo, se encontraron dificultades en el Sistema de la Unidad de Gestión del Talento Humano (módulo INTEGRIS), ya que no emite de manera oportuna los reportes a nivel provincial sobre las capacitaciones brindadas. Para finalizar, otra de las necesidades mapeadas es la urgencia de capacitaciones a los miembros del CG vinculadas a habilidades blandas, mientras que los demás actores comunitarios, que prestan los servicios directos, requieren de un enfoque que privilegie el soporte psicológico y emocional (MIDIS, 2019).

5.4 Cultura organizacional

Fortalezas – buenas prácticas

La cultura organizacional influye significativamente en el funcionamiento del programa Cuna Más ya que el trabajo diario y el tiempo dedicado, tanto de los servidores públicos como de los actores comunitarios, se reflejan en

el servicio prestado a los beneficiarios. Es necesario que cada colaborador tenga satisfechas una serie de necesidades básicas como: salud, recreación, afectividad, reconocimiento, lo cual le permite alcanzar un nivel de bienestar que lo conduzca a tener un equilibrio personal, laboral y familiar.

En el ámbito de los actores de la comunidad, las entrevistas realizadas demostraron que el clima laboral es positivo y adecuado para el desarrollo de sus funciones. Este se caracteriza por la cooperación, alta vocación de servicio y trabajo en equipo entre sus integrantes para cumplir las metas propuestas a favor de los beneficiarios del programa y se coordina constantemente con los demás actores. Existe una coordinación fluida entre los actores, por ejemplo, para el envío de mochilas con alimentos diarios para los niños al mediodía. Además, la madre guía es considerada como la líder del equipo de actores comunales. La relación entre ella, las madres cuidadoras y los demás actores se caracteriza por ser cálida y cordial; asimismo, se le considera como una aliada que brinda soporte continuo y monitoreo constante, como resultado de su estilo de liderazgo participativo.

Sobre la relación de dichos actores comunitarios con el equipo técnico regional UT, se identificó que el vínculo más directo se realiza con el acompañante técnico (AT), ya que es el/la encargado(a) de brindar asistencia técnica, supervisión y monitoreo. Sobre los coordinadores territoriales del SCD y SAF a cargo de las capacitaciones, pareciera que existe de igual modo una relación amical y cordial entre ellos y los actores comunales. No obstante, las madres cuidadoras entrevistadas manifestaron la frustración que se genera en ellas producto de la resistencia de algunos padres de familia hacia el servicio brindado.

Con relación a la toma de decisiones y la delegación de responsabilidades, este proceso responde en la práctica a una lógica de autoridad formal, tanto a nivel de UT como en los actores comunales. Al respecto, una madre cuidadora entrevistada refirió que cada miembro del equipo conoce las funciones y roles que les han delegado. Así mismo, cuando se trata de tomar decisiones relevantes en aras del bienestar de los niños, como se precisó en líneas previas, la madre guía ejerce un rol primordial; también, un actor clave para este tipo de decisiones es el comité de gestión, el cual, en la práctica, según refiere la entrevistada, brinda soporte y acompañamiento constantes a los actores comunales. Esta dinámica guarda relación con el descriptivo de funciones del programa establecido en los Lineamientos Técnicos del Modelo de Cogestión del PNCM del 2016.

En suma, la cultura organizacional del programa cuenta con ejes que favorecen la mejora de la calidad de vida de los servidores públicos, así como

su integración laboral y familiar a nivel de sede central y UT. En los actores comunitarios existe un clima laboral participativo que favorece el desarrollo de funciones, el trabajo en equipo y un estilo de gestión participativo dado que se sienten representados a través del comité de gestión, participando en la toma de decisiones. Finalmente, la asignación de responsabilidades en los equipos responde a una lógica de autoridad formal tanto a nivel de sede central, UT y actores comunales.

5.5 Procesos misionales del Programa Cuna Más

A continuación, se focalizarán los hallazgos vinculados a los procesos misionales del mapa de procesos del programa de acuerdo al Manual de Operaciones de Cuna Más según RM N°274-2017-MIDIS, y el documento Modelo de Cogestión Comunitaria (MIDIS, 2019b) en el que se identifican los hallazgos relevantes. Tal como se mencionó previamente, aquellos son el “proceso de implementación y de desarrollo del servicio integral” y el “proceso de fortalecimiento de desarrollo de capacidades”. Sin embargo, de acuerdo a su organización no se refleja con claridad la cadena de valor (productos, resultado específico y resultado de impacto) establecida en la matriz lógica del PP 0098.

Ahora bien, para efectos del análisis, sólo se considerarán los subprocesos vinculados al proceso Core de “Implementación y desarrollo del servicio integral”, debido a que se vincula directamente con el modelo de cogestión de Cuna Más tal como se precisa en el siguiente cuadro:

Cuadro N° 3
Subprocesos articulados al proceso misional

Proceso misional	Implementación del servicio integral	Desarrollo del servicio integral
Subprocesos vinculados	Conformación de CG y CV	Gestión financiera
	Selección de actores comunitarios	Capacitaciones
	Gestión de locales	Planificación y entrega
	Difusión del servicio	Vigilancia del servicio
	Afiliación e incidencia	

Fuente: Adaptado de MIDIS (2019b). Elaboración propia

Fortalezas - Buenas prácticas

Acerca de la difusión del servicio, esta se lleva a cabo según las necesidades de cumplimiento de metas de atención en cada CG y se hace uso

de múltiples canales y medios de comunicación, principalmente la difusión de “boca a boca”. En contraste se halló la debilidad de que a la fecha no se cuenta con el alcance esperado, debido a la alta carga de actividades administrativas del CG, lo cual afectaría una mayor captación del público objetivo y, por ende, evidenciar resultados de impacto a nivel del mismo. Sobre la afiliación e incidencia, no se han destacado dificultades mayores al representar un proceso sencillo.

Oportunidades de mejora - Cuellos de botella

En cuanto a la conformación de los CG y CV, existen pocos actores comunitarios que se encuentran dispuestos a asumir los roles respectivos de forma voluntaria, en parte por la débil difusión del programa con autoridades y líderes del gobierno local. A la par que, se evidencia un rol de las UT mucho más activo cuando se inicia el proceso de implementación del programa en cada jurisdicción, pero se reduce la participación en las posteriores renovaciones.

Sobre la gestión de locales, se evidencia que para obtener un local se requiere contar con el apoyo de las autoridades del gobierno local en coordinación con el CG; no obstante, al existir rotación de estos actores se pone en riesgo la continuidad del uso de los locales ya asignados. En las entrevistas realizadas se encontró que este aspecto es crucial para el funcionamiento y ampliación de la cobertura del SCD y se ha convertido en un cuello de botella importante de gestión, debido a que la labor debiera recaer sobre los miembros del CG, pero en la práctica es asumida por el equipo técnico de la UT, quienes no se dan abasto para ello, sumado a ello refieren debilidades en la articulación con el gobierno regional y local para estos fines.

La selección de actores comunitarios no posee los mecanismos de incentivos adecuados que permitan el reclutamiento y la permanencia del nuevo personal al programa, ya que existen múltiples interesados en las convocatorias, pero la cantidad de postulantes que culminan el proceso es mínima, debido a los estipendios ofrecidos. Además, la alta rotación de voluntarios demanda altos costos de selección de candidatos, lo cual se torna un proceso tedioso.

La gestión financiera ha presentado varias dificultades para los CG debido a la dispersión geográfica de las entidades bancarias que implican costos de traslado y demanda de tiempo extra. Adicionalmente, los miembros de los CG carecen de conocimiento técnico en gestión financiera dificultando a sus miembros la adecuada gestión de los recursos monetarios asignados por el programa.

La planificación y entrega de los servicios se ha cumplido de acuerdo a lo programado en los documentos de gestión del PNCM. Sin embargo, en la práctica, las madres cuidadoras del SCD, debido a su extensa jornada que incluye otro tipo de actividades que no corresponden a su función principal, muestran alto nivel de rotación y se han presentado dificultades para atraer mayor personal que asuma esta función. Por su parte, la(o)s facilitadora/es del SAF destacan que el desplazamiento en las zonas rurales es una dificultad constante, así como la carencia de kits de materiales adecuados para llevar a cabo sus visitas.

Sobre la vigilancia del servicio, se halló que no todas las UT cuentan con un CV que se encuentre activo. Este rol es fundamental, pero depende de su existencia e involucramiento efectivo. Cada miembro del CV prioriza los temas que observan según sus propios criterios, no cuentan con instrumentos de evaluación que sean estandarizados para el proceso de vigilancia.

5.6 Procesos estratégicos de Cuna Más vinculados a la supervisión, monitoreo y evaluación

Fortalezas – buenas prácticas

El programa ha incorporado el uso de las tecnologías de información y comunicaciones (TIC) para fortalecer sus procesos de supervisión y monitoreo. Cuenta con una aplicación tecnológica (APP Cuna Más Go) que facilita los reportes de supervisión por parte del equipo técnico de las UT, sin la necesidad de conectarse a internet. También se han diseñado sistemas informáticos de gestión de la información en aras de reportar directamente a la sede central el estado de sus principales líneas de intervención, a través del CUNANET (SCD) y el SISAF (SAF). Además, se cuenta con la plataforma SIPI (sistema de primera infancia) que permite un seguimiento nominado de cada niño y niña atendido. En el ámbito comunitario, se destaca que los actores comunales del SCD utilizan un cuaderno de incidencias, el mismo que es revisado y reportado a la madre guía semanalmente y al acompañante técnico de la UT quincenalmente. Como parte de las incidencias recurrentes se destacan el no cumplimiento de horarios de los padres de familia, la falta de materiales de útiles de aseo para los niños, entre otras desavenencias con los padres de familia.

Finalmente, como parte del proceso de evaluación de resultados en sus beneficiarios, el programa ha diseñado la Escala de Desarrollo Infantil (ESDI) la cual evalúa el logro de dimensiones socioemocional, motora, cognitiva y comunicativa en su público objetivo.

Oportunidades de mejora – cuellos de botella

A nivel de UT y sede central, si bien existen sistemas informáticos que permiten los reportes de cada servicio, se carece aún de un módulo de capacitación sobre sistemas de información para estos actores claves, junto con un plan de asistencia técnica para fortalecer dichas competencias. Se destaca la existencia de la plataforma SIPI (sistema de primera infancia), no obstante, esta información aún no se comparte con los padres de familia lo cual permitiría generar alertas tempranas en su desarrollo.

Tampoco se cuenta con indicadores que midan los procesos críticos del modelo de cogestión (tasa de rotación de actores comunitarios), se carece de un módulo de gestión comunitaria en los tableros de control del PNCM y se ha identificado que no existen espacios de negociación con la comunidad sobre el monitoreo y evaluación del programa (MIDIS,2019b).

Como se mencionó anteriormente, el programa recoge información de las dimensiones física, cognitiva, lingüística y socioemocional de sus beneficiarios a través de la ESDI. Sin embargo, aquella se aplica de forma transversal (al egreso) y no longitudinalmente, lo cual aún no permitiría visibilizar los avances, seguimiento y evolución de los niños en su desarrollo infantil. Cabe mencionar que, de acuerdo al Anexo 2 del PP0098, se precisa que “si bien la ESDI cuenta con la prueba de confiabilidad, validez de contenido y baremos, no cuenta con prueba de validez concurrente y constructo que aseguren la calidad de medición del indicador” (MIDIS, 2020, p.331). Se esperaría que, a través de la ESDI, se midan los indicadores de desempeño a nivel de resultado específico del programa presupuestal, pero a la fecha aún no ha podido realizarse debido a dichas limitaciones y, en ese sentido, aún no han podido reportarse a cabalidad al Ministerio de Economía y Finanzas.

Por último, se identificó que el plan operativo institucional (POI) del programa se reporta a nivel de productos alineados a sus modalidades de servicios SCD y SAF, mas no al resultado específico expresado como porcentaje de menores de 36 meses que logran hitos esperados para su edad en motricidad fina, motricidad gruesa, cognición, lenguaje y socioemocional, lo cual no facilita la medición del avance del objetivo general del programa (MIDIS, 2018 & MIDIS, 2019).

6. Hallazgos sobre el enfoque de gerencia social de Cuna Más

El enfoque de gerencia social propuesto por Bobadilla (2005) se define como “la orientación y adaptación de bienes públicos y semipúblicos que se cogestionan de manera intersectorial o interinstitucional, y que buscan garantizar una cooperación racional que produzca beneficios selectivos y

compartidos entre los actores miembros de la colectividad en la cual se ejecuta el programa o proyecto de desarrollo” (p.18). Este enfoque propone tres ejes principales: (a) capital social y empoderamiento, (b) desarrollo organizacional y (c) herramientas de gestión. A continuación, se presentarán los principales hallazgos del modelo de gestión del PNCM a la luz de dichos elementos. Seguidamente, y de forma complementaria, se presentarán los hallazgos relevantes identificados a nivel de la articulación interinstitucional del programa con el sector público y privado.

a) Capital social, empoderamiento y participación de la comunidad - modelo de gestión

Respecto al capital social y empoderamiento, este se compone de los “sistemas de cooperación, participación y confianza en las reglas de juego que estructuran la cogestión de los programas y proyectos” (Bobadilla, 2005, p.16). En ese sentido, Cuna Más es un programa gestionado cuyo modelo se define como 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, de acuerdo con los lineamientos que para tal efecto establezca el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social” (MIDIS, 2013, p.2).

De este modo, el modelo se operacionaliza a través de la Directiva N°012-2016 MIDIS/PNCM “Lineamientos técnicos para la implementación y funcionamiento de los servicios bajo el modelo de cogestión comunitaria del Programa Nacional Cuna Más”. En este documento, se plantea como objetivo general el “promover condiciones favorables para la cogestión de los servicios del PNCM con la participación comprometida y voluntaria de la comunidad” (p.2). Así, se ponen en marcha estrategias de cooperación racional realizados por los actores que buscan alcanzar el objetivo de mejorar el desarrollo infantil temprano tomando como base la confianza mutua.

La población reconoce que las mejoras en su calidad de vida son resultado de la participación activa, esfuerzo conjunto y la articulación con actores del sector público y sociedad civil. De este modo, el PNCM contrarresta una visión asistencialista y paternalista de los tradicionales programas sociales, desarrollando capacidades, empoderamiento y liderazgo comunitario en sus zonas de influencia.

La forma de participación de los actores comunitarios involucrados se realiza a nivel de gestión (Comité de Gestión y Consejo de Vigilancia), en la prestación de servicios en el SCD (madres cuidadoras, madres guías, guías de familia y socias de cocinas) y del SAF (facilitadoras), sus principales roles a desempeñar en corresponsabilidad con los equipos técnicos de las UT y

la sede central, de los cuales reciben capacitación y asesoramiento. Adicionalmente, se establecen tres puntos relevantes para el funcionamiento de los servicios: (a) la participación social, (b) el voluntariado y (c) la vigilancia social.

Es importante mencionar, que el programa cuenta con pertinencia cultural, ya que se sustenta en la participación de actores reconocidos de la propia comunidad que conocen con profundidad su contexto local, las problemáticas de su entorno directo y promueven el respeto por su identidad cultural.

Sin embargo, se observa en la práctica que los lineamientos del programa no han sido suficientes para el buen desempeño de las actividades de la comunidad, Tal como se ha mencionado en la sección previa, si bien existen muchos casos de personas comprometidas en llevar a cabo las funciones encomendadas, se observa también que dicho compromiso no se replica a totalidad por todos los agentes comunitarios.

Se advierte, por ejemplo, que a la mayoría de los actores les desmotiva trabajar bajo un esquema de participación voluntaria, dado que el estipendio que reciben no lo sienten redituable para la labor que desempeñan. Otra causa de desmotivación es la sobrecarga de funciones y la falta del reconocimiento respectivo a la labor extra realizada, lo cual se refleja en el posible aumento de rotación, desertión y socava que el compromiso inicial de participación activa de la comunidad se mantenga perenne a largo plazo (MIDIS 2018a & MIDIS, 2019b).

Con relación a las asambleas comunitarias, espacios donde se elige a los miembros del CG y CV, se observa que no se están realizando con regularidad o tienen baja participación de los miembros de la comunidad. Además, cuando se llevan a cabo, la comunidad tiene poco conocimiento de los objetivos, del funcionamiento del programa, y sobre todo de sus roles en el Modelo de Cogestión Comunitaria (MCC), lo cual sucede porque el CG (líderes comunales que motivan la participación de las familias), dada la alta carga administrativa que llevan, no está realizando actividades para el posicionamiento del PNCM. Aquello podría deberse a que las plazas de apoyo administrativo son las únicas que no han recibido incrementos en su estipendio. Además, se observó que el CV no está funcionando de manera activa en la mayoría de las zonas visitadas y que no cuenta con un instrumento estandarizado para realizar la vigilancia, lo cual estaría debilitando el modelo de cogestión.

Asimismo, en la Resolución de Dirección Ejecutiva N°1169-2016-MIDIS-PNCM se establece como parte de las funciones de la Junta Directiva del

Comité de Gestión “promover espacios periódicos de coordinación, análisis y reflexión sobre la situación de los usuarios de los servicios con los actores comunales encargados de la operatividad de los servicios” (p.7).

Sin embargo, en la práctica, los espacios de diálogo se han fortalecido gracias a la labor del equipo técnico de la UT que programa espacios institucionalizados con los actores comunales para conocer su retroalimentación y sugerencias respecto al programa a través de las jornadas de aprendizaje mensual donde participan los acompañantes técnicos y el equipo comunitario.

Por todo lo expuesto, y en concordancia con la Evaluación de Diseño e Implementación del Modelo de Cogestión Comunitaria del Programa Nacional Cuna Más, se concluye que, en aras de lograr mayor compromiso y participación comunitaria, sería pertinente incorporar ajustes que promuevan tanto la ocupación de las plazas como la permanencia de los actores, asegurando así su plena participación y la sostenibilidad de la prestación de los servicios que se brindan a los usuarios y usuarias del PNCM (MIDIS, 2019b).

b) Desarrollo organizacional, estructura descentralizada y gestión del talento humano especializado en primera infancia

Con relación al eje de desarrollo organizacional, se menciona que incluye componentes necesarios para que el enfoque de gerencia social se plasme empíricamente; en otras palabras, el desarrollo organizacional que deben lograr las entidades o grupos involucrados en la cogestión del programa; asimismo, se compone de la cultura organizacional, estructuras organizacionales, liderazgo y la gestión de recursos humanos (Bobadilla, 2005).

En este aspecto, el programa Cuna Más cuenta con una estructura regional descentralizada a través de UT que supervisan y monitorean de forma más activa y cercana el desarrollo de los servicios en los distritos focalizados, coordinando con los actores comunales directamente a través de los acompañantes técnicos y brindándoles asistencia técnica a través de capacitaciones realizadas por sus especialistas y coordinadores.

Asimismo, se destaca que a nivel de gestión de talento humano, el programa cuenta en las UT con expertos, especialistas y formadores en primera infancia que fortalecen y desarrollan las capacidades de los actores comunales en aras de brindar un mejor servicio a sus beneficiarios. A su vez, a nivel comunitario, a través del CG se seleccionan los perfiles idóneos para los cargos respectivos en el SCD y SAF, contribuyendo, de esta manera, con el logro de los resultados y objetivos esperados en el programa.

c) Herramientas de gestión del programa Cuna Más

Finalmente, respecto al tercer eje, se han definido las herramientas de gestión como un conjunto de instrumentos necesarios para cogestionar con eficacia y eficiencia los programas y/o proyectos de desarrollo de acuerdo a sus contextos particulares; entre otros, se resaltan los sistemas de planificación estratégica, operativa, diagnósticos organizacionales y sistemas de monitoreo y evaluación (Bobadilla, 2005).

En ese sentido, el programa posee lineamientos, directivas y procedimientos que establecen el modelo operativo de la intervención (Anexo 2 del PP0098 del MEF), manuales de organización y funciones (Resolución Ministerial N° 124-2013-MIDIS), la rendición de cuentas (memorias institucionales MIDIS), evaluaciones del POI, el modelo de cogestión comunitaria (RM N°1169-2016-MIDIS/PNCM), evaluaciones de diseño y ejecución presupuestal (MEF, 2016), evaluaciones de impacto, (MEF, 2016 & MIDIS, 2017), lineamientos para el seguimiento, acompañamiento, supervisión y evaluación del funcionamiento de los servicios del Programa Nacional Cuna Más” (RDE N°059-2019-MIDIS/PNCM) y manual de operaciones (Resolución Ministerial N°274-2017-MIDIS), en el cual se precisa el mapa con los respectivos procesos estratégicos, misionales y de soporte del programa.

d) Articulación interinstitucional con el sector público y privado

El programa Cuna Mas articula con el Estado peruano, la sociedad civil y el sector privado en la búsqueda de promover la mejora del desarrollo infantil temprano en su población beneficiaria.

Se ha identificado la participación de otras entidades públicas: Ministerio de Salud (MINSA) mediante su estrategia de crecimiento y desarrollo (CRED), el Ministerio de Educación (MINEDU) con prestación de la cesión de uso de los locales, el Registro Nacional de Identidad y Estado Civil (RE-NIEC) para lograr la afiliación temprana de los niños beneficiarios, los gobiernos regionales que promocionan y promueven los servicios del programa (Ministerio de Economía y Finanzas, 2016).

Así, dentro de los avances en este componente, se resalta que el programa articula de manera intersectorial e intergubernamental con el sector salud en el marco del Plan Multisectorial de Lucha contra la Anemia, cuya finalidad es contribuir a prevenir y reducir su prevalencia en niñas y niños menores de 36 meses a través de sus dos líneas de intervención. En el SAF, a través de sus visitas domiciliarias se fomenta la adherencia tanto a la suplementación preventiva como al tratamiento de la anemia; así mismo, promueven la adopción de prácticas saludables relacionadas con la prevención y reducción de la anemia.

En el SCD, en coordinación con el centro de salud y su estrategia de CRED, se tamiza oportunamente a través de los dosajes de hemoglobina permitiendo identificar niñas y niños con anemia desde los 4 meses de edad. Adicionalmente a ello, se articula de forma satisfactoria con el Registro Nacional de Identidad y Estado Civil (RENIEC) para lograr la afiliación temprana de los niños beneficiarios del PNCM a fin de que puedan acceder con su DNI con mayor facilidad a otras intervenciones públicas.

Por el contrario, no se identificaron mayores coordinaciones con el sector educación en materia de locales para el SCD y, existen desafíos pendientes en la articulación con los gobiernos regionales y locales. En principio, se busca promover la participación de las instituciones públicas y privadas en las actividades dirigidas al mejoramiento de la atención integral brindada, concretamente la participación de dichas entidades ha sido variable de acuerdo a su zona de intervención.

Según la Memoria Anual 2013 del PNCM, a pesar de la existencia de unidades descentralizadas del programa, se observa la necesidad de generar mayor interacción con las instituciones locales para mejorar la operatividad del servicio. No obstante, se evidencia que algunos gobiernos regionales y locales tienen participación presupuestaria orientada a la construcción, acondicionamiento o mantenimiento de los locales utilizados para el SCD, compromiso que se refleja en convenios concretos, como los suscritos por los gobiernos regionales de Huancavelica, Arequipa, La Libertad, Puno, Lambayeque y San Martín. No obstante, en algunos departamentos es una problemática recurrente para el programa la cesión de uso de locales, actividad que debería canalizarse a través de los gobiernos regionales y los actores comunitarios; pero que no ocurre así en la práctica y dificulta la ampliación de cobertura del SCD.

Por último, no se ha evidenciado mayor articulación con empresas privadas a través de mecanismos de cooperación que podrían resolver las dificultades con la construcción de locales; por ejemplo, a través de obras por impuestos. Por el contrario, sí se ha contado con la participación de algunas ONG como Caritas del Perú y Word Visión; estos últimos articulan en regiones donde ejecutan proyectos de intervención en la comunidad.

7. Balance final del Programa Cuna Más: gobernanza, modelo de gestión, factores externos y resultados alcanzados

El balance del programa se presentará a través del análisis de cuatro componentes: (a) gobernanza a través de la articulación y cogestión, (b) factores internos del modelo de gestión, (c) factores externos que han in-

fluenciado al programa y (d) el nivel de efectividad del modelo de gestión del programa para lograr los resultados esperados en su población beneficiaria.

7.1 Gobernanza: articulación y modelo de cogestión

Para analizar cómo se desarrolló el modelo de gobernanza en el programa, se presentará brevemente el balance de la articulación y la cogestión a través de la descripción de logros y desafíos. Para ello, se han diferenciado en función al tipo de actor que participa con el programa. En el primer caso, se consideran a las entidades públicas externas al PNCM que articulan interinstitucionalmente a favor de sus objetivos, mientras que, en el segundo caso, solamente se tomará en consideración a los actores comunales que forman parte de su modelo de cogestión comunitaria.

Articulación

A nivel de logros, se destaca la existencia de una fuerte articulación con el sector salud en el marco del Plan Multisectorial de Lucha Contra la Anemia, lo cual ha permitido que se logren diferencias significativas en el nivel de hemoglobina y estado de nutrición de los niños beneficiarios del programa, en comparación con aquellos que no lo son. Adicionalmente, la gran mayoría de los niños usuarios se encuentran afiliados tempranamente al RENIEC, gracias a una efectiva, permitiéndoles mayores oportunidades de acceso a programas e intervenciones públicas. Finalmente, otro aspecto relevante a resaltar es la articulación con las ONG Caritas del Perú y World Vision en sus ámbitos de influencia en el territorio nacional.

En contraste, existen desafíos de gestión pendientes de resolver en aras de lograr una mejor articulación del programa con entidades clave del Estado. Si bien el PNCM forma parte de la Estrategia Nacional de Gestión Territorial “Primero la Infancia” y contribuye directamente al logro de resultados del Programa Presupuestal PPO R DIT, las entrevistas al equipo técnico demostraron que esta falencia ha afectado el establecimiento de convenios para la cesión de uso de locales necesarios para ampliar la cobertura del SCD.

En el ámbito regional y local pareciera que se prioriza la inversión en obras públicas por sus resultados a corto plazo, mientras que las acciones vinculadas al DIT se perciben como una inversión con retorno a largo plazo que trascienden a la gestión de turno. En el ámbito privado, no se han identificado articulaciones efectivas con empresas, solo con las ONG según el ámbito de influencia.

Modelo de cogestión

Por un lado, a nivel de logros en su funcionamiento, se evidencia que uno de los ejes fundamentales del programa se ha constituido por la participación de los actores comunales en la gestión y prestación de los servicios brindados al público objetivo. Desde el establecimiento de la asamblea comunal para la elección de los miembros del CG y CV, a nivel de gestión del servicio, mientras que a nivel operativo se cuenta con las madres cuidadoras, madres guías, guías de familia y socias de cocinas (SCD) y facilitadoras (SAF), desarrollando sus principales roles que contribuyen directamente al logro de las metas del programa.

Sin embargo, también han existido dos principales desafíos para alcanzar el logro de los resultados esperados en los niños y sus familias. Primero, a nivel de fortalecimiento de los mecanismos de incentivos económicos para lograr un mayor compromiso y participación de los miembros del CG y CV, debido a que podría afectar negativamente el modelo de cogestión del PNCM. Estos actores realizan funciones altamente relevantes según lo establecido en los documentos de gestión del programa: gestión de locales para el SCD, coordinación y articulación interinstitucional, monitoreo del servicio y gestión financiera de los recursos. Segundo, evitar la rotación y deserción laboral de las madres cuidadoras, lo cual afecta la reinversión de costos de capacitación y la sostenibilidad de la intervención al ser actores clave para la prestación de servicios en el SCD.

7.2 Factores internos del modelo de gestión de Cuna Más

Como resultado del análisis del modelo de gestión del PNCM, tal como se refirió anteriormente en la sección 5, se analizó a profundidad cuáles son las buenas prácticas y cuellos de botella en las dimensiones vinculadas al objeto de estudio: gestión del talento humano (estructura organizacional, capacitaciones, roles de actores comunales y cultura organizacional) y gestión de procesos (procesos misionales, mecanismos de coordinación, supervisión, monitoreo y evaluación).

A continuación, solo se mencionarán dos factores adicionales a los previamente mencionados. A modo de síntesis se presenta el balance interno de buenas prácticas y cuellos de botella de todos los factores y dimensiones del modelo de gestión del programa.

Contribución a la política nacional de DIT

A partir del análisis de gabinete realizado, se destaca que Cuna Más es el único programa social a nivel nacional basado en un modelo de cogestión comunitaria a favor del DIT que, además, se ha constituido como programa

presupuestal PP0098 desde el año 2013. Asimismo, contribuye con el logro de la Estrategia de Gestión Territorial “Primero la Infancia” y el PPOr Desarrollo Infantil Temprano como parte de la política de Estado orientada al DIT.

Posicionamiento institucional y estratégico

Se ha institucionalizado el reconocimiento de buenas prácticas de los CG que cuentan con un desempeño destacado a nivel regional y nacional. Asimismo, el programa ha logrado certificarse con los estándares de la ISO 9001 y 37001, vinculados a la certificación de los sistemas de gestión de la calidad y antisoborno, respectivamente. Todo ello ha contribuido a que el programa se posicione estratégicamente en el territorio nacional.

7.3 Factores externos que han influenciado al programa

De forma complementaria, se identificaron factores externos, a nivel político, social y económico, que han ejercido influencia positiva o negativa en el programa en función a su contribución con el PNCM.

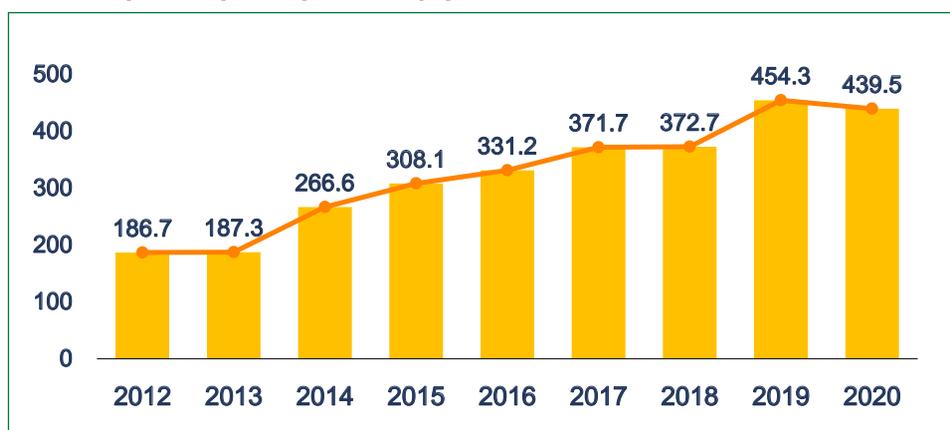
A nivel político, es notable el respaldo que ha recibido el programa, pese a los cambios de gabinete y de gobierno de turno, de modo tal, que se ha garantizado su continuidad hasta el 2022 a través del Decreto Supremo N°014-2017-MIDIS “Decreto Supremo que modifica el Decreto Supremo N° 003-2012-MIDIS, que crea el Programa Nacional Cuna Más” emitido el 04 de marzo de 2017 durante el gobierno de Pedro Pablo Kuczynski. Se halló también que, en el 2013, MIDIS recibió créditos suplementarios por más de 173 millones de nuevos soles por parte del MEF para garantizar las intervenciones de Cuna Más y otros programas sociales a su cargo (El Comercio, 2013).

Este respaldo se refleja también en la implementación y difusión de evaluaciones EDEP y de impacto realizadas por consultores externos al programa con el objetivo de fomentar la toma de decisiones de política pública basadas en evidencia que permitan mejorar sus procesos de gestión, operaciones e identificar cuáles son los impactos significativos en sus beneficiario y atribuibles directamente a la intervención; asimismo, como parte de la cultura de evaluación que ha caracterizado la gestión del MIDIS, se ha evaluado en el 2019 el modelo de cogestión comunitaria del programa. Desde la dimensión social, se ha logrado contar con la confianza y aceptación de las familias gracias al liderazgo comunitario en la ejecución y vigilancia de los servicios.

En el ámbito económico, el programa ha contado con un incremento progresivo en su presupuesto institucional modificado (PIM), favoreciendo la continuidad de sus actividades y la expansión de su cobertura a nivel nacio-

nal. En la siguiente ilustración se muestra que el programa ha contado con respaldo presupuestal de forma sostenida durante su periodo de ejecución (2012-2019), dado que el incremento presupuestal en la actualidad se ha dado en un 135% adicional con respecto al 2012, su año de origen.

Gráfico N° 3.
Respaldo presupuestal y político al PNCM (2012-2019)



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas (2020).

Por otro lado, también han existido factores externos (sucesos políticos, sociales y económicos a nivel nacional, regional y/o local) que han afectado negativamente la gestión del programa. En el ámbito político-social, de acuerdo a El Comercio (2015), en la región Apurímac (Andahuaylas) se cerraron diversos locales de Cuna Más, a partir de una supervisión realizada por representantes del Ministerio Público y la Dirección de Salud Ambiental. Se identificó que no había condiciones adecuadas de higiene para el cuidado de los niños y niñas (heces de roedores en víveres y utensilios de cocina) y se retiró al personal encargado (socias de cocina) de la preparación de los alimentos. A partir de estos hallazgos, el programa dispuso un operativo de limpieza en los locales del SCD.

Así mismo, en el año 2019 se registró el caso de maltrato hacia los niños beneficiarios de Cuna Más por parte de una madre cuidadora quien había sido elegida favorecida por algunos miembros del CG del Corazón de María en Las Moras, Huánuco. Esta situación, al ser expuesta con evidencia por una de las cuidadoras, trajo como consecuencia su despido inmediato (Diario Correo, 2019). También, se han documentado algunos hechos que hacen referencia a cuadros de intoxicación evidenciada en algunas unidades territoriales (Puno, Huánuco, Huancayo), debido al poco control y monitoreo de los productos alimentarios distribuidos para el consumo.

En el 2020, el diario Gestión publicó que la Contraloría General de la República detectó perjuicios monetarios por parte de siete funcionarios del PNCM de la sede central para la contratación de personal en diferentes unidades territoriales. También, en ese mismo año, la crisis económica en el país resultado de la coyuntura de pandemia COVID-19 que se vive a nivel mundial ha incrementado los costos de abastecimiento y adquisición de productos alimentarios en el SCD; además, dicha coyuntura ha exigido una reconfiguración de las modalidades de atención del PNCM.

En suma, ha existido apoyo político y presupuestal que han contribuido positivamente al programa, materializado en el presupuesto asignado al programa y la renovación de su continuidad de operaciones en el gobierno de PPK (2017). No obstante, también se han suscitado hechos que han perjudicado su prestigio y la confianza de la población hacia la calidad de sus servicios debido a los casos de intoxicación e insalubridad, así como la gestión eficiente de sus recursos que podrían afectar la ampliación de cobertura del programa y una mejor canalización de sus procesos administrativos.

7.4 ¿Los resultados del programa Cuna Más se deben a su modelo de gestión o a los factores externos del entorno?

A efectos de contar con mayor claridad en el análisis de resultados, primero se presentarán aquellos que han sido obtenidos por el PNCM considerando las entrevistas, análisis de gabinete, revisiones documentales y hallazgos de las evaluaciones de impacto realizadas a sus servicios SCD y SAF. Seguidamente, se analizará en qué medida han contribuido el modelo de gestión y los factores externos en el logro de dichos resultados.

Resultados del PNCM

Como se mencionó previamente, los resultados del PNCM se enfocan a mejorar el desarrollo infantil de menores de 36 meses que viven en situación de pobreza y pobreza extrema, en sus dimensiones física, cognitiva y socioemocional. Para validar su cumplimiento se utiliza la Escala del Desarrollo Infantil (ESDI), diseñada por el propio programa, que mide cuatro variables principales: socioemocional, motora, cognitiva y comunicativa. Este instrumento es aplicado por el(la) acompañante técnico para realizar la evaluación, seguimiento y monitoreo de los niños y niñas, con el propósito de conocer su evolución y progreso (habilidades y destrezas) y superar las brechas en su desarrollo cognitivo, motor y psicosocial, pertinentes a las potencialidades y características de los niños, presentando cuatro categorías de logro del proceso de aprendizaje: en inicio, en proceso, logro esperado, logro destacado; para evaluar cada variable según grupos etarios.

En adición a ello, a partir de las entrevistas realizadas al equipo técnico UT, se demuestran dos resultados adicionales, que no han sido identificados de forma explícita en el programa presupuestal, pero que se consideran como relevantes en el estudio de caso: (i) Niños y niñas tienen menor incidencia en los indicadores de anemia infantil y (ii) los niños beneficiarios cuentan con un acceso privilegiado a la Educación Básica Regular en el nivel inicial al haber desarrollado un mayor nivel de competencias y habilidades esperadas para su edad con respecto a sus pares.

Además, como resultado de las evaluaciones de impacto desarrolladas en las dos líneas de intervención del programa: SAF y SCD, se encontraron los siguientes hallazgos. En el primer caso, existen impactos significativos en el área cognitiva, de lenguaje, motriz y personal-social, la mayor magnitud de estos impactos se da en niños de hogares más pobres y con madres con menor escolaridad y finalmente, como posibles mediadores se identificaron la mayor frecuencia de actividades de juego, menos prácticas violentas y niños con mayor tasa de matrícula en inicial (MEF, 2016).

En el segundo caso, los impactos significativos se dieron a nivel de desarrollo infantil en general, pero no se especifica con exactitud qué dimensión(es) se han desarrollado significativamente. Tampoco existen mayores diferencias por año de aplicación de los puntajes de DIT, pero sí hay diferencias estadísticamente significativas por sexo y pobreza, así las niñas y aquellos que no sufren de pobreza presentan mayor nivel de desarrollo infantil (MIDIS, 2017).

Contribución del modelo de gestión y factores del entorno

Finalmente, a partir de todos los hallazgos presentados en el estudio de caso, se concluye que el logro de resultados han sido influenciados principalmente por el modelo de gestión del programa Cuna Más, que considera un enfoque de gerencia social con énfasis en los siguientes nueve (09) componentes: (i) Gobernanza a través del modelo de cogestión que fomenta la participación de actores comunales a nivel de gestión y prestación directa de servicios, (ii) Estructura organizacional descentralizada en las UT con equipos especializados en primera infancia, (iii) Gestión del talento humano en las UT que brinda asistencia técnica y acompañamiento a los actores comunales, (iv) Articulación efectiva con actores del sector público (MINSA, RENIEC y ONG), (v) Cultura organizacional favorable, (vi) Procesos estratégicos, misionales y de soporte establecidos a través de normativas, procedimientos, directivas y lineamientos, (vii) Aplicación de las TIC en los procesos de supervisión y monitoreo en campo, (viii) Contribución sustantiva del programa a la política nacional de DIT y (ix) Posicionamiento institucional y estratégico logrado a nivel nacional.

Sin embargo, también es relevante considerar, de forma complementaria, el aporte significativo del entorno a través de factores políticos, sociales y económicos a nivel nacional, regional y local que han sido sumamente relevantes para el logro de estos resultados.

Se ha contado con apoyo político durante los ocho años de intervención del programa, lo cual se ha traducido a través de: (i) la evaluación EDEP y de impacto realizadas por el MEF y MIDIS con miras a visibilizar los resultados y oportunidades de mejora del PNCM, (ii) la renovación de la continuidad de la intervención hasta el 2022 a través del Decreto Supremo N°014-2017-MIDIS “Decreto Supremo que modifica el Decreto Supremo N° 003-2012-MIDIS, que crea el Programa Nacional Cuna Más” emitido el 04 de marzo de 2017 y, finalmente, (iii) el incremento presupuestal constante asignado al programa tal como lo demuestran las cifras del MEF a través del PIM durante el periodo 2012-2020, en el cual los recursos presupuestales se han incrementado en 135% con respecto a su año de creación.

8. Conclusiones

A partir del desarrollo de la investigación, se plantean las siguientes conclusiones:

1. El programa incorpora un enfoque de capital social y empoderamiento a través de su modelo de cogestión comunitaria, en el cual los actores comunales se empoderan al asumir en corresponsabilidad la gestión y ejecución de los servicios SCD y SAF a través de los CG, CV y actores comunales, respectivamente. En esa lógica, a través del equipo técnico regional de la UT logran desarrollar y fortalecer sus competencias para brindar un óptimo servicio a los niños, niñas menores de 36 meses de edad y sus familias. Asimismo, estos actores comunales retroalimentan al equipo UT al brindar sus sugerencias y aportes en espacios institucionalizados que contribuyen con la mejora del programa.
2. El programa Cuna más aporta a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS): N°1: Fin de la pobreza, debido a que sus criterios de focalización priorizan la atención de niños y niñas en condiciones de pobreza y pobreza extrema; con el ODS N°2: Hambre cero, porque se incide en la reducción de anemia infantil y se promueven hábitos saludables de nutrición en los menores de tres años y sus familias; con el ODS N°3: Salud y Bienestar, ya que promueve el desarrollo cognitivo, físico, socioemocional y lingüístico en sus beneficiarios, contribuyendo con la reducción de la mortalidad infantil y materna al atender a madres gestantes en el SAF; con el ODS N°4: Educación de calidad, debido a que se desarrollan

competencias cognitivas y psicomotoras (finas y gruesas) necesarias para su inserción posterior en la educación básica y, finalmente, con el ODS N°5: Igualdad de género, porque el acceso al programa no diferencia género, contribuyendo así a la reducción de brechas en las dimensiones de DIT atendidas.

3. El modelo Cuna Más es el único programa social cogestionado que opera a gran escala en favor del desarrollo de la primera infancia en el Perú. El análisis del caso de estudio ofrece múltiples lecciones aprendidas para fortalecer su diseño, implementación y la efectividad de sus resultados esperados.
4. A nivel de diseño, es necesario incorporar mecanismos de incentivos económicos para los actores del CG y CV, dado que no cuentan con estipendios monetarios a modo de reconocimiento a las labores que desempeñan (gestión financiera de los recursos transferidos, coordinación y articulación interinstitucional, gestión de locales, monitoreo, supervisión y vigilancia del servicio), a diferencia de los demás actores comunales que también colaboran como voluntarios pero sí reciben estipendios por su labor. También, surge la necesidad de diferenciar los estipendios por nivel de ruralidad y no solamente por tiempo de servicio.
5. Adicionalmente, se identificó alta rotación del personal de campo, acompañantes técnicos de la UT, por lo cual es necesario diferenciar sus esquemas remunerativos en función a la ubicación geográfica y desempeño de sus actividades. Asimismo, los esquemas de costos y gastos operativos en el marco de las transferencias presupuestales asignadas a los CG, deben sincerarse y adecuarse de forma pertinente a las necesidades y al contexto rural/urbano de cada UT.
6. Sobre la implementación, las lecciones aprendidas se resaltan a nivel de la articulación y el propio modelo de cogestión. En el primer caso, debe fortalecerse las alianzas con los gobiernos regionales y locales a fin de priorizar el desarrollo de capacidades en la primera infancia con un enfoque de desarrollo territorial. Así, para garantizar el desarrollo del SCD y la ampliación de su cobertura a nivel nacional, es importante evaluar el diseño de nuevas alternativas de alianzas estratégicas y cooperación con actores del sector público y privado (obras por impuestos, etc.), así como también asignar un presupuesto específico para el alquiler de los locales, en lugar de acceder a ellos por convenio de cesión de uso, ya que no ha sido efectiva esta modalidad en la práctica. En contraste, como buena práctica, se evidenció una articulación efectiva con el MINSA, la RENIEC y las ONG a favor de sus beneficiarios, lo cual se debe seguir promoviendo para potenciar su continuidad a largo plazo.

7. A nivel de la cogestión comunitaria, resultan preocupantes las altas tasas de deserción y rotación de los actores comunales (madres guías, madres cuidadoras y facilitadoras), que conlleva a la reinversión en costos de capacitación, debido a la alta sobrecarga laboral al asumir funciones que corresponden a otros actores comunitarios. Por lo tanto, es importante que se desarrolle un sistema de seguimiento que cuantifique el impacto e implicancias de la rotación y deserción de dichos actores en los costos del programa y oportuna toma de decisiones.
8. Asimismo, a fin de garantizar la sostenibilidad de la intervención, se debe promover la retención de talento humano comunitario que conllevará a la participación más activa y continua de la comunidad. Sería recomendable que Cuna Más ofrezca nuevos mecanismos que favorezcan el desarrollo integral del voluntario, tales como: (i) oportunidades de desarrollo de una carrera técnica y/o profesional como reconocimiento a su compromiso; (ii) afiliación al Seguro Integral de Salud; (iii) capacitaciones, talleres y eventos especializados en gestión (para el CG y CV) y en desarrollo infantil temprano (madres guías, cuidadoras, facilitadoras) que les permita actualizar sus conocimientos técnicos; y (iv) espacios para su desarrollo personal y fortalecimiento de habilidades blandas.
9. Finalmente, a nivel de resultados, como lección aprendida se plantea la alta necesidad de validar el instrumento ESDI para medir con confiabilidad las dimensiones del DIT en los niños y niñas beneficiarios del programa. Este aspecto ha limitado el reporte y medición del indicador de resultado específico del PP 0098 Cuna Más, más allá de las dos evaluaciones de impacto realizadas en el 2016 y 2017 a sus servicios.
10. Asimismo, es necesario que el programa diseñe un instrumento que se adecúe mejor a la medición longitudinal de las dimensiones desarrolladas en sus beneficiarios, de modo tal que, no solamente se cuente con el diagnóstico basal y al egreso, sino también un seguimiento periódico en cada hito del DIT que permita, no solamente al programa, sino también a los padres de familia conocer la evolución y desarrollo infantil de sus menores hijos para generar alertas oportunas y tomar acciones pertinentes al respecto. Se destaca que el PNCM cuenta con sistemas integrados que sistematizan esta información en la sede central y UT; no obstante, esta data aún no se socializa con los cuidadores y/o padres de los niños/as.
11. Al realizar una comparación de la ESDI de Cuna Más con otros instrumentos de medición de DIT, se destaca que el módulo ENDES que responde a este fin se mide a través de una entrevista dirigida al cuidador

principal, mientras que la ESDI de Cuna Más involucra la observación participante del acompañante técnico en las actividades del niño lo cual resulta valioso para los objetivos del programa; sin embargo, se esperaría que el instrumento que permita realizar su monitoreo periódico promueva su replicabilidad a gran escala de forma periódica y efectiva.

12. Finalmente, se concluye que el PNCM ha focalizado su intervención en los ejes 1 (nutrición infantil) y 2 (desarrollo infantil temprano) del MIDIS que articula eficazmente la lucha contra la pobreza durante las etapas de desarrollo humano. Los objetivos del programa enuncian cambios en la problemática identificada, debido a que implican la mejora de la calidad de vida de los niños menores de 36 meses y sus familias a través del fortalecimiento de los vínculos afectivos entre padres e hijos, la mejora de las prácticas familiares para el cuidado de los niños, la incidencia positiva en el desarrollo de sus capacidades intelectuales, psicomotoras y de lenguaje a través de la interacción temprana entre pares. De este modo, contribuye a reducir las brechas de desigualdad a nivel país al focalizarse la intervención en distritos de pobreza y pobreza extrema basándose en un modelo de gobernanza enfocado en la cogestión y articulación activa con la comunidad.

Bibliografía

- Agencia Peruana de Noticias (ANDINA). (2019). Cuna Más certificará competencias de las madres cuidadoras. Recuperado de <https://andina.pe/agencia/noticia-cuna-mas-certificara-competencias-las-madres-cuidadoras-760105.aspx>
- Bobadilla, P. (2020). Guía de estudio de caso. Material del curso Fundamentos de Gerencia Social, Maestría en Gerencia Social de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Cueto, S., G. Guerrero, J. León, A. Zevallos & C. Sugimaru (2009). Promoting Early Childhood Development through a Public Programme: Wawa Wasi in Peru. Working Paper No. 51. Oxford: Universidad de Oxford.
- Diario Correo (2019). Cuidadora de Cuna Más denuncia maltrato de niños y es despedida. Recuperado de <https://diariocorreo.pe/edicion/huanuco/cuidadora-de-cuna-mas-en-las-moras-denuncia-maltrato-de-ninos-y-es-despedida-916692/?ref=dcr>

Diario El Comercio. (2014). Cuna Más buscará construir centros infantiles bajo esquema Oxl. Recuperado de <https://elcomercio.pe/economia/peru/cuna-buscará-construir-centros-infantiles-esquema-oxi-169610-noticia/?ref=ecr>

(2013). Programas sociales del MIDIS recibirán crédito suplementario por más de S/. 173 millones. El Comercio. Recuperado de <https://elcomercio.pe/economia/peru/programas-sociales-midis-recibirán-credito-suplementario-mas-173-millones-noticia-1538140/?outputType=lite>

Diario El Peruano (2004). Ley N°28238 Ley General del Voluntariado. Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables. Recuperado de <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/decreto-supremo-que-modifica-el-reglamento-de-la-ley-no-2823-decreto-supremo-n-004-2017-mimp-1523114-1/#:~:text=CONSIDERANDO%3A,realizan%20dentro%20del%20territorio%20nacional.>

Diario Expreso. (2019). Cuna Más: 40 niños y 9 mujeres intoxicados. Recuperado de <https://www.expreso.com.pe/actualidad/cuna-mas-40-ninos-y-9-mujeres-intoxicados/>

Diario Gestión. (2019). Cuna Más: Contraloría detectó perjuicio por más de S/ 385 mil en alquiler de inmueble. Recuperado de <https://gestion.pe/peru/politica/cuna-mas-midis-cuna-mas-contraloria-detecto-perjuicio-por-mas-de-s-385-millones-en-alquiler-de-inmueble-noticia/?ref=gesr>

(2017). Gobierno amplió vigencia del programa social Cuna Más por cinco años adicionales. Recuperado de <https://gestion.pe/economia/gobierno-amplio-vigencia-programa-social-cuna-cinco-anos-adicionales-130060-noticia/>

Diario Perú 21 (2014). Fuerza Popular presenta moción para interpelar a Mónica Rubio. Peru21. Recuperado de <https://peru21.pe/politica/fuerza-popular-presenta-mocion-interpelar-monica-rubio-139780-noticia/>

Early Childhood Workforce Initiative (2017). Estudio de caso sobre Cuna Más - “El caso del Servicio de Acompañamiento a Familias de Cuna Más en el Perú”. Recuperado de http://www.r4d.org/wp-content/uploads/FINAL-R4D_ECWI-PeruCS_Full-Rpt_ESP_WEB.pdf

Fernández. J. I (2016). Los comités de gestión: instancia de gestión comunal para promover el desarrollo infantil temprano. Ponencia presentada en el XX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lima, Perú, 10- 13 nov. 2015. Recuperado de: <http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/>

con4_uibd.nsf/252F10F2062D20C105258041005DBF85/\$FILE/ferira.pdf

Instituto Nacional de Estadística e Informática. [INEI] (2019). Desarrollo Infantil Temprano en niñas y niños menores de 6 años - ENDES 2018. Recuperado de <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/320706/modulo-DIT-A5-DES-INFANTIL.pdf>

Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social [MIDIS]. (2020). Anexo 02 del Programa Presupuestal PP098: CUNA MÁS.

(2019a). Evaluación de Implementación del POI 2018 del Programa Nacional Cuna Más

(2019b). El Modelo de Cogestión Comunitaria del Programa Nacional Cuna Más. Recuperado de <http://evidencia.midis.gob.pe/documento-de-politica-modelo-cogestion-comu-del-progcunamas/>

(2019c). Resolución Ministerial N°156-2019-MIDIS. Aprobar el Plan Estratégico Institucional - PEI 2020-2022 del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social. Recuperado de <https://www.gob.pe/institucion/midis/normas-legales/282246-156-2019-midis>

(2019d). Resolución Ministerial N°286-2019-MIDIS. Aprobar el Plan Operativo Institucional 2020 del Pliego 040: Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, que comprende a las Unidades Ejecutoras que se indican en la presente Resolución. Recuperado de <https://www.gob.pe/institucion/midis/normas-legales/391255-286-2019-midis>

(2019e). Resolución de Dirección Ejecutiva N°059-2019-MIDIS/PNCM. (2019). Aprobar la Directiva N°002-2019-MIDIS/PNCM-DE “Seguimiento, Acompañamiento, Supervisión y Evaluación del funcionamiento de los Servicios del PNCM”. Recuperado de <https://www.gob.pe/institucion/cunamas/normas-legales/734518-059-2019-midis-pncm>

(2019f). Resolución de Dirección Ejecutiva N°. 285-2019-MIDIS/PNCM. Directiva “Visitas al hogar del servicio de acompañamiento a familias”. Recuperado de <http://www.cunamas.gob.pe/repositorio/resoluciones/2019/mar/RDE%20N%C2%B0285-2019.pdf>

(2018a). Memoria Institucional. Programa Nacional Cuna Más. Recuperado de: <https://www.cunamas.gob.pe/repositorio/Transparencia/MI/MEMORIA%20INSTITUCIONAL%202018.pdf>

- (2018b). Plan Nacional de Desarrollo e Inclusión Social a 2030. Resumen Ejecutivo. Recuperado de <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/292789/PNDIS-resumen-ejecutivo.pdf>
- (2018c). Nueva Política de Desarrollo e Inclusión Social PNDIS a 2030. [Presentación en power point] en la VII Semana de la Inclusión Social MIDIS 2018. Recuperado de: <http://www.midis.gob.pe/conectandofuturos/wp-content/uploads/2018/11/Presentaci%C3%B3n-PNDIS-SM-MIDIS-VII-SIS.pdf>
- (2017a). Recuperado Resolución Ministerial N°274-2017-MIDIS. Aprobar el Manual de Operaciones del Programa Nacional Cuna Más. de <https://www.gob.pe/institucion/midis/normas-legales/6388-274-2017-midis>
- (2017b). Decreto Supremo N°007-2017-MIDIS que modifica el Decreto Supremo N° 003-2012-MIDIS, que crea el Programa Nacional Cuna Más. Recuperado de <http://busquedas.elperuano.com.pe/normaslegales/decreto-supremo-que-modifica-eldecreto-supremo-n-003-2012-decreto-supremo-n-007-2017-midis-1493143-6/>.
- (2017c). Decreto Supremo N°008-2013-MIDIS que Aprueban la Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social “Incluir para Crecer”. (2013). Recuperado de <https://www.gob.pe/institucion/midis/normas-legales/9788-008-2013-midis>
- (2017d). Evaluación de Impacto del Servicio de Cuidado Diurno del Programa Nacional Cuna Más. Informe de Evaluación. Recuperado de <http://evidencia.midis.gob.pe/evaluacion-de-impacto-del-servicio-de-cuidado-diurno-del-programa-nacional-cuna-mas/>
- (2016a). Decreto Supremo N° 010-2016-MIDIS. Lineamientos para la Gestión Articulada Intersectorial e Intergubernamental Orientada a Promover el Desarrollo Infantil Temprano. Recuperado de https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/18886/DS_N_010-2016-MIDISv2.pdf
- (2016b). Recuperado Resolución Ministerial N° 1169-2016-MIDIS/PNCM. Lineamientos Técnicos para la implementación y funcionamiento bajo el modelo de Cogestión Comunitaria del Programa Cuna Más”. de http://www.cunamas.gob.pe/repositorio/resoluciones/RDE-2016/RDE_1169-2016%20-%20MIDIS%20-%20PNCM_UTAI_Aprobar_Directiva_012-LINEAMIENTOS%20T%C3%89CNICOS%20PARA%20IMPLEMENTACI%C3%93N%20Y%20FUNCIONAMIENTO%20DE%20SERVICIOS%20BAJO%20COGESTI%C3%93N%20COMUNITARIA.pdf

- (2016c). Sistematización del Programa Nacional Cuna más. Informe de evaluación. Recuperado de <http://evidencia.midis.gob.pe/wp-content/uploads/2018/10/Informe-Evaluacion-Final-3-Sistematización-Cuna.pdf>
- (2015a). Anexo 02 del Programa Presupuestal PP098: CUNA MÁS.
- (2015b). Avances en la Implementación del Desarrollo Infantil Temprano. Recuperado de <http://www.slideshare.net/EUROsocial-II/avances-en-la-implementacin-del-desarrolloinfantil-temprano-ministerio-de-desarrollo-einclusin-social-per>.
- (2015c). Resolución Ministerial N° 1609-2015-MIDIS/PNCM. Aprobar el protocolo de identificación de zonas de intervención y conformación de comités de gestión y consejos de vigilancia del programa Nacional Cuna Más. Recuperado de http://www.cunamas.gob.pe/repositorio/resoluciones/RDE-2015/RDE_1609-2015-MIDIS-PNCM-%20Aprobar%20Protocolo%20proceso%20de%20identificacion%20%20de%20zonas%20%20de%20intervenci%C3%B3n%20y%20conformaci%C3%B3n%20CG%20Y%20CV.pdf
- (2013a). Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social “Incluir para Crecer”. Recuperado de <http://www.midis.gob.pe/dmdocuments/estrategianacionaldedesarrolloeinclusinsocialincluirparacrecer.pdf>
- (2013b). Resolución Ministerial Nro. 124-2013-MIDIS. (2013). Aprobar el Manual de Organización y Funciones – MOF del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social. Recuperado de: https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/16956/RM_124_2013MIDIS.pdf
- (2012). Decreto Supremo N°003-2012-MIDIS. Crean el Programa Nacional Cuna Más. Recuperado de https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/19023/DS_003_2012MIDIS.pdf
- Ministerio de Economía y Finanzas [MEF]. (2020). Seguimiento de la ejecución presupuestal (consulta amigable). Recuperado de <https://www.mef.gob.pe/es/portal-de-transparencia-economica>
- (2019a). Resolución Suprema N° 023-2019-EF. Aprueban el Programa Presupuestal orientado a Resultados de Desarrollo Infantil Temprano. Recuperado de https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/471494/RS023_2019EF.pdf

(2019b). Programa Presupuestal 0098 - CUNA MÁS. Recuperado de https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_publ/ppr/prog_presupuestal/no_articulados/no_articulado_0098_2019.pdf

Ministerio de Economía y Finanzas [MEF]. (2016a). Evaluación de Diseño y Ejecución Presupuestal - EDEP del Programa Nacional Cuna Más. Recuperado de https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_publ/ppr/eval_indep/EDEP_cuna_mas.pdf

Ministerio de Economía y Finanzas. [MEF]. (2016b). Evaluación de Impacto del Servicio de Acompañamiento a Familias del Programa Nacional Cuna Más. Informe de Evaluación. Recuperado de <http://evidencia.midis.gob.pe/evaluacion-de-impacto-del-servicio-de-acompanamiento-a-familias-saf-del-programa-nacional-cuna-mas-resultados-finales/>.

Mintzberg, H. (1984). La estructuración de las organizaciones. Barcelona: Editorial Ariel. Barcelona.

Organización Mundial de la Salud. [OMS]. (2020). Diez datos acerca del desarrollo en la primera infancia como determinante social de la salud. Recuperado de https://www.who.int/maternal_child_adolescent/topics/child/development/10facts/es/

Plataforma de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PSAN). (2013). Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social. Recuperado de <https://plataformacelac.org/politica/44>.

Programa Nacional CUNA MÁS (2015) [PNCM]. (2015). Plan Operativo Institucional (POI) 2016 (Reformulación): Resumen Ejecutivo – Programa Nacional Cuna Más.

Waissbulth, M. (s/f). Capítulo 6: “Burocracias profesionales y máquinas burocráticas”. La reforma del Estado en América Latina. Santiago de Chile: POLIS Programa Latinoamericano de Gerencia Pública de la Universidad de Chile.

DATA

- *Cintya Carrión Torres* es licenciada en Gestión Pública en la Pontificia Universidad Católica del Perú, con estudios de maestría en Gerencia Social (PUCP), especialización en Administración de Empresas (ITESM) y Administración Pública (Universidad de Salamanca). Con experiencia en planificación, monitoreo y evaluación de programas, docencia universitaria e investigación aplicada en empresas RSE y educación. Voluntaria en proyectos de primera infancia y niñez en Perú, España y México.

- *Jhon Loayza Avecasís* es licenciado en Psicología por la Universidad Inca Garcilaso de la Vega. Cuenta con estudios de segunda especialidad en Terapia Cognitiva Conductual en la Universidad Nacional Federico Villarreal. Actualmente estudiante de la maestría de Gerencia Social de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Tiene experiencia en el sector público en ámbitos de salud mental comunitaria.
- *Minerva Valderrama Bhraunxs* es nutricionista de profesión, con experiencia en nutrición clínica y comunitaria. Co-fundadora de la Sociedad de Investigación y Desarrollo en Nutrición de la Universidad Científica del Sur (UCSUR). Directora ejecutiva de la asociación sin fines de lucro DATMA (Dame tu mano amiga). Actualmente cursa el 2do. año de la Maestría en Gerencia Social en la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP).
- Jenny Vega Arangure es psicóloga de profesión, con experiencia en el área de Potencial Humano y Desarrollo Infantil Temprano. Actualmente cursa el 2do. año de la Maestría en Gerencia Social (PUCP). Diplomada en Criminología. Docencia, en la Aldea Infantil San José, de la Fundación por los Niños Del Perú. Voluntaria en diversos proyectos educativos en Lima metropolitana, Ancash-Perú y en empresas con RSE.
- *Melanie Rossemarie Prieto Camacho* es economista por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP) actualmente estudiante de maestría en Gerencia Social (PUCP), especialización en Evaluación y Monitoreo de Proyectos y Programas Sociales (PUCP). Con experiencia en planificación, monitoreo y evaluación de programas, investigación aplicada sobre problemas que enfrenta América Latina (CAF). Coordinadora de presupuesto de la Asociación Civil sin fines de lucro Wayna Warma-Cusco y voluntaria en proyectos en favor de la niñez y primera infancia.

Desafíos a superar en la atención de los niños, niñas y adolescentes de los Centros de Acogida Residencial

Autoras: Norah Pacheco y Gianina Samamé

1. Planteamiento del problema

La situación de pobreza que vive el país genera problemas sociales difíciles de resolver entre las poblaciones más vulnerables. En este tipo de coyunturas encontramos a los niños, niñas y adolescentes que, frente a las condiciones de desamparo o desprotección en la que se encuentran, son víctimas de maltrato, violencia sexual, embarazo adolescente, trabajo infantil, carencia de cuidados parentales o inadecuados cuidados de los padres o responsables, que no les limitan o no les permiten el ejercicio de sus derechos. De acuerdo a UNICEF (2018), el 80% de los niños, niñas y adolescentes (en adelante NNA) han sido alguna vez víctimas de violencia física o psicológica en sus hogares o en las escuelas. Además, más del 45% de adolescentes experimentaron alguna vez una o más formas de contacto o violencia sexual, y el 48% de NNA justifican los distintos tipos de violencia.

En ese marco, si bien el Estado y diversas organizaciones han implementado medidas de optimización de los servicios que se brindan a niños, niñas y adolescentes en desprotección familiar y abuso, aún se perciben malos manejos operativos y taras institucionales. Este es el caso de los Centros de Acogida Residencial (en adelante CAR) creados con el fin de atender las necesidades de desarrollo personal y necesidades básicas de NNA, pero que actualmente se enfrentan a diversos retos y desafíos día a día, entre ellos, la alta rotación del personal que no permite dar continuidad al cumplimiento del objetivo del Plan de Atención Individualizada (PAI) de cada residente; a esto se suma que el ingreso de nuevo personal retrasa las metas del CAR, por todo el proceso de inducción y capacitación que demanda. Asimismo, se identifica que los CAR, dentro de su proceso de intervención demuestran una débil o inexistente articulación con instituciones públicas y privadas, incurriendo en faltas en la corresponsabilidad de los actores para el cumplimiento de las metas del CAR. Por ejemplo, la UGEL dificulta el cumplimiento del logro de reinserción educativa dentro del proceso de desarrollo en los CAR, debido a la falta de asistencia de educadores en los centros o, cuando los establecimientos de salud no dan una atención preferencial a los NNA víctimas de trata.

Por otro lado, para programar las intervenciones del CAR no se cuenta con información confiable sobre la población de niños, niñas y adolescen-

tes sin cuidados parentales que existe en el país, al igual que sobre las características de sus familias, por lo que se carece de elementos cuantitativos y cualitativos para trazar políticas públicas eficaces al respecto (MIMP, 2012). En tal sentido, a pesar de utilizar los mejores instrumentos a su alcance y contando con presupuesto anual, el hecho de desconocer la realidad precisa de la población objetivo, la falta de una adecuada articulación, la inexistente gobernanza, la indiferencia de las autoridades y con una cultura que normaliza la violencia en la crianza, entre otros, resulta lejano reducir o eliminar los grandes problemas que tiene la niñez y la adolescencia en nuestro país.

Por todo lo mencionado anteriormente, queremos centrar el objetivo de investigación en el proceso de atención de los NNA dentro de los CAR, puesto que para una reinserción exitosa en la familia (biológica o adoptiva) o la sociedad, es necesario brindar una adecuada atención integral a los NNA dentro de estas residencias. Por ello, se va analizar su modelo de gestión, mecanismos de articulación, sistema organizacional, entre otros, con el fin de identificar los cuellos de botella de la organización y posibles soluciones para mejorar su proceso de intervención y, en consecuencia, lograr los objetivos planteados por el programa.

2. Situación de la población objetivo

Los CAR son alternativas integrales para la defensa de los NNA y operan con los actores del entorno a ellos o ellas. En ese sentido, su intervención está enfocada en dos tipos de población: los NNA y su familia.

2.1. Niños, niñas y adolescentes

El rango de edad de los niños que ingresan a las instituciones de acogida va de menos de 1 año a 18 años y la mayoría son púberes o adolescentes. Un gran número de NNA ha sufrido diferentes formas de maltrato (métodos inadecuados de disciplina, negligencia, falta de afecto y de estimulación en la familia, y/o abuso sexual), elemento común en la situación de abandono y consiguiente institucionalización. Como consecuencia del maltrato evidencian baja autoestima y conflictos psicológicos traducidos en problemas de conducta, actitudes agresivas, depresión, reacciones psicósomáticas, déficit de atención, hiperactividad, problemas de aprendizaje y enuresis, entre otros.

En cuanto a su estado de salud, presentan por lo común enfermedades de la piel (infecciones, escamas, soriasis) por hábitos inadecuados de higiene, además de problemas respiratorios (resfríos, faringitis, faringo-amigdaliti-

tis) por deficiencias en las defensas del organismo asociadas a una mala nutrición. La gran mayoría presenta desnutrición crónica, condición asociada a la pobreza y desinformación parental. En el aspecto educativo, muchos tienen problemas de atraso escolar y deserción, en tanto un porcentaje menor no tiene ningún grado de escolaridad; en general, muestran dificultades de aprendizaje, producto de una escasa estimulación en su ambiente familiar, ya que los padres muchas veces priorizan mantenerlos en trabajo infantil doméstico, agrícola o comercial.

Algunos NNA se encuentran en situación de grave riesgo social como aquellos con experiencia de vida en calle y con comportamientos de la subcultura callejera tales como: consumo de sustancias psicoactivas, robo, violencia sexual y otras conductas antisociales, otros son sometidos a explotación sexual y son numerosos los casos de maternidad precoz. La mayoría tiene familiares conocidos y de fácil ubicación que los visitan, manteniendo un débil el vínculo familiar, y un porcentaje menor no tiene familia; son ellas y ellos quienes se encuentran en total estado de abandono parental (MIMP, 2012).

2.2. La familia

Las familias de los NNA que ingresan a las instituciones de acogida suelen tener una estructura disfuncional con padres que carecen de recursos para responder a las demandas de atención y seguridad de sus hijos e hijas. Sus patrones de relacionamiento tienden a la rigidez y al autoritarismo, así como a la indiferencia o incoherencia afectiva, irresponsabilidad en roles y funciones, inconsistencia en el sistema de valores y violencia conyugal, a lo que suele sumarse el bajo nivel educativo de los padres, presencia de adicciones, enfermedades mentales, cuadros de VIH y conflictos con la ley penal; muchos de estos núcleos familiares son monoparentales y con hijos de varias uniones maritales (MINP, 2012).

3. Objetivo del programa y antecedentes

3.1. Objetivo

Los CAR tienen dos objetivos: a) brindar a los NNA residentes la atención integral que requieren a través de una intervención oportuna y de calidad, y b) desarrollar y fortalecer acciones que faciliten la adecuada reinserción familiar y social de los NNA residentes que se encuentran en abandono y riesgo social (MIMP, 2014).

3.2 Antecedentes del Centro de Acogida Residencial

Las instituciones de acogida para la niñez y adolescencia en el Perú tienen una historia de más de un siglo, que se inicia en 1892 con la creación del primer albergue para atender a niñas hijas de reclusas. Desde entonces han evolucionado los enfoques de atención y afrontamiento de las situaciones que llevan al cuidado institucional, según las diferentes teorías y doctrinas (antropológicas, psicológicas, filosóficas y jurídicas) que han imperado al respecto. Durante décadas, la atención ofrecida por estas instituciones se ha basado en concepciones paternalistas y a la vez excluyentes. Posteriormente, se situó a los niños, niñas, y adolescentes como objetos pasivos de la intervención del Estado, marginándolos de las decisiones públicas que se adoptan sobre ellas y ellos, sin darles derecho a opinar respecto a sus necesidades y sentimientos, sancionando así su falta de habilidades para competir en un medio de adultos. En 1989 surge la doctrina de la protección integral, que recogía instrumentos jurídicos internacionales y configuraba un nuevo marco de interpretación de la niñez y adolescencia en general, por lo que el Perú suscribe la Convención sobre los Derechos del Niño en 1990 y a partir de esa fecha se inicia la creación y adecuación jurídica de nuevas políticas públicas para la niñez y adolescencia en este país (MINP, 2012).

En ese marco el Estado empezó a priorizar el desarrollo de estrategias orientadas a garantizar el pleno goce de los derechos de los niños, niñas y adolescentes peruanos. Estas estrategias se encuentran plasmadas en el Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia 2002-2010, e incorporadas al Sistema Nacional de Atención Integral al Niño y al Adolescente (SNAINA). Siendo el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP) el ente rector de normar, articular y supervisar la acción de las instituciones públicas y privadas que atienden a la niñez; además, como parte de su atención, se encuentran los niños, niñas y adolescentes en alto riesgo social que carecen de cuidados parentales; el ministerio asume su protección integral mientras se encuentran de manera temporal en los CAR y, al mismo tiempo, realiza esfuerzos para restituirles su derecho a crecer en una familia.

Cabe resaltar que en diciembre de 2007 se promulga la Ley N°29174, Ley de Centros de Atención Residencial, a fin de mejorar el funcionamiento de las instituciones de cuidado y protección que albergan a niñas, niños y adolescentes sin cuidados parentales, incorporando estándares de calidad en la atención integral que deben recibir y tomando en cuenta las necesidades propias de su edad y ciclo vital. Asimismo, la reglamentación de dicha ley en septiembre de 2009, faculta a consolidar el proceso de registro de instituciones -iniciado con la creación del PROMUDEH- y su acreditación,

lo que permite acompañar los procesos de atención de niños, niñas y adolescentes que viven en los CAR de todo el Perú (MINP, 2012).

4. Descripción del programa

4.1. Marco legal

Dentro del marco legal de los CAR se encuentran: a) el Convenio Internacional sobre los Derechos del Niño (1966) ratificado por el Estado Peruano en 1990 mediante la Resolución Legislativa N°25278; b) la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (1979), suscrita por el Perú en 1982 con la Resolución Legislativa N°23432; c) la Constitución Política del Perú (1993) Artículo 4 ; d) la Ley N°27444, Ley de Procedimiento Administrativo General; e) la Ley N°27337, Código de los Niños y Adolescentes; f) la Ley de Organización y funciones del MIMDES, Decreto Legislativo N°1098; y g) la Ley N°29174, Ley General de Centros de Atención Residencial de Niñas, Niños y Adolescentes. Además de lo descrito, el INABIF cuenta con un reglamento y manuales que han sido aprobados por decreto supremo, decreto legislativo y resolución ministerial, que brindan soporte a la creación de los CAR.

4.2. Programa que se analiza

Los Centro de Acogida Residencial (CAR) son casas o residencias donde viven los niños, niñas y adolescentes que son remitidos por los juzgados y la Dirección de Investigación Tutelar (DIT) del MIMP, donde se les brinda una atención integral de modo transitorio, permitiendo aplicar una metodología acorde con los Principios de la Convención de los Derechos del Niño, dirigida a un perfil homogéneo, en un ambiente de buen trato y seguridad, propiciando la definitiva reinserción familiar o promoviendo su adopción según sea el caso.

La atención está a cargo de personal especializado, quienes estimulan los valores, los vínculos de afecto y respeto, y les preparan para enfrentar los retos de la vida. Asimismo, son parte del Programa Integral Nacional para el Bienestar Familiar (INABIF), que es una Unidad Ejecutora del Pliego del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, con autonomía administrativa, funcional y técnica en el marco de las normas administrativas vigentes. Depende del Viceministerio de Poblaciones Vulnerables y se encuentra dentro de la Unidad de Servicio de Protección de Niños, Niñas y Adolescentes (USPNNA), como una Unidad de Línea encargada de programar, conducir, coordinar, ejecutar y supervisar las actividades de Prevención, promoción y protección a los niños, niñas y adolescentes en situación de presunto es-

tado de abandono a nivel nacional. La USPNNa tiene su sede central en la ciudad de Lima y desarrolla sus actividades dentro del ámbito nacional mediante los CAR.

El CAR presenta tres tipos (MIMP, 2019), estos son:

- a) Centro de Acogida Residencial de Urgencia, este centro brinda atención inmediata y transitoria a las niñas, niños o adolescentes que deben estar separados de inmediato de su familia de origen en tanto se decide cuál es la medida idónea de protección. Es administrado por el INABIF o por instituciones públicas y privadas con las que éste celebre convenio. Tiene capacidad máxima de atención para diez NNA.
- b) Centro de Acogida Residencial Básico, en este centro se acoge a los NNA de acuerdo a los factores de riesgo identificados, brindando cuidado y protección que satisfaga sus necesidades de desarrollo físico, psicológico y social para lograr su desarrollo integral y promover su reintegración familiar.
- c) Centro de Acogida Residencial Especializado, en este tipo de centro se acoge a NNA con problemáticas específicas y necesidades especiales que se encuentran en situación de desprotección familiar y conforme a los factores de riesgo identificados. La intervención en centros especializados se debe contextualizar necesariamente en un marco terapéutico y socioeducativo.

4.3. Procedimiento de ingreso de los NNA

Para que un niño, niña y adolescente (NNA) sea internado en uno de los CAR del INABIF de Lima, Callao y provincias, debe previamente pasar por una serie de procedimientos (INABIF, 2017):

- a) Primero: la policía recibe la denuncia en la comisaría (generalmente realizada por vecinos que conocen del maltrato o por la persona que ubicó al menor en abandono).
- b) Segundo: la policía comunica al Fiscal de Familia sobre los hechos ocurridos y, en presencia del fiscal, toma las declaraciones correspondientes.
- c) Tercero: el fiscal, a través de un Acta Fiscal, pone al niño a disposición de la Unidad Gerencial de Investigación Tutelar (UGIT) en Lima (a nivel de provincias lo asumen los juzgados de familia) entidad que inmediatamente apertura la investigación y dicta la medida de protección pertinente a favor del niño.
- d) Cuarto: en tanto se realiza la investigación, la UGIT -o el juzgado de familia- puede disponer el internamiento provisional del niño en un hogar del INABIF o de la Red Privada con acreditación del MIMP. Cabe señalar que la investigación involucra la búsqueda y ubicación de familiares, a

fin de determinar si algún pariente del niño puede hacerse cargo del menor en caso de que este no pueda regresar con sus padres o porque ellos no aseguran su adecuado desarrollo.

Las Intervenciones sociales con las familias, los niños y adolescentes, pueden llegar a través de oficios, solicitudes, cartas y en forma directa cuando el usuario solicita personalmente la atención, o a través de la vía telefónica.

4.4. Estrategia de intervención

Desde el momento que ingresan los NNA al CAR, se atiende sus necesidades básicas y de desarrollo. El equipo técnico es el responsable de evaluar, diagnosticar y desarrollar el Plan de Atención Individualizado (PAI) diseñado para permitir su reinserción a un medio familiar y/o a la sociedad, teniendo en cuenta los perfiles psicosociales de los NNA que se atienden en cada CAR y la intervención en fases: a) Acogida, b) Desarrollo, c) Reinserción, y d) Seguimiento (MIMP, 2014).

4.5. Metas e indicadores previstos

Los CAR tienen cuatro metas: 1) atender las necesidades básicas y de desarrollo personal del NNA residente; 2) mejorar las condiciones que originan su ingreso, teniendo en cuenta las características propias del NNA residente; 3) que cada NNA cuente con un proyecto de vida alcanzable y medible durante su permanencia en los CAR; y 4) lograr su inserción y reinserción familiar y/o social.

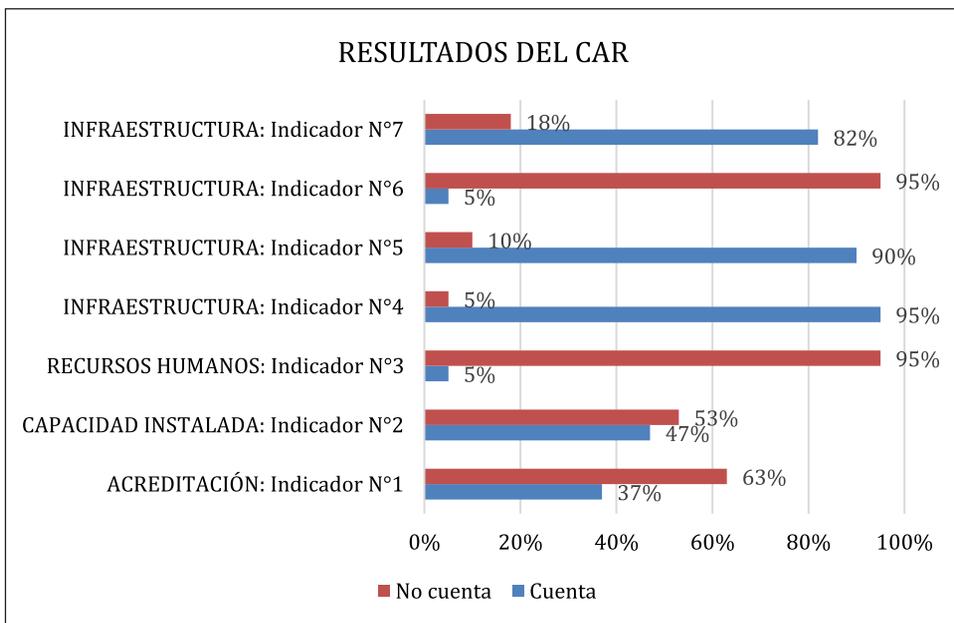
Para la obtención de resultados se evaluó a cuarenta (40) CAR a nivel nacional. De ellos, doce (12) están ubicados en Lima y veintiocho (28) están en diferentes regiones. La fecha de corte para el presente análisis corresponde al 30 de marzo del año 2019, donde se obtuvieron indicadores y resultados que están plasmados en el documento de monitoreo al centro de servicios de protección y desarrollo familiar. Los resultados son los siguientes:

- a) Acreditación: presenta el indicador, porcentaje de CAR NNA con acreditación vigente, que tiene como resultado que el 37% (15) de los CAR cuentan con acreditación vigente, mientras que el 63% (25) no se encuentran acreditados.
- b) Capacidad instalada: presenta el indicador, porcentaje de CAR NNA que superan la utilización de la capacidad instalada, que tiene como resultado, que el 47% (19) de los CAR superan la utilización de la capacidad instalada, caso contrario ocurre con el 53% (21) de los restantes.
- c) Recursos humanos: presenta el indicador, porcentaje de CAR NNA con personal básico para brindar atención integral adecuada, que tiene como

resultados, que solo el 5% (02) de los CAR cuenta con personal básico para brindar atención integral adecuada y el 95% (38) no.

- d) Infraestructura: presentan los siguientes indicadores: a) Porcentaje de CAR NNA con cerco perimétrico, que tiene como resultado que el 95% (38) de los CAR cuenta con cerco perimétrico y el 5% (02) no lo tiene; b) Porcentaje de CAR NNA que cuentan con accesibilidad a los servicios básicos, que tiene como resultados que el 90% (36) de CAR cuenta con accesibilidad a los servicios básicos y el 10% (04) no lo tiene; c) Porcentaje de CAR NNA con ambientes de acuerdo a lo normado, que tiene como resultados que solo el 5% (02) de los CAR cuenta con ambientes de acuerdo a lo normado y el 95% (38) no lo tiene; d) Porcentaje de CAR NNA que cuenta con las condiciones mínimas de seguridad del personal de los/las usuarios/as, que tiene como resultado que el 82% (33) de los CAR cuenta con las condiciones de seguridad establecidas, mientras que el 18% (07) no cumple con el indicador, básicamente por la variable referida a la señalética.

Gráfico N° 1
Resultados con relación a los indicadores.



Fuente: Monitoreo al centro de servicios de protección y desarrollo familiar (2019)
Elaboración: Propia

4.6 Mecanismos de articulación entre el CAR y otros actores

El CAR es de responsabilidad exclusiva de un sector (MIMP), que realiza solamente cogestión con la Unidad de Protección (UPE) al momento de albergar a los NNA y brindar seguimiento para su reinserción familiar. Además, la intervención con la familia biológica o extensa se plantea considerando las características de su entorno local, con la finalidad de lograr la reinserción y/o colocación familiar del residente. Hace uso de los servicios de las redes locales de salud, educación y capacitación en instituciones públicas o privadas para la atención de los NNA (MIMP, 2014).

Para los términos del estudio, se va a describir la participación de otros actores que articulan con el CAR:

- a) *De la orientación:* son los actores que vigilan, orientan y brindan defensa legal gratuita para la restitución de los derechos de los niños, niñas y adolescentes. Estos son: i) la *Defensoría Municipal del Niño, Niña y Adolescente* (DEMUNA), instancia clave en la vigilancia de los derechos de los residentes de los CAR, y en la acción para la restitución de su derecho a vivir en familia y de cualquier otro derecho que pudiera encontrarse vulnerado. Además, brinda apoyo a las familias para fortalecer sus vínculos en los momentos posteriores a la reinserción familiar de sus hijos, ii) el *Centro de Emergencia de Mujer* (CEM), servicio público y especializado, dirigido a víctimas de violencia familiar y sexual, sin importar su condición social, edad o sexo, además de proveer orientación legal, defensa judicial y consejería psicológica, y prestar asistencia social, realizar campañas promocionales, formar a agentes comunitarios y organizar a la comunidad.
- b) *Del proceso de investigación:* se refiere a actores que brindan protección a los niños, niñas y adolescentes, que reciben las denuncias o administran justicia como encargados de ejecutar la ley. Estos son: i) *Policía Nacional de Perú* (PNP), recibe la denuncia en la comisaría sobre el presunto estado de abandono en el que se encontraría un niño, niña o adolescente. La PNP comunica al Fiscal de Familia sobre los hechos ocurridos y en presencia de la policía, toma las declaraciones correspondientes. De ser el caso, mediante acta fiscal, el niño, niña o adolescente es puesto físicamente a disposición de la Unidad Gerencial de Investigación Tutelar; ii) la *Fiscalía de Familia Especializada* (Ministerio Público), entidad que vela por el bienestar y protección de las personas que fueron víctimas de actos de violencia. Las Fiscalías son los órganos de línea en primera instancia, encargadas de recibir, analizar y evaluar las denuncias y expedientes ingresados. Desarrollan sus funciones y atribuciones en

el ámbito de su jurisdicción contempladas en la Ley Orgánica del Ministerio Público, en los dispositivos legales vigentes y demás normas del Ministerio Público. El Fiscal ordena que se realicen las investigaciones que considere pertinentes y, mediante resolución debidamente motivada o acta fiscal, dispone poner físicamente a disposición de esta Unidad Gerencial de Investigación Tutelar al NNA en presunto estado de abandono; iii) el *Instituto de Medicina Legal* (Ministerio Público), servicio que brinda asesoría en materia médico-legal, además de ser los responsables de realizar los exámenes de integridad física, sexual y edad aproximada, psicosomático y descartar de VIH y VDRL al NNA, antes de ingresar al UGIT o estos sean solicitados; y iv) la *Unidad de Gerencial de Investigación Tutelar* (UGIT), gerencia de línea del INABIF del MIMP encargada de dirigir el Procedimiento Administrativo de Investigación Tutelar. El NNA al ingresar al UGIT es derivado a un equipo multidisciplinario que procede a evaluarlo y tomar las declaraciones respectivas, procediéndose a emitir una resolución de inicio de investigación tutelar, dictando la medida de protección correspondiente hasta que se resuelva la situación jurídica.

- c) *Del proceso de atención y desarrollo*: son los actores que aportan al proceso de atención de los niños niñas y adolescentes dentro de los CAR. Estos son: i) la *Unidad Gestora de Educación Local* (UGEL) encargada de difundir, orientar y supervisar la aplicación de la política normativa educativa nacional y regional en materia de gestión pedagógica; ii) los *Establecimientos de Salud*, donde se imparten los servicios la atención de salud básica y principal; iii) las *ONG* que apoyan o brindan actividades educativas para el personal y los residentes del CAR; y, iv) *los gobiernos regionales y locales*, que coordinan con los CAR la ejecución de acciones conjuntas de prevención, protección y asistencia de NNA en situación de abandono y riesgo social. Así también, tienen a su cargo la función de supervisar a los CAR que se encuentran en su ámbito geográfico, en coordinación con el MIMP en sus oficinas desconcentradas, para lo cual deben elaborar un informe sobre el resultado de las visitas de supervisión, que es remitido al Registro Central de Instituciones de la Dirección de Niñas, Niños y Adolescentes.

5. Metodología aplicada

Para la elaboración del presente estudio de caso se emplearon dos herramientas: la recopilación de documentos y la realización de tres entrevistas.

Como fuente primaria de información se tomaron documentos elaborados y emitidos directamente por el INABIF y el MIMP. Se recabaron docu-

mentos de años anteriores y actuales, los que permitieron conocer el origen de la organización, la evolución y la mejora en los procesos de gestión, y su interrelación con el entorno externo de la organización. Algunos escritos que se utilizaron fueron el Manual de Operaciones del Programa Integral Nacional para el Bienestar Familiar INABIF (2012), Manual de Atención Integral del Niño, Niña y Adolescentes en el Centro de Acogida Residencial (2014), Manual de Operaciones del INABIF (2012 y 2017), Reglamento Interno de los CAR (2014), por mencionar algunos.

En esta línea de búsqueda de información se identificaron instituciones que interaccionan con el trabajo de los CAR, para luego recabar documentación que ayudaría a conocer el tipo y el nivel de relación que existe con la organización, así como el proceso de intervención y el momento en donde se da la conexión con la organización, con el fin de conocer a los actores e identificar sus roles y compromiso con los objetivos de la organización.

Posteriormente, se realizaron tres entrevistas: a) la directora de un centro de acogida residencial (CAR), para poder conocer de cerca la dinámica de trabajo del equipo técnico que participa e interacciona con la población usuaria; b) al personal de atención permanente del CAR quien pudo brindar información de primera mano sobre su experiencia de trabajo; y c) al personal de la Unidad de Protección Especial (UPE) quien explicó la estructura de la organización, su funcionamiento administrativo y la relación, además de la responsabilidad compartida con los CAR.

Como fuente secundaria, se identificaron instituciones internacionales que tienen como objetivo cuidar a las poblaciones vulnerables en especial a los niños, niñas y adolescentes. Se seleccionaron también algunos datos estadísticos cuyo propósito era poder seguir conociendo la realidad de la población de estudio, pero sobre todo el alcance de la problemática. Por ejemplo, citaremos el uso de una infografía elaborada por UNICEF titulada Niños, Niñas de América Latina y el Caribe, Panorama 2019. De igual manera se utilizaron los documentos de estudio, como el Informe Especial N°03-2019-DP-DMNPT Condiciones de los NNA Privados de Libertad, entre otros.

6. Análisis de las limitaciones y las dificultades

6.1. Análisis de la organización y funcionamiento del CAR

Los CAR manejan bienes comunes públicos que son gestionados por el Estado y orientados de manera selectiva hacia los NNA en situación de

vulnerabilidad, sin embargo, también existen CAR que manejan bienes comunes semipúblicos, puesto que comparten la administración con grupos de personas particulares (ONG, fundaciones, entre otras).

Su estrategia de intervención presenta cuatro fases que están orientadas al logro de los objetivos:

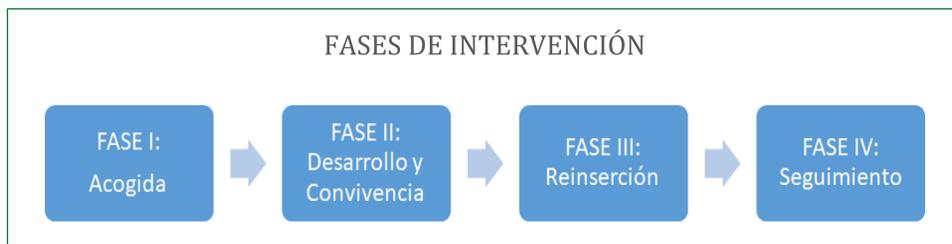
La primera fase es de acogida, la que se inicia con el ingreso físico del NNA por mandato de la autoridad judicial o administrativa competente y culmina con su adaptación a la dinámica del CAR. Durante esta etapa se realiza el registro de fortalezas y limitaciones del NNA y la evaluación preliminar de sus necesidades de atención e incidencia. Desde el momento en que la autoridad envía al NNA a los centros de atención residencial del programa para recibir protección integral, se realiza el trabajo de admisión, abordaje, evaluación y diagnóstico, se definen estrategias de intervención de acuerdo a las características que presenta y se elabora el primer plan de intervención individualizado dirigido tanto al NNA como a su familia.

Luego de evaluar al NNA y determinar su pase a segunda fase, según los indicadores establecidos, se procede a aplicar la intervención propiamente dicha, proporcionando la atención integral de los NNA residentes, para que puedan ser reinsertados a su familia o en colocación familiar de ser el caso.

Una vez que el NNA residente ha aprendido a manejar sus recursos psicológicos, sociales y cognitivos, y se ha realizado un trabajo de fortalecimiento de las relaciones interpersonales con la familia de origen o sustituta así como de las redes sociales, se continúa con el afianzamiento del proceso de reinsertión familiar y/o social, a través de un segundo plan de intervención, que facilite la reinsertión del niño del CAR ya sea que se integre a su familia, a una nueva familia (adopción o colocación familiar) o inicie su vida independiente por encontrarse próximo a alcanzar la mayoría de edad.

En la última fase del proceso de intervención se realizan acciones de seguimiento después del egreso de haber fortalecido los lazos familiares y redes sociales, a fin de contribuir con la sostenibilidad de los logros alcanzados y evitar retrocesos que pongan nuevamente en situación de vulnerabilidad al NNA. De acuerdo a la particularidad de cada caso, se realizan las acciones de seguimiento como mínimo por un espacio de tres meses.

Gráfico N° 2 Fases de intervención



Fuente: Manual de Intervención en CAR de NNA sin cuidados parentales.
Elaboración: Propia

El CAR por ser parte del programa INABIF se relaciona con sus unidades de administración que proyectan y planifican acciones a nivel nacional y sus respectivos presupuestos, como también con la dirección ejecutiva que toma decisiones que deben cumplir a cabalidad por ser parte de sus responsabilidades.

Gráfico N° 3 Estructura orgánica del INABIF



Fuente: Manual de Operaciones del INABIF (2012). Elaboración: Propia

Cada CAR realiza su trabajo basado en los manuales direccionales, buscando llegar a un consenso antes de ejecutar una acción o pasar a una nueva fase de intervención con los NNA. No existe cogestión con otras organizaciones (a excepción de la Unidad de Protección Especial) debido a que los

resultados que presenta el CAR son propios y manejados bajo estándares internos, más sí existe una coordinación con diversos actores externos a la institución, con limitaciones y complicaciones dependiendo del CAR con el que se colabora y la cantidad de niños que requieren un trabajo más especializado.

Para la ejecución de sus estrategias y planes, los CAR presentan un equipo multidisciplinario que realiza funciones para el desarrollo integral de la población y crea una estructura orgánica adecuada para el cumplimiento de los objetivos propuestos.

Gráfico N° 4 Estructura del equipo de trabajo del CAR



Fuente: Manual de Atención Integral a NNA en los CAR del INABIF (2014)

Elaboración: Propia

Dentro del Manual de Intervención en CAR para NNA sin cuidados parentales, el equipo de trabajo de los CAR asume una filosofía institucional bajo los principios de la Convención de los Derechos del Niño que, más allá de la aplicación de marcos de referencia, programas y procedimientos, suscriben una responsabilidad y compromiso ético que garantice al NNA un pleno ejercicio de sus derechos acorde con su circunstancia y cualidades personales. A su vez, su intervención se basa en los principios que se describen en la ley de Centros de Atención Residencial de NNA; y al Decreto Legislativo N°1297 de Protección de NNA, en el cual se señala

que la actuación estatal es planificada y se realiza a través de profesionales y técnicos debidamente especializados, siendo este el principio de especialidad y profesionalización.

Por ello, el personal que labora en un CAR debe actuar con rectitud, honestidad y honradez, a la vez que debe procurar el desarrollo integral a los NNA como ya se ha mencionado, bajo la norma de desechar todo provecho o ventaja personal (como servidor público). Al mismo tiempo, está obligado a brindar una atención de calidad a los beneficiarios de los centros donde se protegen a los menores.

De acuerdo a la realidad que se observa en el proceso de intervención, el trabajador o colaborador debe estar capacitado para realizar aquellas tareas que sean inherentes a su cargo y evaluado de manera periódica para una adecuada respuesta frente a las dificultades, problemas o limitaciones que presentan los infantes y adolescentes.

Como parte de la cultura organizacional de quienes laboran en los CAR, deben adoptar un alto nivel de compromiso en cada caso de los NNA, con el fin de cumplir el objetivo de promover el desarrollo de sus habilidades y autonomía, sea cual fuera el escenario donde le tocará reinsertarse cuando llegue el momento de dejar la residencia. Además, el personal, sin importar la labor que desempeñe, debe tener una actitud prosocial debido al alto grado de vulnerabilidad de esta población que merece una minuciosa labor de acompañamiento, atención, asistencia y confidencialidad. Este último principio protege la identidad de los NNA evitando la difusión de sus nombres, aparición de sus rostros en alguna publicación, entre otros.

Por ende, dentro de sus documentos de gestión se describen valores y principios que rigen su intervención, pero que en la práctica, según la información recopilada (daños al NNA), en algunos CAR se ha identificado el incumplimiento de la aplicación de algunos valores que no permiten alcanzar el logro de los objetivos y la misión institucional. Asimismo, en la estructura organizacional del CAR, se identifican liderazgos formales basados en cargos de dirección, presentando una dinámica delimitada que favorece el cumplimiento de todos los procesos y contribuye al fortalecimiento de la intervención, debido a que cada especialista o personal ejecuta protocolos según su área.

Dentro del INABIF, la Unidad de Planeamiento y Presupuesto, es la unidad orgánica encargada de conducir las actividades de monitoreo y evaluación de la gestión de este programa, siendo la Sub Unidad de Planeamiento y Monitoreo la encargada de formular, diseñar, ejecutar y eva-

luar los procesos de monitoreo y evaluación, orientados a generar información para la adecuada toma de decisiones en sus aspectos operativos. En los CAR se realiza un proceso de supervisión que verifica que los niños, niñas y adolescentes residentes estén correctamente tratados en el marco de los derechos humanos que les asisten.

Mediante la supervisión se comprueba si la atención que se brinda cumple con los estándares de calidad exigidos y, además, se revisa el progreso de los programas, la metodología aplicada y las dificultades que se presentan. Esta supervisión está a cargo de la Dirección de Niñas, Niños y Adolescentes del MIMP y de instancias a las que se le asigna dicha función. Es obligación de las instituciones que administran los CAR, brindar las facilidades necesarias a los representantes del MIMP y de las otras instancias que participan en las visitas de supervisión y monitoreo, según Ley N°29174 y su respectivo reglamento. Para ello, se utilizan instrumentos de la calidad del servicio, a través de un sistema de supervisión y sobre la base de los estándares de calidad establecidos en el Manual de Acreditación y Supervisión de Programas para Niñas, Niños y Adolescentes sin Cuidados Parentales en el Perú. Estos son: a) Entrevistas con el responsable del CAR, el personal (equipo técnico, voluntarios, etc.), los niños, niñas, adolescentes y sus familias; b) Observaciones referidas a las actividades, espacios y equipamiento del CAR; y c) Revisión de material escrito y la documentación que posee el CAR.

Además, se utilizan estándares de calidad que sirven como referencia y contribuyen a la organización de los servicios que ofrece el CAR y representan una oportunidad para una evaluación y constatación de lo que ya se realiza y de lo que se debe concretar para mejorar la atención integral. Estos son formulados en la ficha de supervisión o cuadro de estándares de calidad de la atención residencial organizado de la siguiente manera: a) Tipos de Estándar (Tipo): De estructura (E), de proceso (P) y de resultado (R); b) Componente (Comp.): Administrativo (Ad) y de Atención (A); c) Ejes de Intervención (Eje): Protección Integral (PI), Fortalecimiento Socio Institucional (FSI) y Calidad de Vida y Desarrollo Humano (CVDH); d) Indicador: que describe objetivamente las condiciones que deben estar presentes en la atención que brinda el CAR, y e) Valoración: valor numérico absoluto que expresa en qué medida está presente la condición requerida de un puntaje de 0 -2 (Ver siguiente cuadro).

Gráfico N° 5. Estándares e indicadores de calidad para los Centros de Atención Residencial

ESTÁNDARES E INDICADORES DE CALIDAD PARA CENTROS DE ATENCIÓN RESIDENCIAL								
N°	Tipo	Comp	Eje	ESTÁNDARES	INDICADORES	VALORACIÓN	FUENTE DE VERIFICACIÓN	PUNTAJE
SECUNDARIAS ADMINISTRATIVAS								
ACREDITACIÓN								
(0-1)								
1	B	Ad	FD	Todos los Centros de Atención Residencial para niñas, niños y adolescentes sin cuidados parentales deben estar acreditados ante el Registro Central de Instituciones del MIMP.	01 CAI acreditado por el Registro Central de Instituciones del MIMP. 02 CAI no reconocido en acreditación ante el Registro Central de Instituciones del MIMP.		Constancia y Resolución de acreditación.	4 Puntos
GESTIÓN								
(0-4)								
4	B	Ad	FD	El CAR cuenta con documentos básicos de gestión	03 Plan Operativo Anual. 04 Plan de Trabajo Anual. 05 Reglamento Interno. 06 Expedientes personales de todos los residentes. 07 Plan de Capacitación.		Carpeta de Gestión Carpeta de Gestión Carpeta de Gestión Expedientes personales de los residentes. Carpeta de Gestión	14 Puntos
5	B	Ad	FD	El CAR cuenta con un sistema de registro de la formación que le permite su actualización y reportar a las autoridades	08 Registro actualizado de residentes. 09 Registro actualizado de egresados. 10 Informe anual de actividades ejecutadas.		Base de datos de los residentes. Base de datos de los niños, niñas y adolescentes egresados. Carpeta de Gestión	3 Puntos

Fuente: MIMP

De igual manera, el CAR tiene la responsabilidad de presentar avances de logros del Plan de Trabajo Individualizado (PTI) del NNA en una frecuencia de cada 3 a 6 meses al MIMP.

Por otro lado, dentro de los CAR se cuenta con un equipo de trabajo que les permite desarrollar todas las actividades de atención integral en función del número y necesidades de los residentes. El personal básico tiene funciones específicas y rutas de trabajo que permiten mantener el orden dentro de la institución para evitar las duplicidades u omisiones descritas en el Manual de Intervención CAR de Niñas, Niños y Adolescentes sin Cuidados Parentales. El equipo de trabajo toma decisiones en conjunto de manera formal y los casos que corresponden a su área de intervención, los deciden de manera independiente tomando en cuenta los objetivos del CAR y documentos de gestión de la misma. El estilo de gestión del CAR es representativo, puesto

que el equipo multidisciplinario es percibido como la instancia de mayor poder de decisión de las opiniones e intereses de todos los integrantes de la organización. Asimismo, el modelo de toma de decisión que utilizan es racional, porque como menciona Graham A. & F (1999) supone evaluar con cuidado las consecuencias de cada alternativa y elegir aquella considerada como la mejor desde un análisis de costo-beneficio.

Por todo lo descrito, el objeto de estudio de la presente investigación está centrado en los procesos de atención integral de los NNA, que resulta de una adecuada aplicación del proceso de intervención y articulación con los actores para lograr los objetivos esperados. Bajo esta línea de investigación -según las fuentes primarias- la problemática identificada, que perjudica el trabajo integral con los NNA, hace referencia a una deficiencia en la re-inserción escolar (UGEL) y la continuidad del cumplimiento del Proyecto de Atención Individualizada (PAI), es causada por la alta rotación del personal. Al respecto, debemos señalar que el no poder articular de manera eficiente con la UGEL, retrasa el desarrollo integral de los NNA, motivo por el cual no se alcanzan los objetivos en un determinado plazo, demorando con ello los planes que se hayan elaborado.

De otro lado, la constante rotación del personal en las distintas entidades del Estado, que incluye, por supuesto, al de los CAR, dificulta contar con tutores capacitados que conozcan la cultura organizacional de estos centros, así como a los beneficiarios. Los cambios de personal causado por las renunciaciones, afecta las relaciones de confianza que tienen los NNA dentro de estos centros.

Como fuentes secundarias se seleccionaron dos informes: *Recomendaciones del informe de auditoría enfocado a mejorar la orientación de identidad del INABIF* y el *Informe de las condiciones de los NNA privados de la libertad*, documentos con hallazgos que describen a la población, indicando que los NNA están expuestos a ambientes inadecuados, deficiencia de servicios básicos, mecanismo de atención de quejas precarios, infraestructura deficiente (ventilación, ambientes, etc.), riesgos contra la salud física y psicológica por parte del personal y adolescentes, entre otros. Igualmente, mediante informes de evaluación se ha requerido a la dirección de la USPNNA que programe capacitaciones dirigidas a los directores de los CAR a nivel nacional, orientadas al cumplimiento de los procedimientos técnicos establecidos en el manual de atención integral a los NNA en los CAR del INABIF para, posteriormente, ser replicados por el personal de su competencia y elaborar medidas de control para que las unidades competentes del programa INABIF, cautelen la atención oportuna de las conductas que constituyen faltas graves por parte del personal de los CAR establecidas en el Artículo N°12 del Reglamento Interno de los Centros de Acogida Residencial (2014).

En este marco, las deficiencias y problemáticas muchas veces no permiten cumplir con el primer objetivo: *Atención y desarrollo integral*, retrasando así el cumplimiento del segundo objetivo: *Buscar la reinserción familiar de los NNA*, lo que hace ineludible que los órganos directivos del MIMP -y de los propios CAR-, tomen las acciones necesarias.

6.2. Límites y alcances del funcionamiento del CAR

Las organizaciones que cuidan y trabajan por nuestros NNA en estado de abandono deben brindar un servicio que garantice una atención integral con igualdad de oportunidades. Una atención adecuada y oportuna ayudará a su recuperación en menor tiempo y ayudará a disminuir las consecuencias negativas generadas por las malas experiencias a las que estuvo expuesto el NNA. Es por ello que realizaremos a continuación un análisis del funcionamiento de los CAR teniendo en cuenta que no todos los centros albergan a NNA con el mismo perfil.

Existen 35 CAR para niños, niñas y adolescentes en general, 03 CAR para adolescentes gestantes y madres y 02 CAR para víctimas de trata y explotación sexual. Es preciso mencionar que los centros deben estar debidamente acreditados para su funcionamiento y regulados por la Ley N°29174, Ley General de Centros de Atención Residencial de Niñas, Niños y Adolescentes.

Para este análisis se toman en cuenta los componentes internos de la organización, los cuales regulan e influyen en el comportamiento de sus integrantes y son fundamentales para el desarrollo de las actividades de la organización y para el cumplimiento de los objetivos (Bobadilla, P. 2019). Estos componentes son llamados subsistemas (se relacionan entre sí) y están presentes en todo modelo de gestión. Así mismo Kast y Rosensweig (1990) proponen el enfoque de sistemas: subsistema de objetivos y valores, subsistema técnico (conocimientos y capacidades), subsistema psicosocial (relaciones interpersonales), subsistema administrativo y subsistema estructural (división del trabajo y coordinación de funciones).

En tal sentido expondremos un análisis del modelo de gestión de los CAR e identificaremos algunas problemáticas en los subsistemas de la organización, y se obviarán los subsistemas que no presentan falencias.

Subsistema psicosocial. Se analizó el comportamiento de los miembros del equipo técnico y de apoyo. Los miembros del equipo presentan, sobre todo, desgaste emocional, alto nivel de estrés y agotamiento excesivo, debido a múltiples factores externos que impactan de manera negativa en las acciones que conducen al cumplimiento de objetivos para con el NNA

frustrando el logro de resultados positivos; por mencionar algunos ejemplos, el desgaste emocional se puede suscitar al encontrar familias en riesgo sin mejora, disponer de limitados recursos económicos y materiales que son necesarios para el cumplimiento de logros planteados en el PAI, entre otros.

Así mismo, mediante las entrevistas realizadas por los miembros del equipo se identificó que algunas veces el director (a) a cargo del centro desempeña un rol autoritario, generando disconformidad entre los miembros del CAR, quienes se sienten no escuchados y perciben la ausencia de un liderazgo más participativo.

Ante la ausencia de un buen líder, puede darse el caso de que un miembro del personal tome el mando y desempeñe esta función. El líder, naturalmente se convierte en una persona clave para ser un mediador entre los miembros del equipo y los altos mandos de la organización cuando se quiera transmitir alguna queja, sugerencia o petición, además que cumple el papel de conciliador e intermediario en el manejo o resolución de los conflictos, y desarrolla y fortalece las relaciones interpersonales.

Estas dificultades pueden llegar a desgastar las emociones del personal y repercutir el estado de ánimo al no sentir que realizan un trabajo valorado y considerado por la organización, generando un clima laboral poco favorable. Algunas veces, sin embargo, ante la dificultad o surgimiento de un problema, los miembros del equipo suelen unirse para buscar soluciones en pro de los NNA. Por ejemplo, se han dado casos en que el personal emplea sus propios recursos para cubrir alguna necesidad inmediata del NNA sea alimentación, vestimenta, medicina, materiales para la educación entre otros.

Por lo anterior se puede decir que los CAR se caracterizan por tener un estilo de gestión de modalidad oligárquica, porque la toma de decisión es exclusivamente del/la director(a), además, se da de manera formal, lo que quiere decir que se realiza conforme a las directivas y decretos legislativos, según las normativas establecidas; sin embargo los miembros del equipo pueden llegar a condicionar la toma de decisión sólo en el ámbito de la población beneficiaria, según el área que controlen y de acuerdo a los resultados que vayan obteniendo.

Otra característica de esta modalidad oligárquica, es que el equipo técnico no tiene representatividad y su nivel de autonomía es mínima; solo participan de las reuniones para informar los avances que se logra alcanzar de acuerdo a las capacidades y competencias correspondientes al área que representan y que se detalla en el plan de atención individualizada (PAI) (Bobadilla, P. 2019).

Esta estructura jerárquica suele generar distanciamiento entre la autoridad del centro y las demás personas, por lo que atender al equipo humano se vuelve indispensable por el rol que cumple en la organización y, además, porque mostraría coherencia con los principios de la organización que busca velar por la salud integral del ser humano. Por ello, la organización debería considerar elaborar y desarrollar un plan de trabajo continuo para el personal de los CAR, orientado a la integración, interacción, fortalecimiento de las relaciones interpersonales y a promover el desarrollo de las habilidades y capacidades personales. Esta acción contribuiría a garantizar el cumplimiento de los objetivos que se plantean en el PAI y en el Plan Anual de Trabajo.

Subsistema técnico. Según el manual de operaciones del INABIF (2012), la selección de personal se realiza de acuerdo a las competencias y descripciones del puesto, empleando métodos y técnicas de reclutamiento y de evaluación, por lo que se debe esperar contar con un equipo técnico especializado en la labor según el perfil de cada CAR, situación que en la práctica no ocurre, ya que se requiere una adecuada gestión del conocimiento.

Sin bien es cierto, en promedio el personal recibe entre 3 a 4 capacitaciones al año y estas suelen ser sobre temas generales en las que participa todo el equipo técnico de los CAR, sugerimos que deben tener en cuenta los diferentes perfiles de cada CAR, así como las multidisciplinas presentes en cada equipo, por lo que es necesario segmentar a la población a capacitar. De esta manera las capacitaciones deben ser especializadas y actualizadas para mejorar el manejo y la innovación de nuevos conocimientos y herramientas que ayuden a brindar una mejor atención al NNA y que a su vez convierta al equipo en un personal altamente competitivo en el área que lidera.

Además de la problemática expuesta, el personal de CAR refiere que presentan deficiencias en la adquisición de nuevos materiales educativos, ya que únicamente cuentan con herramientas de evaluación antiguas que dificultan el trabajo en cada área. Estos materiales y herramientas son un medio para alcanzar los objetivos.

En términos generales, analizando el subsistema técnico y psicosocial, se encuentra que existe una débil gestión del talento humano. Esto se ve reflejado en la rotación constante del personal que, si bien es cierto se debe a múltiples factores, se podría resaltar a algunos de ellos que podrían tomarse en cuenta para generar acciones inmediatas, por ejemplo, la falta de motivación hacia el personal por parte de la organización, escasa aspiración a mejoras en el campo profesional, entre otros. Buscar velar por el fortalecimiento

y desarrollo de sus capacidades, ayudará a mejorar su desempeño y a cuidar el bienestar de los miembros del equipo que cumplen un rol importante para el cumplimiento de los objetivos.

Subsistema administrativo. La administración representada por el/la directora/a es responsable de elaborar el plan de trabajo anual en función de los objetivos a alcanzar como organización. Es en este nivel que el/ la responsable, con el fin de llegar a la meta, debe contribuir a la gestión de conocimientos y proporcionar los materiales y herramientas necesarias que pudiera requerir cada área para alcanzar los objetivos.

Asimismo, este subsistema lidera la promoción de las articulaciones interinstitucionales que sumarán esfuerzo para el bienestar de NNA. En esta gestión de búsqueda de interacción con los actores locales se ha identificado que existe un débil nivel de responsabilidad y compromiso con el bienestar integral del NNA. Por citar algunos actores, los establecimientos de salud demoran o no priorizan la atención médica de la población NNA en riesgo exponiendo al daño de su salud integral. Otros actores son algunas instituciones educativas que no facilitan la provisión de docentes que requiere un CAR con un perfil preciso, como pueden ser los que atienden a una población víctima de trata de personas, población con discapacidades, entre otros.

El CAR es una organización que se caracteriza por ser de un sistema abierto, con un continuo flujo de entrada, transformación y salida, lo que hace que esté en constante interacción con su medio ambiente, por tanto, el subsistema administrativo debe garantizar una adecuada articulación con los diversos actores, generando compromisos que ayuden a tener un rol de responsabilidad que contribuya con el cumplimiento de los objetivos para su población beneficiaria. Por lo descrito, es importante buscar la participación y coordinación con los actores porque hará que los resultados sean más efectivos en la gestión de la organización.

Finalmente, dentro del modelo de gestión se incluye el trabajo con la comunidad, pero en la práctica, según la información recogida en las entrevistas, en algunos CAR no se da. La participación de la comunidad también juega un rol importante para la prevención y sensibilización del cuidado y protección de la población NNA.

7. Análisis sobre la perspectiva de la gerencia social

Los CAR, como se menciona en capítulos anteriores, manejan bienes comunes semipúblicos (acceso focalizado al bien por pobreza o extrema

pobreza) y presentan un sistema de organización abierta en constante interacción con su medio, presentando cualidades parecidas al enfoque de gerencia social. Pero, para responder si se aplica o no este enfoque en el CAR, es necesario comprender de qué trata e identificar sus características principales dentro del programa.

Para esto nos remitimos a que la gerencia social implica la orientación y adaptación de bienes públicos y semipúblicos que se cogen de manera intersectorial o interinstitucional, buscando garantizar una cooperación racional que produzca beneficios selectivos y compartidos entre los actores miembros de la colectividad en la cual se ejecuta el programa o proyecto de desarrollo (Bobadilla, P. 2017). Además, debemos entender que la confianza en las reglas de juego que organizan y orientan la cogestión no se sustenta principalmente en las personas que las ejecutan, si no en los acuerdos que estas toman, los cuales se expresan en normas y procedimientos comunes en la división del trabajo y la coordinación de funciones, lo cual otorga legitimidad a los esfuerzos de concertación y fomenta el respeto al cumplimiento de dichos acuerdos.

En ese sentido, podemos precisar tres características principales de la gerencia social: a) participación en función del nivel de responsabilidad que los actores asumen en el manejo de los bienes comunes, b) aplicación del mecanismo de cogestión, y c) marco ideal de condiciones que genera la gobernabilidad.

Con relación a la primera característica, la participación en la gerencia social, define su contenido en función del nivel de responsabilidad que los actores asumen en el manejo de bienes comunes. En esta línea, para analizar la participación de la población usuaria (actores del CAR), es necesario tener en cuenta que los NNA que ingresan a estos centros presentan diversos problemas que, en muchos casos, les hace difícil adaptarse a su entorno, por ello, desde su ingreso los profesionales deben implementar acciones que puedan generar un clima de confianza e integración, teniendo en su gran mayoría una participación activa (participar en la toma de decisiones y asumir responsabilidades), sin embargo, hay algunos NNA que no se adaptan a los roles o se oponen a las decisiones o acuerdos a los que se quiere llegar y otros que solo siguen las reglas (no participan en la toma de decisiones).

Al respecto, debemos agregar que existe un espíritu altruista entre los NNA, así como espacios donde se compenentran y se conocen más. A ello se suma la convivencia cotidiana en la casa hogar, donde se interrelacionan unos y otros, permitiendo que desde ellos mismos nazcan iniciativas, tales

como actividades de confraternidad, celebración de los onomásticos, etc. Además, el INABIF, promueve el Concierto por los Niños del Perú, en el que participan jóvenes de distintos departamentos, generando que los NNA de los CAR a nivel nacional, se relacionen entre sí. A esto se suma que los NNA reciben entrenamiento en capacidades productivas y sociales, lo que nos da a entender que los centros dan mayor énfasis en el desarrollo humano para ampliar las oportunidades de estos individuos.

La segunda característica engloba la articulación y responsabilidad compartida entre los actores y el CAR que, según el Reglamento Interno del CAR (2014), se articula con el uso de los servicios de las redes locales de salud (centros de salud, clínicas y hospitales), educación (inserción, reinserción al sistema escolar) y capacitación en instituciones públicas o privadas para la atención del NNA. Además, cada CAR aplica estrategias de intervención para favorecer la reinserción familiar y social de los residentes formando alianzas con instituciones externas como, por ejemplo, gobiernos locales y regionales, DEMUNA, organizaciones de base (vaso de leche, comedores populares y promotores de salud), RENIEC, comisarías, defensorías parroquiales, escuela, Institutos tecnológicos, ONG, entre otros.

De lo anterior es posible inferir que los CAR no presentan una responsabilidad compartida con las entidades y/o actores partícipes de la atención de los NNA, a excepción de las unidades del mismo programa INABIF, como la Unidad de Protección Especial (UPE) y Unidad de Servicio de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes (USPNNA), con quienes debe coordinar el ingreso, reinserción y proceso de desarrollo de los NNA. Siendo así, no existe una cogestión con otras entidades, dado que los gobiernos regionales colaboran y apoyan a los CAR según sus posibilidades, pero no tiene normas o procedimientos que describen su responsabilidad con los NNA de los CAR y sus acciones muchas veces se centran en reuniones informativos o mesas de trabajo.

La tercera característica genera la condición ideal en un territorio, es decir, se aplica la gobernanza entendiéndose esta como la implicancia para gobernar un territorio que requiere de la cooperación de varios actores con objetivos comunes sobre problemáticas o asuntos de interés relacionados con el desarrollo o mejoramiento de las condiciones de vida de las poblaciones (Bobadilla P., 2019). Así, los CAR interactúan con el sector privado, comunidades organizadas, entre otros, puesto que trabajan de manera conjunta para el bienestar común, tal es el caso del papel que cumple la comunidad u organizaciones civiles al identificar y denunciar casos de abandono de NNA; las academias o institutos brindan becas para que los adolescentes puedan tener una educación superior; los ciudadanos realizan voluntariados

dentro de los centros y las ONG brindan capacitaciones gratuitas para los NNA de los centros y el personal administrativo.

Partiendo de ello, por ejemplo, frente a la situación de pandemia por COVID-19, los directores de cada CAR son los encargados de dirigir el cumplimiento del protocolo y plan de atención y prevención. Asimismo, según la nota de prensa del MIMP de fecha 03 de abril del 2020, la Dirección de Políticas de Niñas, Niños y Adolescentes está brindando asistencia técnica virtual a los 240 CAR -entre ellos, 99 centros públicos y 141 instituciones privadas en todo el país-, para que tomen las medidas necesarias ante la emergencia por el COVID-19. Este protocolo fue propuesto por el área de salud del hogar (CAR) quien dirigió este plan y convocó a los demás profesionales para poder construirlo; luego dicho plan fue remitido al área de salud del INABIF, para hacer las coordinaciones con el MINSA.

En síntesis, el enfoque de gerencia social no se aplica en el programa que venimos trabajando (centros de acogimiento residencial) puesto que se administra un bien semipúblico; mediante el análisis de su campo de acción se demuestra que no existe cogestión, a excepción de la UPE, por lo que no presenta responsabilidad compartida con otras instituciones y solamente existe un involucramiento por parte de diferentes actores (Estado y sector privado) que generan gobernanza, mas no cogestión.

8. Análisis de resultados

El arduo trabajo de todo el personal de los CAR tiene muy buen rendimiento ya que el tiempo, esfuerzo y dinero que se invierte en ellos da los resultados esperados. Esto se hace evidente cuando se demuestra que, de todos los NNA que ingresan, aproximadamente el 70% logra reinsertarse correctamente en la sociedad para convertirse en ciudadanos de bien; este dato fue brindado por el personal del CAR en una entrevista sobre las dificultades y logros de su trabajo.

Según el testimonio, tan solo 2 o 3 NNA (de cada 10) no logran llevar la vida prometida luego de pasar meses o incluso años internados; estos casos muy peculiares fueron debido a la influencia del agresivo entorno en el que viven.

Para entender los posibles motivos, es primordial saber que los CAR son ambientes altamente preparados para lograr los cometidos propuestos, ya que todos los trabajadores realizan un esfuerzo muy grande para cumplir con los objetivos. Un claro ejemplo es el personal que, por iniciativa y organización propia, se encarga de conseguir el dinero necesario para pagar

los medicamentos de los NNA que requieren fármacos específicos para un tratamiento médico.

A la problemática de los CAR se añaden los conflictos sociales de cada niño, niña y adolescente. Cuando un NNA se encuentra en condiciones que vulneran sus derechos pueden pasar días o semanas hasta poder ser rescatados por las autoridades, generando traumas o daños irreparables debido a su corta edad.

Sacar a un NNA de un entorno hostil significa buscar autores e incluso procesos penales en contra de los responsables de poner a los niños en esa situación, y a los padres por permitir eso. Este ya es un factor que preocupa a los involucrados, quienes muchas veces toman represalias en contra del personal de los CAR o tratan de ocultar los casos.

En otras situaciones, los NNA que consumen estupefacientes o se volvieron dependientes de sustancias controladas, pueden permanecer abstemios mientras dure el internado, pero en cuanto se recuperan y regresan al mismo ambiente y a la misma vida, pueden recaer, solo que esta vez será más complicado volver a captarlos para que reingresen al CAR.

Entre las situaciones más extremas están la trata y el tráfico de menores. Son las peores, ya que llevan consigo una problemática legal, ética y política, incluyendo mafias y agrupaciones que operan fuera de la ley, muchas veces con complicidad de las autoridades, por lo cual el NNA no puede reintegrarse a la sociedad ya que es una presa vulnerable y fácil de ser nuevamente secuestrado.

Por otro lado, tenemos que los CAR son burbujas aisladas de la dura realidad que viven estos NNA, porque dentro de la institución se les brinda toda la atención y protección que les corresponde como los menores, pero al salir deben regresar a ambientes poco adecuados para su desarrollo emocional y físico.

En cuanto a los factores gubernamentales, el descuido político de esta problemática tan importante crea un conflicto a nivel nacional con repercusión social y económica. Es social, en tanto es una carga para la sociedad al tener que lidiar constantemente con estos problemas y económica debido porque es un factor que consume recursos mientras perdura, además de que perjudica el futuro de estos NNA porque no podrán ser personas capacitadas que trabajen y aporten al país. Este descuido político se refleja en la necesidad que tienen los CAR de mayores de recursos económicos y de personal.

El personal del CAR tiene la misión de reinsertar a los NNA a la sociedad, pero para eso es necesario preparar y empoderar a los NNA y a

las familias para superar la situación. Para esto es necesario contar con el suficiente presupuesto como para capacitar a los adolescentes para realizar alguna labor que les genere ingresos económicos y con espacios de formación técnica, y materiales y herramientas además del personal capacitado para enseñar.

Este presupuesto debe ir también a la alimentación y vestimenta de los menores, refacción de los ambientes y compra de maquinarias y equipos tecnológicos como son las computadoras, televisores, etc., para lo cual se busca realizar convenios con instituciones dispuestas a donar dinero, materiales o bienes para este objetivo; cabe señalar que estas gestiones se dan por iniciativa del personal que vela por el bienestar de los menores.

Es importante señalar, luego de todo lo mencionado, que el peor factor es el cultural, porque normaliza todo acto de violencia o la justifica, creando una cultura donde la violencia, el consumo de drogas y otras conductas nocivas, son normales.

Por último, cabe agregar a lo anteriormente mencionado, que el origen de todos estos problemas es el mismo: la poca educación de las personas, que lleva consigo una mala situación económica causante de muchas dificultades; el poco conocimiento de métodos anticonceptivos, razón por la que estas personas tienen hijos desde edad temprana o sin la capacidad de brindarles una vida adecuada; poco control de las autoridades sobre el uso de drogas, por lo que los menores se ven expuestos y propensos a consumir; la violencia intrafamiliar, entre otros.

9. Conclusiones

Los CAR, auspiciados por el INABIF, cumplen correctamente con los protocolos y lineamientos establecidos, bajo estándares que regulan el funcionamiento y garantizan un servicio de calidad orientado a atender las necesidades del desarrollo social y físico de los NNA. Todo esto es orientado por varios enfoques que van alineados con la Convención de Derechos del Niño, dentro de los cuales están el enfoque de derecho, de familia, del ciclo de vida, psicosocial, ecológico, equidad de género y gestión de redes sociales, todos elaborados con el fin de asegurar un desarrollo integral durante la infancia y la adolescencia (Manual de Intervención, 2012). Además, promueve el fortalecimiento y valoración de las capacidades para lograr una participación correcta en las actividades y tareas planteadas en el PAI, respetando su individualización, fomentando una participación e integración grupal, tratando de abarcar la parte emocional, ocupacional y familiar de forma

sincronizada para poder gestionar un cambio completo para la reinserción de los menores en la sociedad o en una familia (adoptiva o biológica). Por lo expuesto se puede aseverar que es un trabajo tan sacrificado y costoso, como beneficioso para mejorar la realidad de esta niñez y adolescencia que requiere ayuda.

Sin embargo, como lo menciona la Convención de Derechos del Niño, el mejor espacio para el desarrollo de un NNA será su familia. Pese a que el centro de acogida les brinda vivienda, alimentación, vestimenta, soporte psicológico y social con la finalidad de promover el desarrollo humano, esto nunca será suficiente, porque un NNA institucionalizado puede presentar efectos negativos en su maduración psicológica y social. A este comportamiento, la OMS lo clasifica como síndrome con trastorno de comportamiento social ocasionado por la carencia afectiva, que se refleja en la dificultad de entablar relaciones sociales. De ahí la importancia de que el proceso de intervención que brinde el CAR, provea las herramientas necesarias para este propósito y fomente capacidades para una reinserción social exitosa, ya que la institucionalización trae consigo muchas limitantes, entre ellas, la segregación del niño de su entorno familiar y social obligándolo a vivir en condiciones muy distintas a la de sus pares.

Por otro lado, mediante el estudio se han identificado diversas problemáticas del CAR dentro de tres subsistemas: a) Subsistema psicosocial (Débil o ausente liderazgo, clima laboral no favorable, estrés permanente y desgaste emocional); b) Subsistema técnico (Pocas capacitaciones, profesional no especializado, escasas herramientas de trabajo y falta de personal básico); y c) Subsistema administrativo (Articulación incipiente y recursos limitados), los que generan tres cuellos de botella: alta rotación del personal, falta de personal básico o no capacitado y una débil articulación.

Al hacer un balance del modelo de gestión y resultados se encontró que el 95% (38) de los CAR no cuenta con personal básico para brindar atención integral, lo que genera una gran preocupación sobre la calidad de atención que están recibiendo sus NNA residentes. Asimismo, se pudo visualizar tres factores internos que influyen en el funcionamiento y resultados del programa: el factor político que se evidencia en el descuido y desinterés de las autoridades frente a esta problemática de la niñez y adolescencia; el factor económico que se muestra en el reducido presupuesto que derivan a los CAR que no permite cubrir las necesidades básicas en los NNA, además, el 47% (19) de los CAR superan la utilización de la capacidad instalada, lo que genera mayor gasto; y, por último, el factor cultural, que se hace visible en la normalización de la violencia en nuestra sociedad que no favorece un proceso de cambio en la familia y, por consiguiente, retrasa la reinserción

del NNA dentro de ella; se suma, además, la indiferencia de la población frente a esta problemática, dificultando que los NNA no puedan ejercer sus derechos.

En este marco, el programa presenta un modelo de gestión puramente público, es decir, su administración, planificación y servicios colectivos o comunes se consideran propiedad del Estado, donde recae principalmente la responsabilidad del manejo del bien común. En el caso del CAR, el principal responsable es la misma institución que no comparte el logro de resultados con otras entidades, en especial con los gobiernos locales y regionales, entidades privadas y ciudadanía en general.

Si bien hasta el momento los CAR están funcionando y obteniendo resultados positivos en los NNA residentes, consideramos que se debería aplicar dentro de su modelo el enfoque de gerencia social, que implica la capacidad para moverse en contextos cambiantes con habilidades para la coordinación interinstitucional, la negociación, la concertación, la generación de sinergias, entre otros, con el fin de obtener mejores resultados y mayor corresponsabilidad por parte de los actores que, a diferencia del modelo público, generan una participación responsable en el manejo de los bienes comunes.

Por lo anterior, en la búsqueda de mejores resultados en el proceso de atención de los NNA dentro de los CAR y su aplicación del enfoque en gerencia social, primero es necesario mejorar el proceso de intervención, debido a que se identificó que algunos NNA, al vivir fuera de los CAR, no logran adaptarse correctamente a las dificultades del entorno, por lo cual es más recomendable generar condiciones dentro de su proceso atención, de tal manera que les permita trabajar varios aspectos antes de su salida.

Para ello, es necesaria la co-gestión, puesto que actualmente cada CAR es independiente de promover convenios con diversas instituciones. Sin embargo, esta posible articulación está limitada a la calidad del gestor que presenta el CAR o la predisposición de colaboración por la otra entidad, cuando el propio INABIF debería articular con los actores mediante normativas nacionales. Por ejemplo, las UGEL o colegios deberían realizar acciones educativas en los CAR como parte de sus competencias, o captar por medio de universidades e institutos becas educativas como parte de su responsabilidad social, además de la atención diferenciada que deben tener los NNA residentes dentro de los establecimientos de salud y otros servicios.

Igualmente, mediante universidades y uso de las TIC se podría brindar programas formativos, actualización de cursos y apoyo psicológico al per-

sonal para un mejor desempeño de las labores. Asimismo, se debe pensar en una forma de mejorar el apoyo económico brindado, ya sea mediante la captación de nuevos donantes o mediante un sistema autosustentable, ya que esto es primordial al momento de hablar de mejoras. Por último, promover la participación de la comunidad como promotores vigilantes ante cualquier acto de desprotección o maltrato a los NNA, facilitando que se fomente una cultura de sana convivencia dentro de nuestra sociedad.

10. Recomendaciones

1. Los CAR deben poner en práctica el enfoque de gerencia social en sus planes nacionales, regionales y locales, con el fin de articular con diversos actores en pro de la mejora de los servicios.
2. Los CAR deben evitar la alta rotación del personal. Para ello, es necesario gestionar eficazmente los procesos de selección e implementar la gestión del potencial humano para el desarrollo profesional de los colaboradores, para alcanzar un clima laboral idóneo, además de cuidar la adecuación al puesto y la remuneración según la especialización y méritos alcanzados.
3. Es importante que al ingresar al CAR, el personal reciba una capacitación exhaustiva de las funciones y tareas que requiere su puesto, como también, recibir charlas o realizar actividades académicas periódicas para reforzar los conocimientos especializados.
4. El programa de capacitación debe ser actualizado de manera constante y su ejecución debe mejorar en frecuencia; además, se podrían incorporar capacitaciones de nivel internacional.
5. La creación de alianzas estratégicas con actores locales promoverán un compromiso vigente para el beneficio de los NNA y sus familias.

Bibliografía

- Bobadilla, P. A. (2017). "La puesta en práctica de la Gerencia Social. Una mirada desde los modelos de gestión de los programas y proyectos sociales". En *La Gerencia Social en la Práctica. Análisis de los modelos de gestión de programas y proyectos sociales*. Lima. PUCP. Recuperado de:
<http://files.pucp.edu.pe/posgrado/wp-content/uploads/2018/04/30153924/libro-gerencia-social-en-la-practica.pdf>

- Congreso de la República (2016) Decreto Legislativo N°297. *Protección de niñas, niños y adolescentes sin cuidados parentales o en riesgo de perderlos*, Lima-Perú.
- Defensoría del Pueblo (2019). *Condiciones de las niñas, niños y adolescentes privados de la libertad*. Lima, Perú.
- Graham A. & Zelikow P. (1999). Re escrito: *La esencia de la decisión*
- Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (2019a). Guía para el Personal de Atención Permanente en los Centros de Acogida Residencial de la USPNNA- INABIF- MIMP. Lima, Perú.
- (2019b). Resultados del Monitoreo a los Centros de Servicios de Protección y Desarrollo Familiar. Lima-Perú.
- (2017) *Resolución Ministerial N° 90*. Modificación del Manual de Operaciones del Programa Integral Nacional para el Bienestar Familiar – INABIF. Lima, Perú.
- (2014a). Manual de Atención Integral a Niños, Niñas y Adolescentes en los Centros de Atención Residencial del INABIF. Lima, Perú.
- (2014b). Reglamento Interno de los Centros de Atención Residencial. Lima, Perú.
- (2013). Las buenas prácticas de los CEDIF de Lima Metropolitana. Lima-Perú.
- (2012a). *Manual de Acreditación y supervisión de programas para niñas, niños y adolescentes sin cuidados parentales en el Perú*. Lima, Perú.
- (2012b). *Manual de Intervención en Centros de Atención Residencial de niñas, niños y adolescentes sin Cuidados Parentales* Lima. Perú: Hilmart S.A. Obtenido de https://www.mimp.gob.pe/files/direcciones/dgna/manual_intervencion_dgna.pdf
- (2012c). Manual de Operaciones del Programa Integral Nacional para el Bienestar Familiar – INABIF. Lima, Perú.
- (2012d). Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia, Lima Perú.
- UNICEF (2018). *Cifras de la violencia hacia los niños, niñas y adolescentes en el Perú*.

DATA

- *Gianina Del Carmen Samamé Jáuregui* es licenciada en obstetricia por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, cursando la Maestría en Gerencia Social de la Pontificia Universidad Católica del Perú y con especialización en marketing. Actualmente es directora de cuenta de una consultora de marketing especializada en salud y educación con experiencia nacional e internacional.
- *Norath Beltrana Pacheco Chavez* es licenciada en Psicología por la Universidad Nacional Hermilio Valdizan. Cursa la maestría en Gerencia Social de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Pasante en la Universidad Católica de Colombia. Cuenta con estudios en temas prevención de la violencia sexual, desigualdad de género, comportamiento y desarrollo humano. Tiene experiencia en sector público y privado, y ha recibido reconocimientos por la PUCP (temática de educación y emprendimiento), GOREHCO (premio de la mujer) y Colegio de Psicólogos (activista).

Alianza para servicios digitales y financieros: Un análisis desde el enfoque de la gerencia social

Gladys Alarcón Rivas, Fiorella Avalos Pazos, Christian Camacho Mercado, Lucero Centeno Huamaní, Marleni León León, Zulema Ureta Livias, Marco Zaanoni Loayza

El siguiente artículo presenta un estudio de caso del modelo de gestión del proyecto Alianza para Servicios Digitales y Financieros que es implementado por el Centro de Información y Prevención para el Abuso de Drogas (CEDRO) con la participación de empresas privadas y de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo (USAID). Este proyecto tiene el objetivo de desarrollar y diversificar los mercados locales de 101 localidades de las regiones de Huánuco, San Martín y Ucayali, a través del acceso a la conectividad y los servicios financieros formales. Desde el enfoque de la gerencia social, se presentarán los principales hallazgos obtenidos del análisis del modelo de gestión del proyecto, resaltando los factores externos e internos que hacen posible el cumplimiento o no de las metas establecidas. En ese sentido, se estudiarán, principalmente, los mecanismos de coordinación y comunicación que son establecidos durante la implementación de las actividades para así comprender cómo se relacionan los distintos actores para poder cumplir o no con sus funciones. Además, se analizará cómo la articulación o no de los objetivos de las empresas privadas con los del proyecto afecta el logro de los objetivos del proyecto.

Introducción

El Centro de Información y Educación para la Prevención del Abuso de Drogas - CEDRO es una institución privada peruana sin fines de lucro, fundada el año 1986, orientada a promover el desarrollo integral de la población y localidades, alentando la incorporación de estilos de vida saludables, promoviendo el desarrollo social y económico, distantes a comportamientos de riesgo; alentando principalmente alternativas preventivas, formativas, tecnológicas, financieras, laborales y recreativas, con énfasis en el fortalecimiento de habilidades blandas.

Entre mayo del 2012 y julio del 2017 CEDRO, con el auspicio de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), llevó a cabo la implementación del Proyecto Inclusión Digital (PID), con el propósito de conformar, en zonas de la Amazonía afectadas por el narcotráfico, una red de telecentros que se constituyan en lugares de encuentro, aprendizaje y comunicación para fortalecer el desarrollo social

y económico de las comunidades a través del uso de nuevas tecnologías de la información y comunicación (TIC). El proyecto se desplegó en las regiones Huánuco, San Martín y Ucayali, logrando capacitar a más de 5,000 personas en el uso de herramientas digitales y contabilizando a más de 35,000 usuarios de telecentros.

En esta ocasión, CEDRO, en base a los logros alcanzados por el PID y considerando que hay un importante mercado de conectividad y servicios financieros no atendidos en el país, sigue avanzando en su misión de contribuir al desarrollo de las regiones amazónicas peruanas a través del proyecto denominado Alianza para Servicios Digitales y Financieros, con el propósito de aportar a la modernización y diversificación de los mercados locales en zonas de desarrollo alternativo de las regiones Huánuco, San Martín y Ucayali, a través del acceso a la conectividad y a los servicios financieros. Cabe mencionar que la duración del proyecto es del 15 de diciembre del 2017 hasta el 14 de diciembre del 2022. En el siguiente apartado, se presentará con más detalle la información general del proyecto.

Información general

El proyecto Alianza para Servicios Digitales y Financieros (en adelante Alianza) es implementado por CEDRO y socios del sector privado comprometidos con esta visión de desarrollo, incluyendo empresas del sector telecomunicaciones (Yachay Telecomunicaciones), sistemas (CISCO), así como del sector financiero (MiBanco, Financiera Confianza, Microfinanciera Prisma y Caja los Andes), que plantean un marco de trabajo conjunto con miras a cumplir con los propósitos de la intervención.

En ese sentido, la Alianza es una asociación pública/privada promovida y financiada por USAID, cuyo modelo se basa en las habilidades y experiencias del sector privado para desarrollar soluciones dirigidas al mercado que promuevan los objetivos de desarrollo planteados por el proyecto. Esto es codiseñado, cofinanciado y coadministrado por todos los socios involucrados para que los riesgos, responsabilidades y recompensas de la asociación sean compartidos.

Asimismo, se debe destacar que el implementador principal de la Alianza es CEDRO quien a través del desarrollo de las actividades de sus componentes contribuye con el cumplimiento de los objetivos del Programa de Desarrollo Alternativo de USAID (OD 1: Incrementar las alternativas a los cultivos ilícitos de coca en las regiones seleccionadas), por lo tanto, la ubicación sectorial del proyecto corresponde a la sociedad civil o tercer sector.

Del mismo modo, se debe reconocer que el proyecto, siguiendo los lineamientos de USAID, tiene un enfoque de desarrollo alternativo, el cual consiste en promover la inclusión financiera y digital para dinamizar las economías locales, llevando internet a comunidades donde antes se solía cultivar coca, brindando capacitación en educación digital y financiera, y promoviendo el uso y acceso a préstamos, cuentas de ahorro y otros servicios financieros, y así cubrir brechas y generar un entorno tecnológico y financiero que favorezca el desarrollo de las poblaciones de Ucayali, San Martín y Huánuco.

El desarrollo alternativo brinda la oportunidad de detener la tendencia de marginación de las comunidades productoras de coca y procurar que éstas formen parte del proceso de desarrollo nacional, convirtiéndolas en un sector productivo dinámico; cabe precisar que, en el ámbito local, las actividades del desarrollo alternativo son a veces la única (o la principal) intervención institucionalizada en regiones difíciles o aisladas. Estas áreas, a pesar de tener producción de coca -que genera un ingreso individual sustancial-, no tienen la infraestructura económica, ni los servicios básicos, para un desarrollo real y, por consiguiente, observan un alto nivel de necesidades básicas insatisfechas. Estas actividades pueden generar, por lo tanto, expectativas altas y crear las condiciones apropiadas para movilizar los esfuerzos de aquellos que se motivan para mejorar su condición económica y social.

La problemática que busca enfrentar la Alianza

A partir del enfoque de desarrollo alternativo promovido por USAID, la Alianza se ha planteado la tarea de contribuir a los esfuerzos del gobierno por cerrar la brecha digital aún presente en el país, en especial en el ámbito rural. Esto se fundamenta que hasta el año 2018 solo el 3.7% de los hogares en zonas rurales cuenta con acceso a internet (INEI: 2018). En el caso de las regiones de Huánuco, San Martín y Ucayali, ninguna de ellas sobrepasa el 12% de hogares conectados (INEI: 2018) y hay que agregar que dichas regiones presentan los mayores problemas con fibra óptica, lo cual reduce la velocidad y cobertura de la señal. Asimismo, se ha observado que sólo el 25.9% de la población mayor a 6 años usan internet en la selva (INEI:2018). En ese sentido, el proyecto considera que la *alfabetización digital* es un medio para desarrollar las capacidades en las personas para el aprovechamiento del uso de las *tecnologías de información y comunicación*, lo cual reduce la exclusión social y otorga mayores oportunidades económicas.

Del mismo modo, el proyecto busca contribuir con la política nacional de inclusión financiera que está enfocada en promover el uso, acceso y calidad de los servicios financieros. Cabe mencionar que, la cobertura de las entidades financieras ha aumentado en los últimos años, pasando de una presencia del 27% de los distritos a nivel nacional a un 82% en el 2018 (SBS: 2018). Sin embargo, aún se presentan limitantes en los avances, ya que todavía el 68% de la población que ahorra, lo hace fuera del sistema financiero, lo cual aumenta en el ámbito rural (SBS: 2018). En el caso de las regiones de la selva, se ha identificado que el porcentaje de personas que han accedido a un préstamo es de 15% lo cual se encuentra por debajo de la media nacional. Por otro lado, en dichas regiones sólo el 12% de la población mayor de 18 años tiene una cuenta de ahorros, el cual es el porcentaje más bajo a nivel nacional (INEI:2018). En ese sentido, se hace relevante la intervención de un proyecto que promueva la inclusión financiera ya que permite reducir la pobreza y aumentar la calidad de vida de las personas.

Con lo mencionado se puede señalar que las regiones de la selva han mantenido las mayores brechas de acceso a los servicios financieros y digitales en el país. Asimismo, muchas de las localidades de Huánuco, San Martín y Ucayali se encuentran en un periodo de post-erradicación de cultivo de coca, por tal motivo, la Alianza ha considerado importante promover la inclusión digital y financiera en estas regiones para fortalecer sus economías locales y evitar así una reconversión de cultivos. En ese sentido, se ha planteado un objetivo general y dos específicos.

Objetivos, resultados y estrategias de la Alianza

Objetivo general: Contribuir a modernizar y diversificar los mercados locales en zonas de desarrollo alternativo en 101 localidades priorizadas de las regiones de Huánuco, San Martín y Ucayali.

Objetivo específico 1: Potenciar el uso efectivo de la conectividad y de herramientas digitales, mediante la expansión de un mercado de servicios de internet y fortalecimiento de competencias en tecnología de la información.

Objetivo específico 2: Propiciar el acceso y uso de servicios financieros formales mediante la expansión de la oferta y fortalecimiento de capacidades financieras.

Del mismo modo, la Alianza, para alcanzar sus objetivos específicos, ha planteado el siguiente marco de resultados:

Cuadro N° 1 Marco de resultados de la Alianza

Resultados	Indicadores	Meta Total
1. Expansión sostenible del acceso a internet en áreas de Desarrollo Alternativo	1.1 Valor de la inversión privada movilizada para expandir la inversión en internet	\$5.3m
	1.2 N° mensual de clientes pagantes de internet.	15,000
	1.3 N° de usuarios de internet	75,000
	1.4 N° de centros poblados con más de 400 habitantes con acceso a internet	101
	1.5 Ganancias generadas mediante los servicios de Internet	\$16m
	1.6 N° de personas que han recibido entrenamiento digital	10,000
	1.7 Proporción de hombres y mujeres que reciben entrenamiento digital	1
2. Servicios e inversiones financieras rurales estimuladas en áreas de Desarrollo Alternativo	2.1 Valor de nuevos servicios financieros movilizados	\$22m
	2.2 N° de clientes de préstamos y ahorros	8,000
	2.3 N° de personas que reciben entrenamiento en alfabetización financiera	10,000
	2.4 N° de personas entrenados por socios de la Alianza sin fondos de USAID	3,000
	2.5 N° de usuarios de pagos móviles	3,750
	2.6 Proporción de hombres a mujeres que reciben préstamos	1.3

Fuente: Plan Operativo Año 1 de la Alianza para Servicios Digitales y Financieros.

Para alcanzar las metas propuestas, la Alianza ha planteado las siguientes estrategias: fortalecer mercados, hacer que los servicios digitales y financieros estén al alcance de todas las personas sin discriminación y que ellas estén preparadas para utilizarlos de manera efectiva; aplicar las mejores prácticas de finanzas micro rurales; promover de soluciones adecuadas para las necesidades locales; cerrar brechas de género y empoderar a las mujeres; capitalizar la inversión privada de los aliados; y, generar y diseminar aprendizajes.

Por otro lado, se debe señalar que la Alianza dentro del ámbito geográfico de la selva ha realizado una priorización de localidades a intervenir, aplicando una serie de criterios socioeconómicos.

Área de intervención de la Alianza

El ámbito de intervención del proyecto son 101 localidades priorizadas en las regiones de San Martín, Huánuco y Ucayali. Esta selección comprende a los centros poblados con una población mayor a 400 habitantes y/o cuentan con una relevancia comercial/económica en la zona. Con ello, la población objetivo del proyecto supera las 200,000 personas (población general) (INEI: CENSO 2017). A continuación, se presenta el mapa de cobertura de la Alianza:

Gráfico N° 1 Mapa de Intervención de la Alianza



Fuente: Plan Operativo año 1 de la Alianza para servicios Digitales y Financieros.

Cabe señalar que la Alianza cuenta con la participación de actores públicos y privados para la ejecución de sus actividades.

Principales actores públicos y sus roles en la Alianza:

- *Gobiernos regionales de San Martín, Huánuco y Ucayali:* Elaboran y aprueban las políticas, planes y programas de desarrollo de las regiones, así como su proyecto de presupuesto, los que ajustan a la política nacional de desarrollo y al presupuesto de la Nación.

Principales actores privados y sus roles en la Alianza

- *CEDRO:* Gestión, monitoreo y evaluación de la Alianza.
- *USAID:* Asistencia técnica y financiera al proyecto.
- *Cisco:* Promueve la demanda y utilización de herramientas digitales a través de su plataforma educativa de cursos de alfabetización digital, emprendimientos tecnológicos y soporte técnico certificado que contribuye a generar valor para las familias y negocios de las localidades priorizadas.
- *Caja Los Andes:* Ampliación de la cobertura de productos y servicios financieros con concentración en los micro productores agrarios.

- *Yachay Telecomunicaciones*: Promueve la ampliación de la oferta de conectividad y servicios digitales (cloud, hosting, diseño web, etc.) para clientes residenciales, comerciales y empresariales.
- *Mibanco*: Ampliación de la cobertura de productos y servicios financieros, incluyendo microcréditos, con énfasis en mujeres. Canalización del flujo de dinero en las zonas de intervención.
- *Financiera Confianza*: Ampliación de la cobertura de productos y servicios financieros, incluyendo microcréditos, con énfasis en mujeres.
- *Microfinanzas Prisma*: Ampliación de la cobertura de productos y servicios financieros, incluyendo microcréditos.

A continuación, se presenta el objeto de estudio que ha guiado el análisis del modelo de gestión de la Alianza.

Factores que intervienen en el éxito o no de la Alianza: La articulación de objetivos entre los actores del proyecto

La Alianza para Servicios Digitales y Financieros tiene la finalidad de diversificar y modernizar los mercados locales en zonas de desarrollo alternativo de las regiones de Huánuco, San Martín y Ucayali; por medio del acceso a la conectividad y a los servicios financieros. Para lograrlo se ha formado una asociación publico/privada basada en los intereses comerciales de las empresas privadas para expandir sus negocios en las zonas de desarrollo alternativo, lo cual contribuye a alcanzar los resultados esperados. A partir de ello, se señala que la naturaleza de este proyecto es garantizar la participación activa del sector privado por medio de una serie de incentivos que generan un beneficio económico para las organizaciones. Sin embargo, se ha observado que un grupo de empresas privadas, aliadas del proyecto¹, mantienen bajo interés por cumplir con los acuerdos establecidos en los convenios. Por tal motivo, el presente estudio se centra en analizar cómo la falta de articulación entre los objetivos de estas organizaciones con las del proyecto, genera que no haya un cumplimiento de las metas.

Asimismo, se estudian los mecanismos de coordinación y comunicación que son establecidos durante la implementación de las actividades para así comprender cómo se relacionan los distintos actores para poder cumplir o no con sus funciones. Los objetos de estudio seleccionados son fundamentales para lograr una buena gestión del proyecto ya que, al no haber adecuados medios de coordinación, comunicación y manejo de conflictos de

¹ En el presente estudio, por aspectos de confidencialidad, se ha considerado pertinente no indicar directamente el nombre de las empresas que mostraron bajo interés en los acuerdos del proyecto, con el fin de minimizar cualquier tipo de daño hacia las mismas.

intereses, puede ocasionar que la implementación de las propuestas tenga mayores dificultades para ser viables y alcanzar los objetivos.

Cabe mencionar que la presente investigación ha empleado el enfoque cualitativo para recoger información relevante sobre la gestión del proyecto y así poder responder las preguntas planteadas con relación al objeto de estudio. A continuación, se describe la metodología utilizada.

Metodología

Para el este estudio de caso se ha utilizado el enfoque cualitativo con la finalidad de lograr una comprensión más profunda del objeto de estudio seleccionado (la desarticulación entre los objetivos de los socios privados y los del proyecto). En ese sentido, la recopilación de información fue realizada a través de la aplicación de entrevistas semi-estructuradas a actores claves (fuentes primarias) y la revisión de documentos de gestión de la Alianza (fuentes secundarias).

En cuanto a las fuentes primarias, se ha recopilado información a partir de la aplicación de entrevistas a seis involucrados del proyecto, siendo éstos el gerente del Componente de Conectividad, gerente del Componente de Servicios Financieros, el especialista de Comunicaciones, el especialista de Monitoreo, Evaluación y Aprendizaje, el coordinador zonal y un promotor de campo. Previamente se elaboraron guías de entrevista con 17 preguntas en función de cada una de las posiciones de los actores a entrevistar. Las entrevistas se realizaron a través de la plataforma zoom y se desarrollaron en un tiempo aproximado de 50 minutos para cada entrevistado. Asimismo, al inicio de las entrevistas se comunicó el objetivo de éstas a cada uno de los entrevistados, enfatizando que el fin es estrictamente académico y que, en ese sentido, su participación es totalmente confidencial, y se les solicitó su consentimiento para grabar la conversación. Asimismo, las grabaciones de las entrevistas han sido transcritas para poder realizar el análisis de la información obtenida. Es importante resaltar que las entrevistas estuvieron enfocadas a comprender la coherencia entre los objetivos del programa y la problemática a resolver; la división de trabajo y mecanismos de coordinación, la cultura organizacional, liderazgo y trabajo en equipo, y el sistema de control, poder, autoridad y toma de decisiones.

En cuanto a las fuentes secundarias, se ha revisado documentación del proyecto, como la línea base, el plan de trabajo, los reportes de monitoreo, los planes de gestión de los componentes, brouchures informativos de la Alianza, con el fin de obtener mayor información del proyecto orientado a nuestro objeto de estudio. Asimismo, se contó con información de la

implementación del Proyecto de Inclusión Digital (PID) entre los años 2012 y 2017, llevado a cabo por CEDRO con el auspicio de USAID; este antecedente ha permitido recabar la información necesaria para el análisis del proyecto, el mejor entendimiento del mismo y sobretodo ha servido como un medio de referencia y guía para tratar el proyecto actual.

Con el recojo de la información relevante se ha podido describir y analizar el modelo de gestión del proyecto. A continuación, se describirán los puntos más importantes encontrados en la investigación y que guardan relación con el objeto de estudio.

Modelo de gestión de la Alianza

De acuerdo a nuestro objeto de estudio, el cual consiste en analizar la falta de articulación entre los objetivos de las empresas aliadas con las del proyecto, se ha visto por conveniente realizar el estudio de cinco dimensiones del modelo de gestión del proyecto, con la finalidad de comprender la problemática que enfrenta la Alianza.

Articulación de los objetivos con la problemática que enfrenta el proyecto

Para empezar el análisis del modelo de gestión del proyecto, se debe mencionar que la Alianza para servicios Digitales y Financieros surge con el propósito de ayudar a reducir las brechas en el acceso a los servicios digitales, así como a los servicios financieros en el país. En ese sentido, se observó que dicha problemática se encuentra acentuada en la región de la selva peruana donde sólo el 12% de sus hogares tienen una conexión a internet (INEI: 2017) y sólo el 15% de su población ha accedido a un préstamo de una entidad financiera (SBS: 2018). Del mismo modo, se evidenció que gran parte de las localidades rurales de la selva presentan un índice de pobreza monetaria superior al 20% (INEI: 2017).

En ese contexto, la Alianza ha elaborado su teoría de cambio, la cual parte de considerar que en las zonas de intervención existe un mercado de conectividad no atendido en las instituciones (públicas y privadas) y en la población general. Asimismo, se verifica la ausencia de servicios financieros adecuados a la realidad local y con facilidades de acceso para las organizaciones y pobladores. Además, el proyecto considera que es necesario generar un entorno tecnológico y financiero que favorezcan el desarrollo y dinamización de las economías locales, incluyendo a los distintos segmentos y participantes económicos.

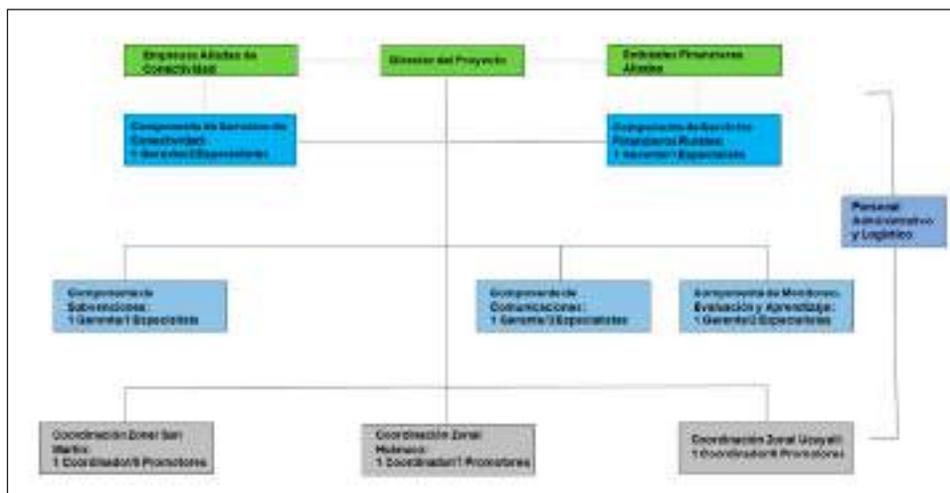
A partir de su teoría de cambio, la Alianza ha diseñado su objetivo general, el cual es *aportar a la modernización y diversificación de los mercados locales en zonas de Desarrollo Alternativo de las regiones Huánuco, San Martín y Ucayali; a través del acceso a la conectividad y los servicios financieros*. Para lograrlo, el proyecto ha alineado los objetivos de desarrollo regional con los de la empresa privada, buscando facilitar la instalación de infraestructura tecnológica y física necesaria, asegurando la provisión de los servicios de conectividad y financieros, y dotando a las zonas con capital humano capacitado para asumir las tareas de desarrollo. Esto se plasma en los dos objetivos específicos de la Alianza: a) *potenciar el uso efectivo de la conectividad y de herramientas digitales, mediante la expansión de un mercado de servicios de internet y fortalecimiento de competencias en tecnología de la información* y b) *propiciar el acceso y uso de servicios financieros formales, mediante la expansión de la oferta y fortalecimiento de capacidades financieras*; así, la Alianza busca que la población beneficiaria cuente con mayores fuentes de información, comunicación y conexión con su región y el resto del país y, a su vez, accedan a servicios financieros que los acerquen a la formalidad, fomentado el surgimiento de emprendimientos e iniciativas económicas locales.

Revisando los objetivos del proyecto, se concluye que en sus descripciones enuncian los cambios que buscan generar en las localidades intervenidas (desarrollo económico y social) y, además, señalan los medios necesarios para lograrlos (inclusión financiera y digital).

Estructura orgánica de la Alianza: División del trabajo

En segundo lugar, se ha analizado la estructura orgánica del proyecto, la cual es gestionada por la ONG CEDRO, quien además monitorea y evalúa las actividades de la Alianza en su conjunto. Al mismo nivel, se encuentran las empresas privadas aliadas, las cuales trabajan de la mano con el Componente de Servicios Digitales, así como con el Componente de Servicios Financieros, quienes se encargan de promover el acceso a la conectividad y el uso de herramientas digitales, así como la educación financiera y la oferta de productos y servicios financieros, según corresponda. Asimismo, se cuenta con otros tres componentes (Comunicaciones, Donaciones y Monitoreo, Evaluación y Aprendizaje) que complementan de manera transversal las actividades del proyecto. Cada componente está dirigido por un gerente y tiene el apoyo de especialistas. Por último, la Alianza presenta un personal de campo (coordinadores zonales y promotores) que se encuentran divididos entre las tres regiones de intervención y son los encargados de trabajar directamente con la población.

Gráfico N° 2 Estructura Orgánica del Proyecto



Fuente: Elaboración propia

El proyecto se basa en una estructura orgánica funcional que permite fácilmente conocer las funciones y responsabilidades de cada agente involucrado utilizando un único flujo de operaciones, que va desde el acceso a la conectividad y el uso de herramientas digitales (empresas de conectividad), hasta la educación financiera y la oferta de productos y servicios financieros (entidades financieras).

Las responsabilidades distribuidas a cada uno de los actores involucrados parten de las capacidades que posee cada agente, de tal manera que permite organizar coherentemente las actividades estratégicas para cumplir los objetivos del proyecto.

Siguiendo la perspectiva de Mintzberg (1984), el núcleo de operaciones del proyecto vendría a ser los componentes financieros y digitales que se encargan de brindar directamente los servicios que se ofrecen a la población de las localidades de las regiones San Martín, Huánuco y Ucayali. Esta parte de la organización formal responde coherentemente a los objetivos del proyecto, dado que comparten objetivos comunes y están comprometidos a actuar de manera activa en un plan colectivo a favor del país. Además, son los ejes principales de acción para que la población sea parte del proyecto, es decir son los aliados estratégicos para cumplir con los objetivos.

Es importante señalar que, si bien es cierto en la estructura orgánica del proyecto no se especifica directamente la participación de USAID como promotor y financista del mismo, la división del trabajo y la coordinación

de funciones que tiene USAID responde a la coherencia del proyecto, por tanto, está alineada con los objetivos, las estrategias rectoras, los servicios que ofertan y los recursos humanos con que cuentan, promoviendo valores y un mundo libre, pacífico y próspero en apoyo de la política exterior de los Estados Unidos.

USAID lidera la asistencia internacional para el desarrollo a través de asociaciones o inversiones que salvan vidas, reducen la pobreza, fortalecen la gobernabilidad democrática y ayudan a las personas a salir de las crisis humanitarias, y para ello cuentan con un staff de profesionales estratégicamente ubicados en su estructura orgánica que se encargan de cumplir los objetivos institucionales de USAID en cada una de sus gestiones a nivel mundial.

Ahora, bien, con el fin de alcanzar los propósitos comprometidos por la Alianza, CEDRO, como líder, ha establecido un «Plan de gestión con socios», donde se evidencia que los aliados comparten objetivos comunes y están comprometidos a actuar de manera activa en un plan colectivo a favor de las localidades del Perú.

En la Alianza, el proceso de gestión y coordinación con el equipo de trabajo -donde intervienen todos los componentes- se da a través de reuniones semanales, evidenciando los avances y el desarrollo del proyecto, así como la toma de decisiones. En estas reuniones participan el director del proyecto y gerentes de cada uno de los componentes.

De manera resumida se detallan los componentes que participan en el proyecto. Inicialmente está el componente de *Servicios de Conectividad*, quienes como principal función tienen la promoción y difusión del acceso y uso efectivo de internet y las tecnologías de información para facilitar el desarrollo de herramientas y servicios digitales para la pequeña empresa, sector financiero, instituciones públicas y población en general.

Las actividades de este componente se vinculan con dos documentos de gestión que son el «Plan de Negocios para la Venta de Servicios de Internet» y el «Plan de Despliegue de Red», ambos documentos elaborados principalmente por el aliado Yachay Telecomunicaciones. El plan de negocios, además de hacer un análisis del entorno, describe las estrategias para la toma de decisiones relacionadas con el mercado. Incluye un plan comercial, la definición de productos, servicios y precios, un plan de marketing, la determinación de los canales de venta y un plan financiero que incluye una proyección de ventas y el flujo de caja.

Otro de los componentes es *Servicios Financieros*, el cual tiene como función el acceso y uso de servicios financieros rurales a la población de las

localidades donde participa el proyecto, cuya finalidad es fortalecer la oferta de servicios financieros a través de un mecanismo de pagos por resultados para las entidades que generen mejoras e innovaciones en el mercado de servicios financieros, ampliando la cobertura y variedad de productos para personas naturales y organizaciones locales; este cuenta con un plan de trabajo para cada una de las entidades financieras aliadas.

Luego se encuentra el componente *Donaciones*, el cual se encarga de establecer los convenios con las empresas privadas aliadas definiendo las responsabilidades y productos que deben ser entregados para que puedan recibir el financiamiento provisto por USAID. Este componente aplica un plan de donaciones que implementa mecanismos innovadores para captar la participación del sector privado.

Otro de los componentes es *Monitoreo, Evaluación y Aprendizaje*, el cual tiene como finalidad realizar un seguimiento a la gestión del proyecto y determinar la viabilidad del mismo a través de reportes, estudios de línea base, investigaciones cuantitativas y cualitativas, entre otros.

Y, finalmente, el componente de *Comunicaciones*, que tiene por finalidad promover, difundir el programa a través de campañas publicitarias en medios escritos, medios audiovisuales, y redes sociales.

La división del trabajo en el proyecto se agrupa por las principales actividades o funciones que realiza cada componente, evidentemente existe una adaptación de los actores y una comunicación fácil y fluida. Cada uno de los profesionales que participan del proyecto es responsable de su trabajo y coordinaciones, por tanto, la selección de los recursos humanos es rigurosa para que cumplan con el perfil que se requiere para este tipo de proyectos (debe contar con la aprobación de USAID), aun cuando sea limitada la cantidad de personas que puedan realizar determinadas actividades.

Mecanismos de coordinación orientados a resultados

En tercer lugar, se han analizado los procesos y mecanismos de coordinación del proyecto. En ese sentido, se identificó que la Alianza ha considerado una lógica de intervención basada en acciones que generen efectos e impactos evidentes empleando la metodología del marco lógico como herramienta de planificación capaz de orientar al equipo de gestión a través del análisis de las diferentes situaciones, contextos y resultados. Además, se ha observado que la matriz de marco lógico del proyecto presenta una jerarquización de objetivos, la cual está formulada bajo una lógica de medios-fines, permitiendo diferenciar las acciones y resultados a nivel de objetivos, haciendo evidentes los cambios favorables que se esperan lograr con la intervención.

A partir del análisis del marco lógico, se han establecido cinco procesos misionales: a) coordinación y ejecución de sesiones de sensibilización; b) coordinación y ejecución de talleres de capacitación; c) implementación de servicios de conectividad y financieros; d) captación de clientes de servicios de conectividad; y, d) captación de clientes de servicios financieros. En ese sentido, se puede observar que los procesos definidos por el proyecto van de la mano con los servicios que intenta entregar. Por ello, primero se busca concientizar a las personas sobre la importancia del uso de estos servicios y luego se les capacita para que puedan utilizarlos de manera óptima. Ambos procesos generan la demanda de los servicios digitales y financieros, la cual es satisfecha por la oferta brindada por las empresas privadas aliadas. Es así que las actividades del proyecto están organizadas en cuatro procesos grandes (capacitación, apropiación de herramientas, inclusión de mercados y dinamización de la economía) que permiten alcanzar los resultados esperados. Esto se observa en el siguiente gráfico:

Gráfico N° 3
Procesos de la Alianza Crece



Fuente: Elaboración propia.

Para ejecutar las actividades, el proyecto cuenta con un director, el cual coordina con los gerentes de los componentes de los servicios de Conectividad y Servicios Financieros, así como con los gerentes de los componentes transversales (Comunicaciones, Donaciones y Monitoreo, Evaluación y Aprendizaje). En este espacio, se establecen los principales lineamientos que van a tomar cada una de las actividades del proyecto. Además de ello, se realizan coordinaciones entre los coordinadores zonales y los gerentes de cada componente para establecer las acciones que realizarán los promotores de campo. En el caso del componente de *Conectividad* se coordinan acti-

vidades tales como, sesiones de sensibilización, talleres, cursos y contactos directos con la población, para la expansión de un mercado de servicios de internet y fortalecimiento de competencias en tecnología. En *Servicios Financieros*, se coordinan las sesiones de sensibilización, talleres, ferias financieras y exposiciones que promuevan la demanda de productos financieros formales en la población local.

Por otro lado, una de las estrategias del proyecto es establecer alianzas con municipalidades distritales y provinciales, instituciones financieras, organizaciones sociales de base (agricultores, grupos de mujeres artesanales, entre otros) para articularse y realizar trabajo en campo, ya que es más práctico trabajar con instituciones y/o organizaciones. Estas coordinaciones son realizadas por el equipo de campo del proyecto.

Asimismo, se debe destacar que los gerentes de los componentes Servicios Financieros y Servicios de Conectividad tienen espacios de coordinación con representantes de las empresas privadas, en los cuales se discuten los mecanismos a seguir para instalar la infraestructura necesaria para ofrecer sus productos al mercado local. Cabe mencionar que cuando se van a tomar las decisiones finales de cada una de las actividades implementadas por los aliados, el director participa en ellas. Desde el punto de vista de los entrevistados, hay empresas con las cuales se puede realizar una coordinación fluida y otras que presentan dificultades para establecer mecanismos de comunicación.

Liderazgo y trabajo de equipo en la Alianza

El cuarto punto analizado es la cultura organizacional del proyecto, la cual está basada en el principio de trabajo en equipo, ya que, para el logro de los objetivos establecidos, hay una coordinación constante entre los miembros de la alianza. Entre las gerencias del proyecto y las gerencias de las empresas aliadas existe una relación de confianza y compromiso, y una permanente comunicación con el fin de velar por el cumplimiento de los objetivos definidos en función de los planes operativos.

Asimismo, el trabajo en equipo se ve reflejado en el constante flujo de información que se da entre las distintas áreas y componentes, y las empresas aliadas del proyecto, en reuniones semanales para la revisión de los avances y toma de decisiones. Sin embargo, durante el desarrollo del proyecto se han presentado algunas dificultades en el flujo de comunicación entre los promotores y coordinadores zonales de los servicios digitales y financieros que se encuentran realizando trabajos de campo en aproximadamente 70 zonas de intervención -entre ellas caseríos, comunidades

nativas y distritos de la Selva-, con los gerentes de estos componentes que se encuentran laborando en Lima.

Se evidencia un liderazgo positivo por parte del director y gerentes, estableciendo sinergias entre las diferentes empresas privadas de la Alianza, generando confianza, discusión y consenso en los acuerdos y decisiones; esto es fundamental para la articulación con los actores involucrados. Las gerencias del proyecto delegan responsabilidades y empoderan a los coordinadores zonales en la toma de decisiones de actividades de campo como la promoción de los servicios digitales y financieros, y talleres educativos incentivando el compromiso y responsabilidad en el trabajo, lo cual permite generar relaciones más horizontales y cálidas. En ese sentido, existe un liderazgo dirigido a aprovechar en mayor medida las capacidades del equipo de trabajo, lo cual ha generado buenas prácticas colaborativas entre las empresas privadas y organizaciones que participan en el proyecto para la construcción de estrategias que ayuden al logro de los objetivos a través del establecimiento de relaciones sociales caracterizadas por actitudes de confianza y comportamientos de cooperación y reciprocidad.

Como parte de la cultura organizacional, los diferentes actores involucrados tienen una visión compartida sobre los objetivos del proyecto y dirigen sus acciones a promover la inclusión financiera y digital en las zonas de desarrollo alternativo. No obstante, algunas empresas privadas aliadas han mostrado dificultades para alinear sus objetivos propios con los del proyecto, lo cual ha generado que prioricen o se enfoquen en objetivos ajenos a los de la Alianza y, en consecuencia, se ha afectado la consecución de algunas metas comunes del proyecto.

Sistemas de poder en la Alianza

Finalmente, la quinta dimensión analizada es el sistema de poder presente en el proyecto, que ha demostrado ser flexible y adaptativo, estableciendo mecanismos de comunicación fluida entre los equipos de trabajo desde la oficina central, las coordinaciones y las unidades de acción. La posición de máxima jerarquía es la del director del proyecto, cuyo liderazgo es fundamental para la articulación de las gerencias y áreas involucradas en el proyecto.

A nivel externo, quien ejerce el poder de control es USAID, pues es quien financia el proyecto la cual, como institución de gobierno, tiene procedimientos establecidos bastante rígidos. Por ejemplo, CEDRO tiene que presentar el proyecto de una manera muy estricta, deben contar con un personal clave en el proyecto, el cual debe ser aprobado por USAID

y cumplir con los términos de referencia que brinda este organismo; los términos de referencia incluyen las metas, indicadores, resultados del proyecto.

Pheffer (1993) señala que el sistema de control dentro de un proyecto es sumamente importante, debido que permitirá saber si se están produciendo resultados, saber qué está funcionando y que no, dentro del proyecto. En ese sentido, el componente transversal del proyecto (gerencia de Monitoreo, Evaluación y Aprendizaje), es el encargado de hacer seguimiento y monitorear el proyecto, quienes, regidos por un plan, han logrado implementar un sistema de Monitoreo y Evaluación efectiva, de tal manera que permita obtener información confiable y generar espacios de reflexión sobre las actividades realizadas en el proyecto, con la finalidad de que se tomen decisiones oportunas y adecuadas; esta área es responsable de realizar las evaluaciones para medir el impacto del proyecto en las zonas de intervención.

La toma de decisiones del proyecto está focalizada en el personal clave, el cual está conformado por el director y gerentes de los componentes de Conectividad y de Servicios Financieros, tomando en cuenta los aportes de la Gerencia de Monitoreo, evaluación y aprendizaje. Asimismo, las decisiones a nivel externo, como la búsqueda de alianzas estratégicas con otras instituciones, son tomadas por la dirección del proyecto y USAID.

A continuación, se presentarán los principales hallazgos internos y externos que se han encontrado luego de haber hecho un contraste entre la teoría de la gerencia social y los resultados del análisis del modelo de gestión de la Alianza.

Hallazgos en el sistema interno del modelo de gestión

Análisis de roles y funciones de los componentes de la Alianza

El modelo de gestión organizacional que se promueve en el proyecto contribuye de manera efectiva a la ejecución de las estrategias de la intervención, así como al incremento de la capacidad profesional y técnica de las personas involucradas para la consecución de los objetivos de la Alianza. El funcionamiento de un programa apunta al desarrollo de una perspectiva de trabajo en red (Castells, 1997), en la que la cooperación fluye de acuerdo a los procesos institucionales, los cuales se expresan en modelos de gestión y estos modelos hacen referencia a la estructuración y división del trabajo, niveles de autoridad y responsabilidades, y a la implementación de mecanismos de coordinación basados en procesos orientados a resultados. En ese sentido es importante mencionar aquellos aspectos del modelo de gestión

del proyecto que consideramos determinantes para la consecución de los objetivos del mismo.

En primer lugar, el proyecto tiene una estructura organizacional que la sostiene, la cual está plasmada gráficamente en el organigrama institucional. En él se definen los niveles de autoridad, responsabilidad y funciones que tienen cada una de las personas para realizar su trabajo. Mintzberg (1984) sostiene que para entender cómo se estructuran las organizaciones, es necesario entender cómo funcionan, conocer sus partes constitutivas, las funciones que desempeña cada una de ellas, la forma en que se relacionan y los flujos de procesos de trabajo, para lo cual resulta relevante conocer las cinco partes fundamentales de una organización: ápice estratégico, línea media, tecnoestructura, staff de apoyo y núcleo de operaciones.

En relación con lo anteriormente mencionado, en el ápice estratégico, se encuentran los directores del proyecto y los gerentes de los componentes de Conectividad y Servicios Financieros, quienes se encargan de que la organización cumpla con sus objetivos a través de lineamientos generales respecto a las estrategias de intervención y de asignar recursos a determinadas tareas, así como de autorizar las principales decisiones que pueden tomarse en la organización. En ese sentido, los directivos y gerentes del proyecto supervisan, sobre todo, el cumplimiento del componente de Servicios de Conectividad, el cual consiste en la promoción del acceso a la conectividad y uso efectivo de internet y las tecnologías de información y del componente de Servicios Financieros, el cual consiste en promover la educación financiera y la oferta de productos y servicios financieros. Las funciones asignadas de ambos componentes permiten organizar coherentemente las actividades estratégicas para cumplir los objetivos ya que los dos componentes comparten objetivos comunes (crear un ecosistema que favorezca la inserción de productos de conectividad y financieros) y están comprometidos a trabajar activamente para cumplir con sus responsabilidades.

En la línea media se encuentran los directivos de mando medio, quienes se encargan de supervisar a los operarios de campo y de recopilar información sobre el rendimiento de los operarios que tienen a su cargo, para luego transmitir la información más relevante a sus superiores. En el proyecto la línea media es representada por los coordinadores zonales, quienes se encuentran asignados entre las tres regiones de intervención, cuyo rol consiste en monitorear las actividades del avance del plan operativo y los avances que hace el personal en campo. Cabe mencionar que estas responsabilidades se están realizando de manera eficiente, ya que se están logrando, en su mayoría, las metas relacionadas con las actividades del proyecto.

En la tecnoestructura, se encuentran los analistas, quienes se encargan de hacer más efectivo el trabajo centrándose, sobre todo, en el funcionamiento de la estructura de la organización, planificación y establecimiento de mecanismos del control. En ese sentido, para el proyecto los especialistas se encuentran ubicados en las tecnoestructuras; ellos participan de manera activa en la gestión del proyecto y son considerados también un enlace principal entre el personal de campo y los gerentes de los componentes de la intervención. Asimismo, cada uno de los componentes cuenta con un staff de especialistas para lograr la efectividad del proyecto. Es importante mencionar, sin embargo, que si bien es cierto los componentes centrales del proyecto son los de Conectividad y Servicios Financieros, existen otros tres componentes que complementan de manera colateral las actividades estratégicas del proyecto, los cuales están conformados por especialistas que han establecido diversos mecanismos de coordinación, difusión y control.

Los especialistas del componente de Subvención, tienen como principal rol establecer los convenios con las empresas privadas aliadas, definiendo cuáles son las responsabilidades y productos que deben ser entregados para que puedan recibir el financiamiento; este componente aplica un Plan de donaciones que implementa mecanismos innovadores para captar la participación del sector privado. Los especialistas del componente de Comunicaciones, tienen la responsabilidad de promover y difundir el programa a través de campañas publicitarias en medios escritos, medios audiovisuales, y redes sociales, y los especialistas del componente de Monitoreo, Evaluación y Aprendizaje, tienen la responsabilidad de realizar un seguimiento a la gestión del proyecto y determinar su viabilidad a través de reportes, estudios de línea base, investigaciones cuantitativas y cualitativas. En general estos componentes tienen claro su rol y responsabilidades, por tal motivo, realizan bien su trabajo y al mismo tiempo articulan fuerzas para alcanzar el objetivo del proyecto brindando información que permite llegar a mayor cantidad de personas en las localidades del entorno de influencia.

Por otro lado, el staff de apoyo está conformado por aquellas unidades, cuya función consiste en proporcionar apoyo a la organización fuera del flujo de trabajo de operaciones y en el proyecto. Estas unidades son representadas por las áreas administrativas, contables, capital humano y logística, las que se encargan de gestionar los recursos que se encuentran implicados en la estructura y funcionamiento de la Alianza.

El núcleo de operaciones abarca a aquellas personas que realizan el trabajo básico directamente relacionado con la producción de bienes y servicios, y constituyen el centro de toda organización, ya que es la unidad que produce los resultados esenciales. En ese sentido, para el proyecto,

el núcleo de operaciones está conformado por los promotores de campo, quienes se encargan de realizar las sensibilizaciones y talleres sobre herramientas digitales y servicios financieros, en las cuales interactúan con la población objetivo motivando la participación activa de los beneficiarios en el proyecto. En este núcleo también están los operarios, quienes se encargan de realizar las instalaciones de conectividad de internet en las zonas de desarrollo alternativo y los promotores de ventas de los servicios de conectividad y financieros.

Por consiguiente, se puede señalar que la Alianza cuenta con una coherencia en la organización de los roles y funciones de sus componentes para lograr el cumplimiento de sus metas. Además, la distribución formal de funciones insta a que haya una colaboración constante entre las distintas áreas para poder realizar sus actividades designadas. Asimismo, cabe mencionar que, para lograr los objetivos, el proyecto hizo alianza con empresas privadas las cuales trabajan de la mano con los componentes de Servicios de Conectividad y de Servicios Financieros, buscando facilitar la instalación de dichos servicios.

Mecanismos formales e informales que ayudan a la operatividad de la Alianza

Un segundo aspecto en el modelo de gestión hace referencia a la coordinación que debe haber entre las áreas del proyecto, las cuales deben estar basadas en las funciones asignadas. Con relación a ello, es relevante mencionar que de acuerdo a Kast y Rosenzweig (1988), el modelo de gestión del proyecto se ha diseñado bajo el enfoque de sistemas, lo cual permite comprender los componentes o subsistemas que la conforman y las relaciones que se generan al interior y con el entorno con el cual se vinculan.

En esa línea y de acuerdo a lo previamente analizado, se puede decir que el proyecto cuenta con un subsistema de estructura eficiente y eficaz, ya que las responsabilidades y funciones se encuentran establecidas a través de la estructura organizacional, lo cual permite una adecuada división de trabajo, cumplimiento de tareas, comunicación fluida y óptimos flujos de trabajo entre cada uno de los involucrados. Asimismo, para lograr un subsistema de estructura eficiente, el proyecto ha establecido diversos procedimientos, políticas, estatutos, planes de trabajo, los cuales permitirán optimizar la gestión y mecanismos de coordinación entre las diferentes unidades de la Alianza y, en consecuencia, se lograrán los objetivos establecidos por el proyecto.

De igual forma, se ha encontrado que el proyecto ha implementado dos documentos oficiales que se encargan de formalizar los procesos claves de gestión. El primero es el plan de trabajo que establece los objetivos

y directrices que marcan la ejecución del proyecto en el plazo de un año. Este documento es elaborado por los gerentes de cada componente, quienes determinan los plazos y presupuestos necesarios para poder alcanzar las metas que les son asignadas. El seguimiento de las actividades del plan de trabajo es realizado por el componente de Monitoreo, Evaluación y Aprendizaje (MEL), que constantemente se reúne con los gerentes para poder evaluar el avance de las actividades y así poder tomar alguna medida correctiva si fuera necesario. Hasta la fecha, el buen uso del plan de trabajo ha permitido que se pueda cumplir con todas las metas de productos de la Alianza.

El otro documento de gestión es el Plan MEL, el cual tiene el objetivo de implementar un sistema de información eficaz y continuo. Para ello se elaboran una serie de herramientas físicas y digitales que aseguren la generación de evidencias que permitan valorar el nivel de avance y logro de los objetivos y metas. En ese sentido, el componente MEL se ha preocupado por socializar este documento a todos los miembros del proyecto para que puedan interiorizar los principales lineamientos del monitoreo y evaluación; esto ha sido acompañado de una constante capacitación al personal. Todo ello ha permitido establecer que gran parte de los trabajadores interioricen las buenas prácticas de monitoreo y evaluación, lo cual ha generado que haya una preocupación por cumplir las metas respetando los procedimientos técnicos establecidos en el Plan MEL. Asimismo, la buena implementación de ambos documentos por el componente MEL ha contribuido a que se generen espacios de autorreflexión sobre la implementación del proyecto, generando que se establezcan estrategias para corregir algunas dificultades y/o desviaciones que han surgido en el camino de la implementación.

Por último, es relevante mencionar que uno de los ejes del enfoque de gerencia social hace referencia a las herramientas de gestión que utilizan las organizaciones para coger con eficacia y eficiencia un proyecto (Bobadilla, 2005). Con relación a ello, el proyecto analizado en el presente estudio ha implementado diversas herramientas de gestión para hacer más eficientes sus procesos, dentro de los cuales se puede mencionar el diseño de un marco lógico, en el cual se establecen los objetivos generales, específicos, componentes y actividades; se ha establecido un sistema de monitoreo y evaluación de la alianza, lo cual permite medir el logro de los objetivos e identificar de manera oportuna alguna desviación en el curso de la intervención; y se han implementado procesos de evaluación de desempeño para evaluar al personal del proyecto, lo cual permitirá potencializar las capacidades de los colaboradores.

Cultura organizacional y liderazgo

De acuerdo a Kast y Rosenzweig (1988), el modelo de gestión del proyecto se enmarca dentro de dos subsistemas, el de objetivos y valores, y el psicosocial. El subsistema de objetivos y valores hace referencia a que la organización debe lograr ciertos objetivos determinados por el sistema que lo envuelve; el subsistema psicosocial abarca el comportamiento individual, liderazgo y motivación como indicadores claves para un adecuado desempeño laboral.

En cuanto al subsistema de objetivos y valores, la cultura organizacional engloba al sistema de valores, creencias, pensamientos, reglas e, incluso, principios. Podemos manifestar que la cultura organizacional del proyecto influye positivamente en el logro de los objetivos, debido que está basado en el principio de trabajo en equipo, la implementación de enfoques de interculturalidad, participación e inclusión. Asimismo, haciendo uso de los tres niveles de estudio de la cultura organizacional planteada por Isabel Bello (2003), se hace el siguiente análisis:

1. Nivel explícito:

En este nivel, se observaron las manifestaciones culturales visibles, es decir, la tecnología, procesos organizacionales, comportamientos, formas de expresión y espacios físicos. De esta manera se encontró que el proyecto cuenta con la tecnología adecuada para llevar a cabo sus actividades, así como el fomento de llevar a cabo las reuniones de trabajo semanales como medio informativo para todos los miembros y actores del proyecto, quienes reconocen, ayudan a promover y sobre todo a mantener un buen trabajo en equipo.

2. Nivel intermedio:

En este se encuentra todo lo relacionado a los principios y valores que orientan el comportamiento de los colaboradores. Es así, que se evidencia que los actores del proyecto se encuentran alineados tanto a los principios y valores como al código de ética del proyecto. Asimismo, existe un compromiso por parte de los trabajadores de campo (coordinadores y promotores zonales) con el cumplimiento de los objetivos institucionales de la Alianza.

3. Nivel profundo:

Aquí encontramos los supuestos inconscientes, los cuales son manifestaciones de los verdaderos modos de pensar, sentir y actuar espontáneo de los miembros del proyecto. En las entrevistas realizadas, a algunos colaboradores comunicaron sin temor y con confianza sus puntos de vista sobre

el proyecto, demostrando así que existe una cultura sana en la que no se reprimen ni castigan las posturas o formas de pensar de los involucrados. Por otro lado, se observó que existe la preocupación por parte de todos los colaboradores de lograr un mayor entendimiento entre las distintas áreas para fomentar el trabajo articulado, demostrando así un interés por mantener una cultura organizacional fuerte y sana a través de la comunicación.

La información recabada evidencia que existe una cultura que fomenta un clima de confianza y relación horizontal en el equipo que integra el proyecto, permitiendo así que la gestión sea flexible para que el proyecto pueda adaptarse a los cambios y anticiparse a las necesidades que puedan identificarse a lo largo del desarrollo del programa y, de esta manera, superar inconvenientes generados en el desarrollo del proyecto.

Se puede señalar, así mismo, que los procesos implementados por los componentes han permitido realizar una buena gestión interna del proyecto, lo cual está reflejado en el cumplimiento de las metas cuyas responsabilidades son exclusivas de CEDRO, organización que tiene su cultura organizacional basada en la valoración del trabajo en equipo para el logro de los objetivos institucionales, permitiendo así que se cree un clima de confianza a través de una relación horizontal entre los colaboradores del proyecto.

En cuanto al subsistema psicosocial, Kotter (2005) señala que toda organización debe aprender a diferenciar, evaluar, valorar, aceptar e integrar al capital humano con capacidades adecuadas para la organización, procurando que el liderazgo sea una característica de la persona a contratar; asimismo, se debe velar y cuidar que el personal esté alineado a la visión de la organización. La gestión y el liderazgo deben trabajar juntos en dos factores respectivamente: el monitoreo y la motivación, ya que el constante monitoreo permite identificar los problemas y resolverlos en la mayor brevedad posible, y la motivación permite inspirar al personal a avanzar en la dirección correcta. Es así que el proyecto promueve una adecuada gestión del capital humano a través de un liderazgo positivo para liderar el cambio y desencadenar así el potencial humano. Por otro lado, los directivos de la Alianza se preocupan por mantener a los colaboradores motivados y debidamente capacitados para brindar el mejor servicio a los beneficiarios del proyecto.

La motivación y el liderazgo deben ir de la mano y estar presentes en la gestión del proyecto, puesto que hoy en día cada vez son más las organizaciones que priorizan el desarrollo y la formación de líderes creando oportunidades que exigen al máximo su potencial de liderazgo; para crear estas oportunidades es necesario que los directivos participen en los programas de reconocimientos y recompensas. Institucionalizar la cultura de liderazgo

es tan importante como desarrollar las estrategias internas que permitan llevarlo a cabo.

Si bien es importante llevar un control en la gestión del proyecto, se debe tener presente la importancia de la motivación en las personas para lograr las grandes visiones y objetivos institucionales, orientándolas y guiándose en la dirección correcta. Es así que la gestión del proyecto ha demostrado tener líderes que promueven el cumplimiento del objetivo general y los objetivos específicos, haciendo uso de herramientas como feedbacks y coaching para ayudarlos a que se desarrollen profesionalmente, mejorando su autoestima y dando a conocer sobre el rol protagónico que tiene cada miembro del proyecto; así, además de darles un sentido de logro, da lugar a que se sientan parte de la organización porque esta se preocupa por su bienestar.

En cuanto a la comunicación, el flujo de información se mantiene fluido a través de constantes reuniones, ya que al haber una brecha de distancias entre el campo donde se aplica el proyecto y la junta directiva es necesario que la comunicación no solo se establezca entre los colaboradores del proyecto, sino entre los demás actores o miembros de la alianza.

Entorno del proyecto: Modelo de articulación intersectorial

Participación de los actores de la comunidad

En el texto *La gerencia social en el nuevo siglo: una aproximación teórica* (Bobadilla: 2004), se señala que la puesta en práctica de la gestión estratégica implica identificar a los actores sociales más importantes con los cuales las organizaciones se relacionan en el entorno social a partir de una lógica de cooperación y de competencia. En ese contexto, uno de los actores importantes del proyecto provenientes del entorno social es la población beneficiaria que se encuentra activamente involucrada en el desarrollo del mismo.

Durante el estudio se observó que el enfoque de desarrollo alternativo del proyecto permite que la población este activamente involucrada en la ejecución de las actividades, pues no sólo basta que dicha población reciba servicios digitales y financieros sino, por el contrario, deben desarrollar sus capacidades en el uso de herramientas digitales y ampliar sus conocimientos en educación financiera. En ese sentido, la población tiene el rol de utilizar sus aprendizajes adquiridos para realizar emprendimientos a través de diversas actividades promovidas por el proyecto y poder así dinamizar y aplicar economía de escala en las 101 localidades intervenidas. Asimismo, la mayor

parte de pobladores reconoce que al recibir los servicios digitales y financieros, tienen mayores oportunidades a nivel educativo, comunicacional, de acceso a información, económico, entre otros.

Cabe mencionar que el desarrollo de las localidades requiere que se elaboren estrategias a partir de la participación activa de los actores. Por ello, el proyecto trabaja de manera articulada con el sector público, sector privado y actores territoriales con la finalidad de crear, en cada actividad promovida por el proyecto, factores de eficiencia productiva y de competitividad.

En tal sentido, con la finalidad de llevar a cabo la implementación del proyecto, se llevaron a cabo una serie de acciones destinadas a garantizar el logro de los objetivos propuestos, estableciéndose estrategias y actividades específicas para aumentar el acceso de la población a dichos servicios. Se observó, asimismo, que la participación real de los beneficiarios en el funcionamiento y ejecución del proyecto se reflejan en la sostenibilidad de los telecentros, formando comités que trabajan de la mano con las municipalidades para garantizar el mantenimiento y adquisición de equipos técnicos. Esto ha permitido, a la fecha, el funcionamiento continuo de 36 telecentros beneficiando a más de 20,000 personas, promoviendo su cultura, su participación y la identidad territorial de cada uno de los actores involucrados. Adicionalmente, permiten a las localidades involucradas incorporar aspectos en sus actividades que le son inherentes en su desarrollo territorial, tales como la participación ciudadana, la concertación, la capacidad de negociación, la generación de sinergias entre los involucrados, la promoción de valores éticos, entre otros.

A modo de conclusión, entre los rasgos principales de la intervención de los actores de la comunidad, el proyecto busca incluir la participación activa de los actores locales en la elaboración de las estrategias de desarrollo territorial, como son el adquirir conocimientos financieros y el acceso a internet, además del aprovechamiento de los recursos y potencialidades que, gracias a los conocimientos brindados, puede llegar a tener la población para su propio sustento diario, al incorporar innovaciones productivas y de gestión social.

Finalmente, se inicia un proceso de coparticipación sociedad civil-Estado en la formulación, ejecución y evaluación de programas y proyectos de desarrollo territorial en beneficio de las localidades involucradas en el proyecto, en el cual ambos actores se desarrollan en beneficio de las 101 localidades intervenidas.

La cogestión de la Alianza

De igual modo, utilizando el texto de *La gerencia social en el nuevo siglo: una aproximación teórica* (Bobadilla: 2004), un elemento central en la gerencia social, es la “cogestión basada en la cooperación racional”, la cual hace referencia a que las responsabilidades no están centradas en uno de los involucrados, sino que se comparten de acuerdo a roles, reglas de juego y capacidades de cada uno de los involucrados en el desarrollo del proyecto, las cuales se determinan por consenso en un espacio de gobernanza.

La Alianza gestiona los bienes comunes semipúblicos a través de la *cogestión interinstitucional*, puesto que se comparten funciones y responsabilidades para la toma de decisiones entre los diferentes actores que participan del desarrollo del proyecto, de acuerdo a sus competencias, generando así sistemas de cooperación y participación que promueven el desarrollo de capacidades de gestión de los involucrados. Por esta razón, CEDRO, al ser la organización que promueve el proyecto, tiene la responsabilidad de la gestión, monitoreo y evaluación de la Alianza, USAID financia el proyecto y brinda asistencia técnica, CISCO promueve la demanda y utilización de herramientas digitales a través de su plataforma educativa de cursos de alfabetización digital, soporte técnico y emprendimientos tecnológicos, las entidades financieras promueven los productos y servicios financieros, y canaliza flujos de dinero en las zonas de intervención, Yachay Telecomunicaciones promueve la oferta de conectividad y servicios digitales, y los gobiernos regionales aprueban y monitorean el proyecto de desarrollo en sus localidades asegurándose que éstos respondan a las necesidades de su población y se alineen a las políticas nacionales. Esta cogestión es fundamental para la ejecución del proyecto y el logro de los resultados orientados a generar la inclusión financiera y digital de la población beneficiaria a corto, mediano y largo plazo; dado que los actores que están articulados, tienen el mismo poder para expresar sus ideas, tomar decisiones y debatir en espacios de gobernanza.

La gerencia social adquiere también identidad frente a la gestión pública y privada en tanto intenta comprender los esfuerzos de la cogestión basados en sistemas de cooperación racional, en la cual las responsabilidades no están centradas en una de las partes sino, por el contrario, se comparten de acuerdo con roles y reglas de juego claramente establecidas por consenso y tomando en cuenta las capacidades de los actores involucrados en la puesta en marcha del proyecto; estos esfuerzos son, en determinados casos, apoyados financieramente por el Estado, la banca bilateral o multilateral, las entidades de cooperación internacional y las empresas privadas con responsabilidad social.

Sin embargo, hoy en día, el enfoque de la coparticipación o cogestión va más allá de la noción convencional de gerencia pública, al concebir lo público como responsabilidad exclusiva del Estado, no obstante, el enfoque de gerencia social o cogestión, otorga también un rol protagónico a los actores del sector privado y social, que junto con el sector público viven y comparten intereses en dichos espacios. Bajo este marco de coparticipación, tales actores están obligados por ley a concertar esfuerzos para la viabilidad de las propuestas que quieran implementar en pro del desarrollo y la gobernabilidad del territorio involucrado.

En ese sentido, el proyecto genera estrategias de desarrollo de capacidades y tiene como complemento el aporte de los diversos actores involucrados en la cogestión de los bienes comunes; si no se contará con estos esfuerzos concertados bajo la lógica de cogestión, el proyecto resultaría muy costoso y no se tendrían los efectos multiplicadores deseados, sobre todo los relacionados con los impactos sociales en la mejora de la calidad de vida de las personas.

La cogestión del proyecto admite mecanismos de gobernanza los cuales funcionan en conjunto con los actores participantes que aceptan los acuerdos tomados colectivamente. Esto, puntualmente, se da en las reuniones de coordinación entre responsables tanto de CEDRO, como de entidades financieras y empresas de conectividad; cuando dichos mecanismos no funcionan, la implementación de propuestas encuentra mayores dificultades para ser viables y alcanzar sus objetivos.

Es un hecho que la cogestión del proyecto involucra las actividades que promueven el desarrollo social-territorial y la cooperación promovida por las reglas sociales de carácter ético y moral, además de las estrategias de promoción de la participación sustentadas en un compromiso voluntario basado en valores fundamentados en la integración social, suficientes para garantizar una participación eficaz y sostenible para el proyecto y sus localidades involucradas.

Es importante mencionar que el proyecto incentiva la participación activa de los actores involucrados y, en consecuencia, garantiza la sostenibilidad de los efectos de la intervención, sobre todo porque empoderan a las personas en el uso y manejo de recursos que pueden beneficiar su propio desarrollo.

Espacios de gobernanza de la Alianza

La lectura de *La Gerencia Social en la Práctica* (Bobadilla y Centurión: 2017), sugiere tomar en cuenta que existen actores en el entorno que pueden

apoyar o limitar la ejecución del programa. Estos agentes deben ser claramente identificados y conocer el alcance e influencia que tiene su posición (poder) e intereses frente a la propuesta que se busca ejecutar. A partir de ello, se deben identificar posibles alianzas y convocar a los actores clave para construir escenarios factibles de cooperación que ayuden a resolver los problemas sociales identificados en espacios de gobernanza.

En ese contexto, la Alianza busca tener espacios de gobernanza con sus aliados para el logro de sus objetivos, sin embargo, la problemática que actualmente enfrenta el proyecto es que algunos actores presentan dificultades para cumplir con los acuerdos establecidos en los convenios, esto se produce por una falta de alineamiento entre los objetivos de algunos aliados y los del proyecto, específicamente, entidades del sistema financiero, que priorizan operaciones y actividades que puedan significarles mayor rentabilidad al giro de su negocio, comparado con la operatividad que involucra el desarrollo del proyecto (recursos logísticos, económicos, tiempo, entre otros).

La gobernanza que busca CEDRO al gestionar el proyecto, es la de dirigir a los demás actores hacia una mejor comprensión de las realidades en las cuales se está interviniendo a través del diseño y ejecución de planes, estrategias y políticas orientados a un fin social, otorgando un rol protagónico a los actores del ámbito privado y social, los cuales deben estar coordinados para concertar esfuerzos en lograr la viabilidad de los objetivos que se quieren alcanzar en pro del desarrollo.

CEDRO se encuentra constantemente en la búsqueda de aliados que no necesariamente son miembros de la Alianza, pero que sí le permite lograr un posicionamiento en el mercado; uno de estos convenios es con la SBS (Superintendencia de Banca y Seguros), que además de brindar información beneficiosa sobre los mercados financieros, ha capacitado a los promotores del proyecto en educación financiera para que los talleres y capacitaciones se lleven a cabo con mayor eficiencia.

Siguiendo lo expuesto por Bobadilla y Centurión (2017), los espacios de gobernanza se convierten en un campo de acción de mayor tensión para la puesta en marcha de un programa o proyecto, puesto que la viabilidad o factibilidad de dicha propuesta dependerá de la voluntad política de los actores, lo cual incluye a los propios destinatarios, razón del proyecto. Si los actores de mayor poder se oponen a la propuesta, por más que se haya logrado un excelente diseño técnico, este no será viable. Además, si el proyecto políticamente no recibe apoyo de los actores claves, lo tecnocrático hará evidente sus limitaciones. Para ello, el proyecto cuenta con estrategias frente

a los actores externos, principalmente bajo mecanismos de comunicación, coordinación y manejo de conflictos de intereses.

El espacio de gobernanza del proyecto, puede ser también medido evaluando la interrelación con los habitantes de los sectores y comunidades pobres o excluidas de las regiones de Huánuco, San Martín y Ucayali, quienes participan en espacios de toma de decisiones a través de propuestas sobre capacitaciones y talleres para el aprendizaje del uso de las herramientas digitales y financieras, así como la aplicación de encuestas anuales a más de 3,500 personas para levantar información sobre la población en función a los servicios que el proyecto proporciona. De este modo, se quiere lograr una mayor participación e involucramiento por parte de los beneficiarios del proyecto, para lograr su sostenibilidad una vez alcanzados sus objetivos. Por otro lado, las municipalidades se han mostrado interesadas en la administración de los telecentros del proyecto para llevar a cabo las capacitaciones financieras y digitales a la población, creando un espacio de confianza para la toma de decisiones con ellas.

Para lograr los objetivos del proyecto se debe tomar en cuenta el ámbito de acción y competencia centrándose principalmente en la cogestión, ya que la gerencia social exige que haya un especial cuidado del capital social, así como del fortalecimiento y cuidado de la confianza de las reglas, valores y acuerdos a través de una cooperación y empoderamiento de los actores, los cuales deben negociar la igualdad de condiciones.

Finalmente, también se deben tomar en cuenta los mecanismos con los que los actores involucrados cuentan para la gestión de bienes comunes, lo cual incide no sólo en los resultados del proyecto a nivel de gestión pública, sino además contribuyen a conseguir un objetivo más complejo como la gobernanza local donde se desarrolla el proyecto, es decir, concluimos afirmando que sin cogestión es imposible avanzar en una efectiva gobernabilidad del territorio.

Externalidades que afectan la gestión de la Alianza

A lo largo de la implementación del proyecto se observó que los sucesos políticos del país han influenciado de manera negativa a su gestión. La corrupción, presente en determinadas zonas de intervención, ha ocasionado un retraso en el avance de las actividades de la Alianza. Por ejemplo, algunas gerencias municipales, a pesar de los acuerdos de cooperación firmados con los alcaldes, han preferido mantener servicios de internet provistos por empresas informales que les ofrecen precios -muy por debajo del promedio- que son aprovechados para el beneficio de algunos funcionarios públicos; estos proveedores informales han demostrado tener un alto poder en las

zonas ya que siguen operando sin que sean sancionados y clausurados por los organismos supervisores del Estado.

Cabe mencionar que, dicho mercado informal se origina por la falta de presencia del Estado en estas zonas, donde no se ha provisto una infraestructura necesaria para la implementación de servicios de conectividad formales; estas condiciones provocan que los servicios de internet ofrecidos por el aliado de telecomunicaciones, aun cuando tienen un precio social, no puedan competir con las empresas informales, desalentando su participación en el proyecto.

Si bien el proyecto cuenta con una relativa identificación de sus externalidades negativas y su efecto colateral en sus comunidades, poco se ha visto sobre la respuesta del Estado ante los probables mecanismos de solución o de disminución de impactos negativos. Esto se debe básicamente a la falta de capacidades institucionales, debido a que el Estado carece de políticas de largo plazo y el sistema político carece de actores consolidados, con lo que suelen encontrarse visiones contradictorias respecto a qué debe hacerse, y las decisiones resultan altamente dependientes de funcionarios o autoridades específicas.

Por otro lado, la ausencia o insuficiencia del desarrollo normativo del país, el responder a situaciones nuevas y más exigentes con enfoques propios del pasado, fomenta al desarrollo de propuestas que tienen como objetivo reducir las externalidades de este tipo. Esto se debe a que los presupuestos de estas entidades tienen un sesgo urbano, lo que constituye una limitación para la prevención de externalidades negativas del proyecto en localidades alejadas, donde el espacio de la presencia estatal es especialmente débil.

Esta problemática ocasiona que los avances tecnológicos no aprovechen la oportunidad que brinda la Alianza para otorgar de forma igualitaria el internet y así cerrar la brecha digital que se debe atender en forma urgente en estas zonas; por eso, determinadas municipalidades tienen altas expectativas con los beneficios que ofrece el proyecto para consolidar el acceso al servicio de internet en sus localidades.

Pese a que la Alianza trabaja para acortar la brecha digital a fin de que más peruanos de las zonas alejadas y olvidadas de la selva se inserten efectivamente en la vida económica, política y social del país, las externalidades han sido, en varios momentos, una debilidad del proyecto, ocasionando que una parte de su población objetivo no tengan al día de hoy y en medio de toda esta coyuntura, acceso a la teleeducación, telemedicina, gobierno electrónico y a un servicio de telecomunicaciones con cobertura, calidad y con tarifas justas. Sin embargo, el proyecto deberá tener en cuenta cada una de

las externalidades o efectos colaterales y tomar las acciones pertinentes para no generar más impactos negativos y, en la medida de la posible, no dejar de contribuir al cumplimiento de sus objetivos.

A continuación, se presentarán los principales factores internos y externos del proyecto que han permitido la consecución de los resultados esperados en la intervención.

Factores que han posibilitado el cumplimiento de metas de la Alianza

Factores internos

El proyecto presenta una *cultura organizacional fuerte*, que ha permitido alcanzar las metas propuestas en los períodos establecidos a través de un trabajo en equipo sólido y comprometido con los objetivos de la Alianza. Esto se manifiesta al contar con un equipo multidisciplinario y competente que cumple con sus funciones asignadas de manera eficiente, coordinada y colaborativa, basada en la filosofía y valores institucionales.

Asimismo, existe una adecuada *gestión del talento humano*, ya que hay interés en desarrollar las capacidades de los colaboradores a través de planes de capacitación y entrenamiento en convenio con otras instituciones. La motivación constante a los colaboradores, un liderazgo positivo y una comunicación fluida y transversal en el desarrollo del proyecto, ha generado un adecuado clima laboral, lo cual repercute de manera directa en su desempeño; esto se da porque aplican mecanismos de comunicación y coordinación, a través de reuniones semanales con todos los involucrados para evaluar el avance de las metas del proyecto, promoviendo una alienación de los objetivos individuales con los del proyecto. En este aspecto, es importante mencionar el liderazgo positivo de los directivos, quienes cumplen eficientemente sus funciones utilizando métodos para analizar las metas y acciones que les permite delegar responsabilidades y asignar recursos para alcanzar las metas trazadas por el proyecto. Además, los directivos están pendientes de sus colaboradores, respondiendo rápidamente a sus propuestas y necesidades.

El área de monitoreo, evaluación y aprendizaje (MEL) ha implementado un sistema de información eficaz y veraz que hace uso de herramientas de gestión físicas y digitales para asegurar el adecuado manejo de la información, permitiendo identificar de manera oportuna las desviaciones e incidencias en las actividades del proyecto, contribuyendo así a la toma de decisiones pertinentes en la implementación de estrategias de mejora continua y el cumplimiento de los indicadores. Esto se realiza a través de tres procesos:

(a) el monitoreo es un seguimiento continuo del avance de las actividades del marco lógico del proyecto; (b) la evaluación que determina los efectos e impactos (esperados e inesperados) y (c) el aprendizaje que brinda la información para responder a los desafíos de la intervención.

Asimismo, los resultados positivos del proyecto también se basan en la participación activa de los beneficiarios, ya que la Alianza realiza un trabajo coordinado con las organizaciones sociales de las comunidades, como vasos de leche, comedores populares, cooperativas, entre otros, para sensibilizar a su población objetivo y así garantizar su participación en las diferentes actividades propuestas.

La participación activa se promueve a través de la identificación de facilitadores de las comunidades donde se lleva a cabo la intervención y se les entrena en habilidades digitales y financieras quienes, posteriormente, junto a los monitores de CEDRO y CISCO, brindarán capacitaciones a la población beneficiaria y se convertirán en agentes replicadores de aprendizaje. Esta participación activa permitirá el mantenimiento, producción y reproducción de los servicios por medio del trabajo voluntario y la asunción de responsabilidad directa en la ejecución del proyecto. Cabe mencionar que los facilitadores pertenecen a instituciones y organizaciones locales, formados en 21 academias CISCO y han capacitado a más de mil personas, contribuyendo así al cumplimiento de las metas del proyecto.

En mérito a los componentes del sistema interno del modelo de gestión anteriormente mencionado, se lograron cumplir las metas previstas a nivel de productos y resultados del proyecto, tales como: 4,851 personas capacitadas en el uso de herramientas digitales, más de 12,000 personas capacitadas en educación financiera y aproximadamente 8,000 personas que han accedido a los servicios de internet desde los telecentros. Asimismo, el proyecto ha sensibilizado a más de 15,000 personas sobre la importancia de insertarse al mundo digital, así como a un sistema financiero formal. Otras metas alcanzadas en el proyecto han sido la realización de 38 ferias financieras y 24 teleconferencias sobre temas relacionados a la aplicación de las TIC en el desarrollo de emprendimientos locales. Estos logros son producto del trabajo coordinado entre las distintas áreas del proyecto y la aplicación eficiente de los documentos de gestión.

A pesar del logro de estas metas, los miembros del equipo técnico del proyecto reconocen que es necesario llevar a cabo estudios que permitan medir el nivel de satisfacción de los beneficiarios sobre los servicios digitales y financieros a los que han accedido a través de la Alianza. Con ello, se podría determinar si las actividades realizadas por el proyecto están con-

tribuyendo a lograr los objetivos de impacto que va más allá de verificar solamente el cumplimiento de metas a un nivel cuantitativo. La Alianza espera llevar a cabo estos estudios cuando haya terminado de implementar sus protocolos de bioseguridad para realizar su trabajo de campo en el contexto de la pandemia por COVID-19.

Factores externos

En primer lugar, se debe especificar que la Alianza es un proyecto gestionado bajo la modalidad de un GDA (Global Development Alliance), la cual ha sido diseñada por USAID con el propósito de que los sectores públicos y privados trabajen juntos para alcanzar objetivos que ninguno de ellos podría lograr por sí solos. Además, está proyectada para promover la participación de ciertos grupos sociales en aspectos considerados valiosos de la vida colectiva y que las personas se sientan parte de una misma organización económica, del ordenamiento político institucional y de la cultura, pues las relaciones institucionalizadas abiertas al diálogo y a la negociación, son valiosas para el logro de un mismo objetivo. Es así que, la Alianza se forma como una asociación pública/privada que utiliza las habilidades y experiencias del sector privado para brindar soluciones a los problemas de desarrollo encontrados en las zonas de intervención del proyecto. En ese sentido, CEDRO ha realizado convenios con empresas privadas, que se han comprometido a participar en el codiseño, el cofinanciamiento y la cogestión de la Alianza. Estas medidas ocasionan que todos los socios involucrados asuman de manera compartida los riesgos, las responsabilidades y las recompensas productos de la intervención.

A partir de ello, se ha observado que la Alianza emplea una estructura organizativa en la cual cada uno de los actores es directamente responsable de cumplir con las metas específicas que les han sido atribuidas según sus áreas de trabajo/mercado. Por ejemplo, Yachay Telecomunicaciones, quien es el socio responsable de implementar el servicio de internet en las zonas de intervención del proyecto, tiene la responsabilidad de cumplir con los objetivos de resultado e impacto, tales como el número de personas que acceden a internet y el número de clientes de servicios de conectividad. Por otro lado, las cuatro entidades financieras tienen la responsabilidad de implementar nuevos productos crediticios acordes a la realidad de las zonas, así como de movilizar más de 20 millones de dólares en créditos otorgados a la población.

A pesar de que en una primera visión pareciera que los actores solo se dedican a cumplir con sus metas de manera independiente, el modelo de gestión de la Alianza muestra que la articulación de ellos no solo se da en

los objetivos compartidos, sino también en las actividades y estrategias que emplean para lograrlos.

Esta situación se observa en el papel que cumple CEDRO como actor articulador de los esfuerzos de la Alianza. Por ejemplo, los socios privados tienen el papel de expandir la oferta de los servicios financieros y de conectividad, pero a su vez CEDRO es el encargado de generar la demanda de estos servicios a través de las actividades de capacitación o sensibilización a la población sobre la importancia de adquirir estos servicios. Además, CEDRO realiza convenios con instituciones del sector público como municipalidades distritales y provinciales para que estas, de manera institucional, promuevan el uso de internet en sus trabajadores y población (atención en telecentros, que son centros tecnológicos donde los pobladores acceden de manera gratuita al internet y, a la vez, pueden capacitarse en el manejo de herramientas digitales).

En líneas generales, el modelo de cogestión de la Alianza ha sido un punto fundamental para cumplir con éxito el avance de gran parte de las metas del proyecto. Los actores privados con la asistencia técnica de CEDRO, han unido esfuerzos para implementar cada una de las actividades del marco lógico. También es importante mencionar que el éxito de este modelo se basa en los incentivos económicos que pueden ser atribuidos a las empresas privadas. Sin embargo, se debe señalar que una de las problemáticas de la gestión del proyecto es la conducta de un grupo de actores privados aliados que mantienen un bajo interés por cumplir con los acuerdos establecidos en los convenios, realizando lo mínimo indispensable para no caer en un incumplimiento legal; con esto se pone en evidencia que falta articulación entre los objetivos de estas organizaciones, con las del proyecto, lo cual genera que haya un atraso en algunas metas de la Alianza.

Además, se debe mencionar que los factores políticos externos han tenido un leve impacto negativo en el avance del logro de las metas, dado que algunas municipalidades han puesto trabas para la implementación de actividades en sus zonas. Sin embargo, a pesar de los percances, el modelo de gestión de la Alianza ha demostrado ser efectivo para lograr resultados favorables y alentadores para la inclusión financiera y digital en las zonas de intervención del proyecto. Aun así, la Alianza ha desarrollado sus acciones en un espacio de gobernanza que ha permitido el trabajo coordinado entre los actores del proyecto y las organizaciones públicas (municipios) y sociales presentes en las áreas de intervención, dado que cada uno de los actores involucrados tienen la misma capacidad para negociar y tomar decisiones.

Es importante, asimismo, reconocer que estas condiciones para la gobernanza han sido impulsadas por el modelo de cooperación-racional del proyecto, donde solo se ha contado con la participación de las municipalidades como representantes del sector público. Esta situación pone en evidencia la tarea pendiente del proyecto de unir esfuerzos con otras entidades públicas y que estas, a su vez, también muestren interés por participar en otras iniciativas de intervención social.

El cumplimiento de responsabilidades por parte de los actores permite que se logre la adecuada articulación de las actividades del proyecto y, en consecuencia, se alcancen las metas establecidas. En ese sentido, la concepción de la Alianza parte de una característica fundamental de la gobernanza que es el consenso tanto del sector privado (empresas), público (municipalidades) y sociedad civil (ONG y población) para concertar esfuerzos que pongan en marcha asuntos de interés nacional, regional y local como es la inclusión financiera y digital.

La articulación de esfuerzos entre los distintos actores del proyecto ha ocasionado que se cumpla con la mayoría de las metas establecidas en el marco de resultados, tales como: 5,915 personas (más de 10,000 créditos) han accedido a un préstamo por parte de las entidades financieras aliadas, sumando un monto de más de \$10,000,000 millones de dólares movilizados hasta la fecha. Asimismo, se han instalado 8 agencias bancarias en las zonas del proyecto y se han diseñado 4 productos crediticios enfocados a la población objetivo.

Otro aspecto identificado es que los préstamos otorgados por las entidades financieras han sido destinados a comerciantes, agricultores, transportistas, dueños de negocios de servicios, entre otros. Asimismo, una parte de los créditos ha sido para fomentar los emprendimientos locales y, otra parte, para fortalecer las actividades económicas de sus clientes (ámbito urbano y rural). Por el lado del componente de *Conectividad*, se ha implementado el servicio de internet en 70 localidades por medio de la instalación de 108 torres de conexión. Esto evidencia que el proyecto se viene implementándose con éxito en las zonas de intervención, superando las dificultades encontradas hasta el momento. Finalmente, se debe señalar que, a la fecha de esta investigación, el proyecto estaba a la mitad de su implementación, por lo cual todavía no se ha realizado la medición de sus indicadores de impacto (cumplimiento del objetivo general). Para el 2020, se había previsto llevar a cabo un proceso de evaluación intermedia, pero ha sido postergado para el 2021 debido a la pandemia por COVID-19.

Conclusiones y recomendaciones

- La Alianza presenta un modelo de gestión de proyectos sociales innovador ya que promueve la inversión privada en comunidades que por su situación socioeconómica no son atractivas como mercado para las empresas privadas. En ese sentido, CEDRO (implementador) y USAID (donante) han elaborado un modelo lógico (brindar incentivos económicos) el cual ha propiciado con éxito la participación de un grupo de organizaciones del sector privado, quienes han implementado sus servicios en zonas donde anteriormente no había mercados financieros y de conectividad formales; con ello se resalta la importancia de sumar a las empresas privadas en nuevas iniciativas que busquen el desarrollo de las comunidades más vulnerables del país.
- La Alianza ha generado diversas estrategias para que las empresas privadas puedan obtener rentabilidades a través de su participación en el proyecto. Con los resultados obtenidos, varias empresas privadas han señalado su interés por seguir con sus actividades comerciales en las zonas de intervención después de finalizado el proyecto. En ese sentido, el modelo de gestión de la Alianza viene demostrando su valor para generar sostenibilidad en las acciones del sector privado en las comunidades, ocasionando un beneficio mutuo entre población y empresa.
- El modelo de gestión de la Alianza responde al enfoque de la gerencia social debido a que existe una cogestión entre actores públicos y privados, organizaciones no gubernamentales y sociedad civil organizada. Esta se da en un espacio de gobernanza donde los distintos actores sociales tienen capacidad de decisión sobre la ejecución de las actividades del proyecto, ya que cada uno de ellos es responsable de cumplir con sus respectivas metas. Se observa así que el proyecto impulsa una articulación principalmente intersectorial para poder cumplir con sus objetivos de desarrollo; a partir de ello se comprueba la efectividad de la gestión de la Alianza para alcanzar sus metas a través de la corresponsabilidad de funciones.
- Se ha identificado que la participación de instituciones públicas en el proyecto solo se ha dado por medio de las municipalidades distritales y provinciales, por ello se requiere mayor difusión y acciones de sensibilización con otras instituciones del Estado presentes en las zonas de intervención, para obtener un mayor apoyo del sector público en la ejecución del proyecto.
- A pesar que se ha encontrado dificultades en el proyecto debido a que uno de los actores tiene poco interés en cumplir con sus compromisos,

se ha podido identificar que las condiciones internas han permitido mantener la satisfacción de los diferentes actores, dado que CEDRO ha reiterado el fortalecimiento de su compromiso con todos ellos brindándoles los incentivos económicos necesarios, promoviendo la articulación de forma horizontal en la que todos cumplen sus funciones, capacidades, responsabilidades y toma de decisiones autónomas reforzando la co-gestión interinstitucional, así como, recalcando los factores internos desarrollados en el presente documento que han permitido alcanzar las metas propuestas (adecuada gestión del talento humano, motivación constante a los colaboradores en general de todos los actores involucrados, comunicación transversal, adecuado clima laboral). Esto se ha basado en elaborar estrategias de manera conjunta con los demás actores involucrados para suplir las deficiencias en el cumplimiento de metas por parte de dicho actor.

- Un desafío del proyecto consiste en generar un mayor involucramiento de las empresas privadas y alinearlas al logro de los objetivos comunes a través de mecanismos adecuados de comunicación y coordinación intersectorial en beneficio de la población objetivo.
- El proyecto ha impactado de manera positiva en las comunidades intervenidas debido a que ha reducido la brecha digital y financiera. Asimismo, a través del fortaleciendo las capacidades, viene generando el empoderamiento de la persona para que puedan emprender algún negocio y/o promoción de sus productos a través de las redes sociales; haciendo uso de las TIC. Por tal motivo, se hace indispensable que el Estado colabore con este tipo de iniciativas para impulsar la inserción de su población más vulnerable al mundo digital y al mercado financiero formal.
- Las características de una cultura organizacional fuerte y la valoración del trabajo en equipo, favorecen que la gestión sea flexible y que el proyecto pueda adaptarse a los cambios dando respuesta a las necesidades que van identificándose en el desarrollo.
- Existen procesos de evaluación y monitoreo apropiados lo que ha permitido una adecuada sistematización de la información y aporte de datos útiles a la dirección del proyecto, asegurando el cumplimiento de los planes de manera eficaz y eficiente.
- La inmovilización social obligatoria decretada por el gobierno nacional a causa de la pandemia originada por el COVID-19 ha afectado en cierta medida la ejecución del proyecto, debiendo rediseñar la estrategia de intervención, así como incrementar las sesiones que permiten capacitar

a la población, tanto en el uso de herramientas digitales, como en educación financiera.

- Para minimizar riesgos en torno a conflictos de intereses entre los actores y que éstos no se encuentren alineados a los objetivos que persigue el proyecto, se recomienda realizar un análisis de involucrados en todo diseño del proyecto, sobre todo porque permitirá conocer los problemas percibidos, intereses y recursos de cada uno de los actores y en base a ello, se podrán generar diversas estrategias de relación.
- Realizar una evaluación y análisis de la cultura organizacional del proyecto para consolidar el nivel comunicativo e interrelacional entre los actores que permita la existencia de un clima laboral favorable y productivo, así como el involucramiento en los procesos del proyecto en pro del cumplimiento de los objetivos establecidos.
- Se sugiere diseñar estrategias orientadas a la participación y empoderamiento de las comunidades beneficiarias del proyecto para asegurar la sostenibilidad a largo plazo.
- Se recomienda al proyecto no articularse con empresas financieras que otorguen grandes carteras de créditos, porque estos son enfocados para empresas grandes, más no para fomentar el surgimiento de emprendimientos e iniciativas económicas, por lo cual, se recomienda a las empresas financieras aliadas, promocionar paquetes financieros flexibles y accesibles acorde a las necesidades de la población objetivo con el fin de fomentar el surgimiento de emprendimientos e iniciativas económicas.
- Se recomienda llevar a cabo estudios cualitativos que permitan analizar de qué manera ha beneficiado a los pobladores el haber accedido a un servicio financiero o digital promovido por la Alianza. Esto podrá ayudar a la identificación de *historias de éxito* que visibilicen el impacto del proyecto en la vida de sus beneficiarios.

Bibliografía

- Agudelo, R. y Restrepo, B. (2002). “Función de las formas innovadoras de gerencia social en las relaciones entre el Estado y la sociedad”. En: *Gerencia Social en América Latina. Enfoques y experiencias innovadoras*. BID. Washington D.C
- Castells, M. (1997). *La era de la información: Economía, Sociedad y Cultura*. Volumen I La Sociedad Red. Madrid: Alianza Editorial.

- Bello, I. (2003). "Cultura organizacional". En *Guía sobre cultura organizacional*. Departamento Administrativo de la Función Pública. Bogotá. pp. 1-40. Consulta: 28 de febrero de 2020. <http://es.slideshare.net/Asohosval/cultura-organizacional-10450603>
- Bobadilla, P. (2005). "La gerencia social en el nuevo siglo: una aproximación teórica". En: *Debates en Sociología* No. 29. PUCP. Lima.
- Bobadilla, P. y Centurión, C. (2017). "La puesta en práctica de la gerencia social. Una mirada desde los modelos de gestión de los programas y proyectos sociales". En: *Fundamentos de Gerencia Social*. PUCP. Lima.
- CEDRO (2020a). *Brouchure de la Alianza para Servicios Digitales y Financieros*.
- (2020b). *Reporte Trimestral del periodo enero-marzo del 2020 de la Alianza para Servicios Digitales y Financieros*.
- (2018a). *Plan de Trabajo de la Alianza para Servicios Digitales y Financieros*.
- (2018b). *Plan de Monitoreo, Evaluación y Aprendizaje de la Alianza para Servicios Digitales y Financieros*.
- (2018c). *Línea Base de la Alianza para Servicios Digitales y Financieros*.
- (2018d). *Plan de Donaciones de la Alianza para Servicios Digitales y Financieros*.
- Instituto Nacional de Estadística e Información - INEI (2020). *Población que accede a internet*. Consulta: 25 de abril del 2020. <http://m.inei.gob.pe/estadisticas/indice-tematico/population-access-to-internet/>
- Mintzberg, H. (1984). *La estructuración de las organizaciones*. Editorial Ariel. Barcelona.
- Pfeffer, J. (1993). *El Poder en las organizaciones*. Mc. Graw Hill. Madrid. Capítulo 1: Las decisiones y su puesta en práctica.
- Kast, F. y Rosenzweig, J. (1993). *Administración en las organizaciones. Enfoque de Sistemas y de Contingencias*. McGraw Hill, México.
- Kotter, J. (2005) "Lo que de verdad hacen los líderes". Clásicos HBR. En *Liderazgo. Harvard Business Review América Latina*. pp. 17-25. Consulta: 28 de febrero de 2020. <https://educatic2011.files.wordpress.com/2010/10/kotter-2005.pdf>
- Superintendencia de Banca y Seguro - SBS (2020). *Mapa de Oportunidades de Inclusión Financiera*. Consulta: 25 de abril del 2020. <http://mapainclusion.sbs.gob.pe/GeoSBS/>

DATA

- *Gladys Alarcón Rivas* es licenciada en Educación, por la Universidad Nacional de Huancavelica y Bachiller en Administración de Empresas. Cuenta con estudios de maestría en Gerencia Social de la Pontificia Universidad Católica del Perú, cuenta con especialización en Administración y Gestión Empresarial. Tiene experiencia en el sector público (Gobierno Regional) y privado (Programas y Proyectos Sociales).
- *Christian Camacho Mercado*: Es licenciado en sociología por la Pontificia Universidad Católica del Perú, cuenta con amplia en la implementación de procesos de Monitoreo y Evaluación de proyectos de desarrollo social en zonas de la Amazonia peruana. Actualmente forma parte del proyecto “Alianza Crece” implementado por la ONG “CEDRO” con la asistencia técnica de USAID.
- *Lucero Centeno Huamani* es licenciada en Administración por la Universidad Nacional de San Antonio Abad del Cusco. Cuenta con estudios de maestría en Gerencia Social de la Pontificia Universidad Católica del Perú y especialización en Gestión Cultural por la Universidad Antonio Ruiz de Montoya. Tiene experiencia en la formulación, producción y asesoría de proyectos culturales.
- *Marleni León León* es Ingeniera Economista por la Universidad Nacional del Altiplano (UNAP), estudiante de la Maestría en Gerencia social de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP), y especialización en Investigación Económica y Social por la Universidad Nacional del Altiplano. Tiene experiencia en el sector público y privado en supervisión de Fondo de Inclusión Social Energético FISE.
- *Fiorella Olga Pazos* es abogada de la universidad de San Martín de Porres y magister en gestión pública por la universidad de ESAN, cuenta con estudios de maestría en gerencia social en la Pontificia Universidad Católica del Perú, tiene estudios de post grado en gestión para el desarrollo en la universidad Pompeu Fabra, diploma internacional en relaciones comunitarias y resolución de conflictos en la universidad ESAN y especialidad en gobierno y políticas públicas en la universidad de Frankfurt. Ha brindado asesoría legal en el sector público a la PCM, al MINEM y al MTC en el ámbito de la gestión pública y sostenible, gerencia social, negociaciones y resolución de conflictos, cuenta con experiencia en el sector privado en gran minería y derecho socioambiental trabajando en mineras Las Bambas, Newmont Mining y actualmente desempeñándose como gerente social y ambiental en Barrick Gold con sede en la ciudad canadiense de Toronto.

- *Zulema Ureta Livias* es licenciada en psicología por la Universidad Nacional Federico Villarreal. Cuenta con estudios de maestría en Gerencia Social de la Pontificia Universidad Católica del Perú y especialización en Gestión de Recursos Humanos por la Universidad ESAN. Tiene experiencia en Gestión de Recursos Humanos y Bienestar Social en empresas del sector construcción y minería.
- *Marco Zaanoni Loayza* es economista, con especialización en Banca y Finanzas por la Universidad Inca Garcilaso de la Vega. Cuenta con estudios de maestría en Gerencia Social de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Tiene la especialización por el Instituto de Economía Urbana (INEUR) y la Universidad ESAN en la formulación, desarrollo y evaluación de proyectos inmobiliarios, con especial énfasis en proyectos de vivienda de interés social. Tiene estudios de post grado en Finanzas, Desarrollo de programas y es especialista en el desarrollo, análisis y evaluación del mercado. Amplia experiencia en el rubro inmobiliario y de investigación de mercados, en los ámbitos público y privado.

Una mirada integral a la política social en prevención contra el crimen y la violencia en el Perú - Estrategia Multisectorial para la Prevención Social del Crimen y la Violencia “Barrio Seguro”

Autores: Manuel Cajavilca Halire, Arthur Damián Dávila Valdivia, Karen Lártiga Castañeda, José Luis Luzquiños Sánchez, Jhesika Sánchez Villanueva, Alexandra Sears Whelen, Gabriela Viera Fernandez

Antecedentes

Durante las últimas décadas, la inseguridad ciudadana en Latinoamérica viene siendo uno de los problemas más importantes y crecientes debido a la falta de oportunidades, laborales y educativas, la ausencia de espacios públicos para un adecuado uso del tiempo libre, entre otros; es decir, no se tiene las condiciones sociales para que los jóvenes y adolescentes puedan desarrollar capacidades que les permitan mejorar sus condiciones de vida. En diversos países se han analizado estos factores de riesgos criminógenos tratando de implementar un nuevo modelo para abordar la seguridad ciudadana, complementando el enfoque correctivo con un enfoque preventivo dado que la inseguridad es de carácter multidimensional.

En el contexto internacional se tiene referencias sobre la implementación de políticas públicas y proyectos relacionados a la prevención en seguridad ciudadana; entre ellos, se señalan los siguientes:

En Colombia se implementaron los “Proyectos Urbanos Integrales de Medellín” (PUI), los cuales trataron intervenciones territoriales integrales que fueron más allá del tema de la seguridad, abarcando lo físico, social e institucional en búsqueda de soluciones a las diversas problemáticas en las comunas de Medellín (PUI, 2015). También se hizo el programa “Medellín Más Segura - Juntos Sí Podemos”, el cual buscó diseñar estrategias de intervención social en materia de seguridad ciudadana y convivencia de acuerdo a la zona delimitada, donde se hizo un ejercicio cartográfico con mapas para delimitar los sectores a intervenir para realizar la focalización territorial (Ruiz - Vásquez & Páez, 2016).

Por otro lado, Chile desarrolló el “Programa Comuna Segura Compromiso 100”, el cual permitió financiar y capacitar a los secretarios técnicos de seguridad en cada comuna, así como la creación de consejos comunales y la instalación de mesas técnicas. Cabe resaltar que el inicio de su implementación fue mediante fondos concursables para financiar acciones

de prevención. Posteriormente, el Ministerio del Interior de Chile determinó que, en algunas ocasiones, dichas organizaciones no tenían la capacidad técnica ni administrativa para ejecutar estos proyectos, dado que las temáticas eran muy amplias y diversas con montos pequeños que redundaban de forma limitada en los resultados esperados (Frühling & Gallardo, 2012). También se formuló e implementó el *“Programa Barrio Seguro”*, cuya intervención se focalizó en zonas emblemáticas tomando en cuenta el descontento público y la difusión en medios de comunicación sobre la inseguridad en ciertos barrios de Chile (Frühling & Gallardo, 2012). Así mismo, se implementó el *“Programa Barrio en Paz”*, el cual intervino en sesenta y cuatro (64) barrios comerciales combinando intervenciones de control policial y aspectos de prevención situacional con la colaboración de los comerciantes (Consultores, 2012).

Otro caso es el de Brasil, donde se ejecutó el *“Programa Favela Barrio”*, el cual fue impulsado por el Municipio de Río de Janeiro, con el objetivo de instalar dotaciones básicas en las zonas más desfavorecidas, complementado con acciones dirigidas al cuidado de niños, niñas y adolescentes, la atención a los jóvenes, el fomento del empleo y el emprendimiento, y el fortalecimiento de la presencia del Estado en dichas áreas (Habitacao, 2018).

En el contexto nacional, hasta el año 2016 los gobiernos de turno impulsaron políticas públicas y programas de seguridad ciudadana con un enfoque correctivo, tales como el Escuadrón Terna, el Plan Cuadrante, Vecindario Seguro, entre otros, tratando de solucionar la problemática actual sin tener en consideración la causa de todos estos problemas.

Sin embargo, durante el gobierno del ex presidente Pedro Pablo Kuczynski Godard, su equipo de trabajo diseñó e implementó la primera política pública de seguridad ciudadana, llamada *“Estrategia Multisectorial Barrio Seguro”* con un enfoque preventivo, multisectorial y articulado con la comunidad organizada, abordando el problema desde una perspectiva diferente.

Desarrollo de la implementación

La Estrategia Multisectorial Barrio Seguro (EMBS) es una intervención territorial focalizada que depende de la Dirección General de Seguridad Ciudadana (DGSC) del Ministerio del Interior (MININTER) que se desarrolla a nivel de los barrios y de acuerdo al índice de priorización compuesto por la tasa de homicidios, tasa de victimización y tasa de internos por lugar de residencia, en las zonas de mayor incidencia delictiva del país, con

la participación de la Policía Nacional del Perú. Esta estrategia pretende prevenir el crimen y la violencia a través de la reducción de factores de riesgo, mediante la implementación de acciones preventivas de carácter social, multisectorial y comunitario.

Para el desarrollo de sus actividades de cohesión social, la EMBS busca promover el desarrollo social mediante la creación de las mesas técnicas territoriales (MTT), espacio de concertación donde se incentiva la participación articulada de los actores locales (gobierno local, comunidad organizada y sectores) y, a su vez, se realiza la programación, ejecución y seguimiento de las actividades a nivel barrial en marco a las coordinaciones realizadas con los diversos actores.

Objetivo general

Mejorar las condiciones para la seguridad y convivencia pacífica en los territorios focalizados de acuerdo a los índices de criminalidad.

Objetivos específicos

- Reducir los índices de robos, homicidios y violencia familiar en los territorios focalizados.
- Incrementar la confianza de la población en la Policía Nacional del Perú en los territorios focalizados.
- Disminuir factores de riesgos que incrementen la probabilidad que ocurra un hecho de crimen y violencia en los territorios focalizados, a través de políticas, programas o servicios ofrecidos por los tres niveles de gobierno que coadyuvan a este fin a desarrollarse.
- Fortalecer el trabajo articulado de los gobiernos locales, las comisarías, la sociedad civil organizada y otras instituciones públicas y privadas responsables del abordaje de la seguridad ciudadana en los territorios focalizados.

Resultados / Indicadores / Productos

En atención al cumplimiento de los objetivos estratégicos y al objetivo general, se elaboraron los siguientes resultados esperados, indicadores y productos para atender al ciudadano:

Cuadro N° 1 Resultados, Indicadores y Productos de Barrio Seguro

Resultados	Indicadores	Productos
Condiciones adecuadas para enfrentar delitos y faltas	Tasa de victimización de la población de 15 y más años de edad (excluye agresión verbal)	Garantía de orden público y seguridad pública en los barrios focalizados.
	% de victimización por violencia doméstica en los últimos 12 meses (violencia física y/o sexual)	
	% de hogares que en los últimos 12 meses fueron víctimas de robo o intento de robo	
	% de confianza en la Policía Nacional.	
	% de población de 15 y más años de edad que cree que puede ser víctima de algún delito por el tipo de actividades que realiza y por los lugares que transita normalmente.	
	% de delitos sin denunciar en relación a la victimización de la población de 15 y más años	
	% de hogares que en los últimos 12 meses no denunciaron algún hecho delictivo.	
Atención adecuada a factores de riesgo en materia de seguridad ciudadana en territorios focalizados	% de la población de 15 a 29 años de edad que no estudia ni trabaja.	Población atendida en factores de riesgo.
	% de población en situación de vulnerabilidad atendido por programas y servicios sectoriales que abordan factores de riesgo.	
Conocimientos adecuados de actores locales en materia de seguridad ciudadana en territorios focalizados	% de población en situación de vulnerabilidad que realiza actividades culturales, deportivas y/o recreativas ofrecidas por los programas y servicios sectoriales.	Población y actores locales desarrollan competencias en materia de seguridad ciudadana.
	% de hogares en los que al menos un miembro del hogar participa en alguna organización vecinal de seguridad ciudadana	
	Calificación positiva de la vigilancia en la zona o barrio de la policía nacional.	
	Vigilancia en la zona o barrio de la policía nacional.	
Adecuada participación organizada de la comunidad en seguridad ciudadana	Vigilancia en la zona o barrio del serenazgo.	Población que participa en actividades comunitarias que fortalecen la cohesión social.
	Vigilancia en la zona o barrio del patrullaje integrado.	

Fuente: Estrategia Multisectorial Barrio Seguro.

Ejes de intervención

En el marco de la atención de los factores de riesgos, se tiene tres (03) ejes estratégicos que señalan la modalidad de la intervención multisectorial:

- *Prevención policial*: busca garantizar el orden público, seguridad pública, así como recuperar la confianza de la población en las fuerzas del orden a través de la institucionalización y aplicación de un enfoque de policía comunitaria.

- *Prevención social*: busca mejorar las condiciones de vida de aquellos ciudadanos que tienen un mayor riesgo de desarrollar comportamientos agresivos o delictivos.
- *Prevención comunitaria*: busca la rehabilitación de las comunidades mediante la participación vecinal, tomando en cuenta sus condiciones de vida y su capacidad organizativa.

Unidad de intervención y selección de usuarios de la Estrategia Multisectorial Barrio Seguro

La EMBS tiene presencia en 120 distritos priorizados (Resolución Ministerial N 809-2019). En su definición, un barrio seguro comprende, en promedio, un territorio de 70 manzanas y una población de 10 mil habitantes al interior de un distrito y de una jurisdicción policial, y cuenta con un mínimo de instituciones de referencia, entre ellas, comisaría, colegio y puesto de salud.

La modalidad de selección de usuario es de acuerdo a la identificación de la población vulnerable al crimen y a la violencia, la que se desarrolla en dos (02) etapas: i) Reducción territorial y caracterización a través de mapas y ii) Reducción territorial y caracterización a través de entrevistas a actores involucrados.

Gráfico N°1
Zonas de Intervención



Fuente: Estrategia Multisectorial Barrio Seguro

Breve descripción de la problemática perceptiva en el contexto peruano

Desde el año 2011, la percepción de inseguridad supera el 85% en el entorno nacional, mientras la victimización por delincuencia disminuyó de 40% a 30% entre los años 2011 y 2015 (INEI, 2016), por lo que existe una aparente contradicción entre estos indicadores, que muestran una percepción de inseguridad en ascenso en un contexto de victimización que se reduce. Sin embargo, esta aparente contradicción se puede explicar por características y tendencias criminológicas que justifican, tanto la preocupación de la ciudadanía, como la urgente respuesta del gobierno. Estos datos cobran mayor relevancia desde una perspectiva comparada, es decir, cuando se miran a nivel regional y/o local.

De igual modo, indicadores como la tasa de homicidios a nivel nacional, se han incrementado de 5.4 a 7.2 homicidios por cada 100,000 habitantes entre los años 2011 y 2015 (Consejo Nacional de Política Criminal, 2015). No obstante, en varias ciudades del Perú, especialmente en la costa norte y centro, los asesinatos han aumentado muy por encima del promedio nacional y regional, como es el caso de Pisco (28.1%), Barranca (33.5%) o Tumbes (41.2%). Al aumento de la tasa de homicidios, en muchos casos generada por el sicariato y los ajustes de cuenta, se suman los crímenes predatorios como extorsión y trata de personas.

Por otro lado, el Perú sigue teniendo uno de los porcentajes más altos de victimización por delincuencia en la región (Carrión, Patricia, & Zechmeister, 2015). La percepción de inseguridad puede provenir de la llamada “desorganización social” que afecta al ciudadano de manera directa y frecuente en forma de pequeños delitos patrimoniales, accidentes de tránsito, violencia sexual en las calles, entre otros (Dammert, Mujica, & Zevallos, 2016). A esto se suma la desconfianza hacia la policía que supera el 70% a lo largo del país (CONASEC, 2015). En términos prácticos, la percepción de inseguridad es una manifestación del miedo al ambiente por el que transitan los ciudadanos de las urbes peruanas.

Por último, pero no menos importante, hay cerca de 40,385 policías trabajando en las comisarías del país (4,000 más que en el año 2015), de los cuales más de 1,730 son oficiales. Al 2015, había un policía en comisaría por cada 856 habitantes. A lo largo del territorio nacional, es decir, hay una insuficiente e inequitativa distribución de efectivos policiales, pues en su proporción no toma en cuenta criterios de densidad poblacional ni índices criminales.

Actores involucrados en la intervención multisectorial (cogestión)

El enfoque de prevención al crimen y a la violencia es un enfoque multidimensional que involucra la atención de factores de riesgos desde los sectores del Estado, por ende, se necesita una intervención articulada y cogestionada de acuerdo al siguiente detalle:

Cuadro N° 2
Actores locales de la EMBS

Factor de Riesgo	Políticas / Programas	Sectores
Deserción escolar	Beca Doble Oportunidad	Programa Nacional de Becas
Uso indebido del tiempo libre	Expresarte /Educación Física	Ministerio de Educación
	Puntos de Cultura	Ministerio de Cultural
	Deporte para Todos	Instituto Peruano del Deporte
Falta de oportunidades laborales	Trabaja Perú	Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo
	Jóvenes Productivos	
Entornos violentos para niños, niñas, adolescentes y jóvenes	Juguemos en tu Barrio	Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables
	Programa Nacional Cuna Más	Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social
Violencia doméstica y de género	Programa Nacional contra Violencia Familiar y Sexual	Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables
	Juguemos en tu DEMUNA	
Consumo de alcohol y drogas	Prevención y Tratamiento del Consumo de Drogas	Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas
Falta de espacios públicos	Mejoramiento Integral de Barrios	Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento
Brecha de atención en salud mental	Salud Mental Comunitaria	Ministerio de Salud
Reincidencia juvenil	Política de Adolescentes en Conflictos con la Ley Penal	Ministerio de Justicia y Derechos Humanos

Fuente: Decreto Supremo N 008-2017-IN

Análisis de la gestión interna de la EMBS

El presente estudio de caso se centra en analizar el proceso de planificación de la intervención multisectorial que se realiza a través de los procedimientos de “identificación, delimitación y evaluación”, sustentado en lo siguiente: el primer factor (identificación) únicamente utiliza el índice de priorización al crimen y a la violencia, lo cual carece de indicadores de competitividad social y de situación delictiva actualizada, por ende, dicho índice no refleja una manifestación fáctica y real de la problemática. En cuanto al segundo factor (delimitación), no se cuenta con procedimientos estandarizados para ejecutar dichas actividades y tampoco se han establecido criterios

de tiempo que garanticen un adecuado proceso de gestión. Finalmente, el tercer factor vinculante (evaluación), está relacionado al levantamiento de la información cualitativa y cuantitativa, no se cuenta con información a nivel barrial ni con cooperación de los sectores que permitan identificar las formas idóneas y óptimas de disminución de factores de riesgos que involucren un enfoque multidimensional de cogestión; asimismo, cada sector se relaciona, participa y cumple sus funciones utilizando sus propios recursos, lo que limita el enfoque de articulación multisectorial e impide el cumplimiento de las metas y objetivos propuestos.

Metodología utilizada

Respecto al levantamiento de información, se ha considerado el estudio de carácter cualitativo, utilizándose como fuente primaria la entrevista semiestructurada con 28 preguntas. Los temas abordados se encuentran relacionados a los objetivos de la EMBS, la estructura organizacional, los procesos o mecanismos de coordinación, la cultura organizacional, liderazgo, trabajo en equipo y el sistema de control, poder, autoridad y toma de decisiones. Las entrevistas fueron realizadas a cinco (05) gestores integrantes de la EMBS, quienes ocupan los cargos de Especialista en Trabajo Social del Equipo Técnico, Jefe del Equipo de Policía Comunitaria y Prevención Social, Jefe del Equipo de Administración, Planeamiento y Presupuesto, Gestor Intergubernamental del Equipo Técnico y Jefe del Equipo de Monitoreo y Evaluación. Para realizar este proceso, los involucrados fueron informados acerca del objetivo del estudio y su finalidad académica, solicitándoseles su participación; posteriormente, se formalizó su invitación vía correo electrónico en el que se incluyó el cuestionario. Las entrevistas fueron programadas para el 23 y 24 de mayo del presente año, con aproximadamente de 30 minutos por entrevistado, las que fueron realizadas mediante la plataforma Zoom. Cabe precisar que éstas fueron grabadas con el consentimiento de los participantes y utilizadas para levantar información vinculante al presente estudio.

Con relación a las fuentes secundarias, se revisó bibliografía relacionada a documentos normativos vigentes de la EMBS, tales como decretos supremos, resoluciones ministeriales, resoluciones directorales y lineamientos institucionales de la Política de Seguridad Ciudadana; asimismo, como documentos técnicos se analizaron experiencias exitosas a nivel nacional e internacional sobre seguridad ciudadana, victimización, homicidios, gobernabilidad, cultura política y democracia.

Finalmente, se procedió a sistematizar la información en torno a las cuatro (04) variables de la EMBS: *estructura organizacional, procesos o mecanis-*

mos de coordinación, cultura organizacional, liderazgo y trabajo en equipo y sistema de control, poder, autoridad y toma de decisiones, con la finalidad de analizar el modelo de gestión y el funcionamiento operativo de la organización.

Análisis de la organización y funcionamiento

En este acápite se busca analizar la situación y las condiciones de gestión que atraviesa el modelo de gestión de la EMBS, a través de cuatro (04) variables, siendo las siguientes: i) estructura organizacional; ii) procesos y mecanismos de coordinación; iii) cultura organizacional, liderazgo y trabajo en equipo; y iv) sistema de control, poder, autoridad y toma de decisiones.

Es importante mencionar que los objetivos planteados en la EMBS guardan relación con la problemática a resolver, responden a las políticas públicas en materia de seguridad ciudadana, los cuales se encuentran enfocados en atender problemas sociales complejos y multicausales en los barrios focalizados. Es así que, el objetivo general, se encuentra relacionado en solucionar el problema público principal de la EMBS en el que se busca, a largo plazo, mejorar las condiciones para la seguridad, convivencia pacífica y cultura de paz en los barrios focalizados, ya que atiende aquellas situaciones delictivas que generan riesgo en la comunidad y que traen como consecuencia una sucesión encadenada de otros problemas sociales.

Asimismo, los objetivos específicos mencionados en el acápite anterior, relacionados al índice de robo, el nivel de confianza a la Policía Nacional del Perú y al fortalecimiento del trabajo articulado, se encuentran priorizados por el gobierno, ya que son de fácil medición y arrojan productos y/o resultados a corto y mediano plazo, sin embargo, existe un objetivo específico que cobra mayor importancia y relevancia para la EMBS, el cual se encuentra enfocado en atender las causas que originan la violencia y la delincuencia en los llamados barrios seguros a través de programas y proyectos sociales, cuyas actividades y/o acciones demandan mayor coordinación y cogestión con los actores involucrados de los sectores público, privado y sociedad civil, además que se considera que el cumplimiento de este objetivo será sostenible en el tiempo.

A continuación, se detallan las siguientes variables que permitirán conocer el modelo de gestión de la EMBS:

Modelo organizacional interno

La responsabilidad de implementar la Estrategia Multisectorial Barrio Seguro es competencia de la Dirección General de Seguridad Ciudadana

(DGSC), perteneciente al Viceministerio de Seguridad Pública del MININTER; sin embargo, se ha evidenciado que la EMBS no cuenta con una estructura organizacional formal acorde a la necesidad de una intervención multicausal, lo cual dificulta su adecuado funcionamiento. En su defecto, el actual equipo de gestión está trabajando una estructura provisional a fin de implementar el modelo de intervención propuesto.

Gráfico N° 2
Ubicación organizacional – MININTER



Fuente: Reglamento de Organización y Funciones (ROF) del Ministerio del Interior

Respecto al desempeño de responsabilidades, según la investigación realizada, cada uno de los actores que participan en la EMBS, ejecuta sus funciones conforme a los lineamientos de trabajo, como es el caso del articulador territorial, cuya función es disminuir los factores de riesgo de la problemática social a través de la articulación con distintos actores sectoriales. Asimismo, otro ejemplo es el supervisor territorial quien cumple con mantener el seguimiento a las gestiones realizadas en coordinación con los articuladores y facilita la ejecución de cada actividad programada para asegurar el éxito de la misma.

Con relación a la situación laboral, se ha identificado la existencia de un número considerable de personal en condición de servicio por terceros. Dicha inestabilidad en la modalidad de contratación, disminuye el rendimiento del personal a causa de la inseguridad laboral y a la vez genera su alta rotación por retiro voluntario. Del mismo modo, los cargos

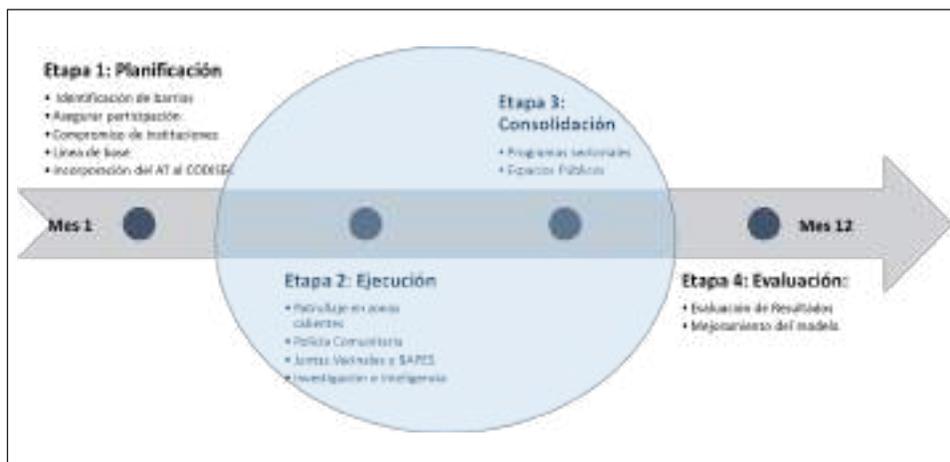
estratégicos, así como las funciones de algunos empleados, no se encuentran incorporados en el Reglamento de Organización y Funciones (ROF) desmereciendo la calidad de trabajo de profesionales destacables en la organización. Es importante buscar mecanismos que impulsen el reconocimiento hacia el colaborador y en consecuencia se asegure su permanencia si cumple con los estándares éticos y de servicio acordes con la EMBS.

Respecto al perfil de puesto, se ha evidenciado que los perfiles de trabajo para cargos de vital importancia en el desenvolvimiento de la estrategia no se encuentran definidos acorde a las necesidades requeridas, como es el caso de los articuladores territoriales y el coordinador interinstitucional. Este factor repercute negativamente en el mejoramiento de la estrategia, pues con un perfil de trabajo definido es posible contar con profesionales capacitados, experimentados y líderes en materia de sus funciones, que permitan optimizar procesos para el cumplimiento de objetivos.

Modelo de análisis operacional

Actualmente la EMBS no cuenta con un mapa de procesos o flujo-grama aprobado mediante Resolución Directoral en el que se tenga establecidos, por lo menos, procesos misionales, procesos estratégicos y/o procesos de apoyo que permitan organizar las actividades operativas de acuerdo a una secuencia para transformar las Entradas en Salidas en un periodo determinado. Sin embargo, estos procesos son reemplazados por las cuatro (04) etapas de intervención establecidas en el Decreto Supremo N°008-2017-IN en el que se aprueba la EMBS, siendo la primera etapa, la “Planificación”, cuyos esfuerzos se encuentran enfocados en identificar los barrios seguros, negociar la participación multisectorial, elaborar la línea base e incorporar a los articuladores territoriales al Comité Distrital de Seguridad Ciudadana; la segunda etapa es la “Ejecución”, en el que consiste en realizar el patrullaje integrado, fomentar la participación de la comunidad organizada y trabajar articuladamente con la ciudadanía y la Policía Nacional del Perú; la tercera etapa es la “Consolidación”, donde se busca recuperar los espacios públicos y trabajar multisectorialmente a través de sus programas sociales; y la cuarta etapa es “Evaluación y Seguimiento” en el que se realiza las evaluaciones intermedias, las de impacto y las de monitoreo.

Gráfico N° 3 Etapas de la intervención de la EMBS



Fuente: Decreto Supremo N 008-2017-IN

Cultura organizacional y promoción del liderazgo

La cultura organizacional de la EMBS no cuenta con un documento en el cual se defina la misión, visión y valores, lo cual dificulta tener una línea de intervención de los colaboradores dependientes de la estrategia (MININTER), así como también de las instituciones cooperantes. Los objetivos de las instituciones cooperantes difieren de los objetivos propios de la estrategia, observándose en esta condición el cuello de botella para el desarrollo de sus actividades. Sin embargo, dentro de la cultura de la organización se encuentran los valores de responsabilidad, compromiso, respeto, honestidad y comunicación, que rigen para el cumplimiento de los objetivos.

En el marco del Fortalecimiento de Capacidades que permite un adecuado trabajo en equipo, en primera instancia se debe indicar que la gestión y el liderazgo son conceptos técnicos complementarios que permiten una adecuada gestión; sin embargo, dentro de la EMBS, se evidencia que solo se centra en la gestión operativa, mas no en el liderazgo del recurso humano.

Asimismo, una dificultad observada es la pérdida del talento humano debido a la ausencia de beneficios e incentivos, seguridad social y laboral, y la demora en el pago de los haberes; estas carencias retrasan las actividades programadas.

Control y toma de decisiones de la EMBS

La EMBS cuenta con un equipo de monitoreo y evaluación, quienes son los encargados de suministrar información vinculante con relación a la intervención multisectorial, la cual permite una adecuada toma de decisiones. Asimismo, un factor relevante son los articuladores territoriales quienes, en el marco del procedimiento de sistematización, presentan los reportes de actividades semanales mediante fichas técnicas, las mismas que son evaluadas permitiendo priorizar las intervenciones, tales como: la recuperación de espacios públicos, la articulación sectorial y otros aspectos a considerar en los barrios seguros.

En el marco operacional de la EMBS resalta una constante coordinación entre los articuladores territoriales y los supervisores, quienes forman parte del equipo de Policía Comunitaria y Prevención Social, debido a que reportan las dificultades que se presentan en los barrios seguros, así como los avances de la ejecución de las mesas técnicas territoriales, las cuales son espacios de concertación creados por el articulador territorial, coadyuvando así a generar una participación e intervención articulada y cogestionada con los actores identificados.

De igual modo, la EMBS tiene un estilo de gestión no selectivo, debido a que se trabaja de manera integral con todos los sectores de acuerdo a la focalización realizada en la etapa de planificación, identificando los factores de riesgos criminógenos por cada Barrio Seguro para una intervención articulada, por ende, busca fomentar la participación activa y coordinada con la comunidad organizada mediante una relación integradora y fiscalizadora con relación a la oferta de servicios brindados.

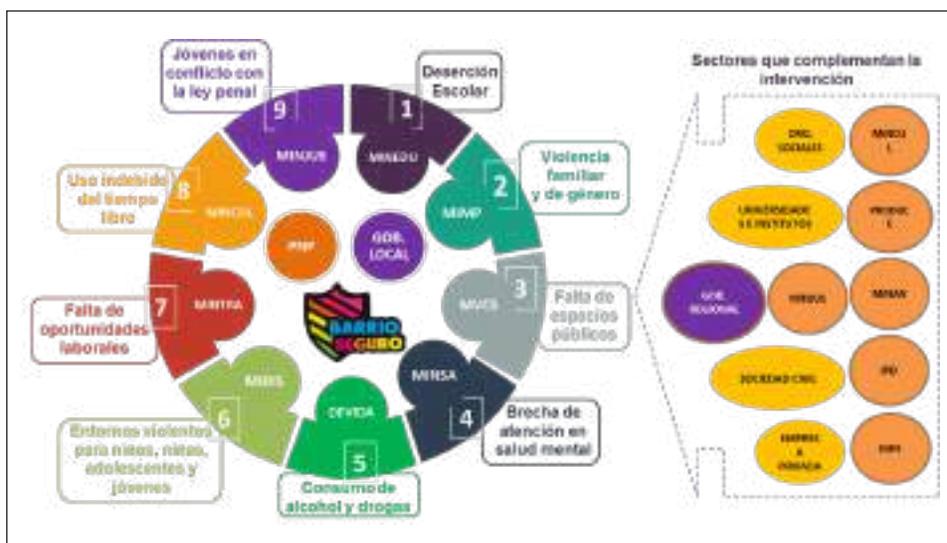
Finalmente, en el marco de la intervención multisectorial, estas son coordinadas y consensuadas en reuniones trimestrales, con los sectores del Estado a través de la Comisión Multisectorial de carácter permanente de la EMBS, donde se establecen los lineamientos y las brechas de servicios que necesitan cada Barrio Seguro con el fin de atender los factores de riesgos respectivo.

Límites y alcances del funcionamiento de la EMBS orientado a resultados

Luego del análisis de las cuatro (04) variables, se ha logrado identificar las más importantes que coadyuvan al funcionamiento de la EMBS. Cabe resaltar que la implementación del enfoque de gerencia social se ha centrado en la cogestión y articulación a nivel de la comunidad organizada

y sectores intergubernamentales, sin embargo, es importante mencionar la existencia de limitantes y barreras en la gestión, las cuales no permiten su óptimo desarrollo impidiendo el cumplimiento de los objetivos propuestos en su totalidad.

Gráfico N° 4
Modelo de articulación intersectorial



Fuente: Elaboración propia

El gráfico N°4 señala que el modelo de articulación de la Estrategia Multisectorial Barrio Seguro se centra en la atención priorizada de los factores de riesgo generando la cogestión intergubernamental para la disminución de brechas. Asimismo, como soporte para la articulación, la EMBS realiza las coordinaciones a nivel territorial con los gobiernos locales, organismos no gubernamentales, universidades, entre otros, a fin de dar soporte para una intervención focalizada.

Alcances del enfoque de gerencia social: gestión y articulación

El problema de la delincuencia y la criminalidad en el Perú es complejo, motivo por el cual el MININTER requiere de cooperación para resolverlo. En este contexto, la articulación se convierte en un factor importante e imprescindible con la finalidad de mitigar y contrarrestar el problema. De esta manera, se inicia el proceso de coparticipación sociedad civil – entidades públicas, asumiendo nuevos roles orientados hacia el cumplimiento de los

objetivos en beneficio social de la población. En ese sentido, se ha identificado el rol que cumple cada sector gubernamental asociado a los distintos factores de riesgo que aborda la EMBS:

- *Deserción escolar*: a través del Programa Nacional de Becas del Ministerio de Educación se interviene de manera focalizada y directa a los jóvenes del Barrio Seguro con el apoyo de la comunidad organizada.
- *Uso indebido del tiempo libre*: mediante los programas Puntos de Cultura, Deportes para todos y Expresarte del Ministerio de Cultura, se realiza una intervención dirigida a los jóvenes y adolescentes desarrollando actividades deportivas y recreativas.
- *Falta de oportunidades laborales*: a través de los programas Trabaja Perú y Jóvenes Productivos del Ministerio del Trabajo y Promoción del Empleo, se busca la inserción laboral de los jóvenes que se encuentran en etapa de capacitación.
- *Entornos violentos para niños, niñas, adolescentes y jóvenes*: por medio del programa Jugamos en tu Barrio del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, al igual que el Programa Nacional Cuna Más del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, se brinda un espacio familiar en el cual puedan desarrollar y fortalecer sus capacidades desde temprana edad.
- *Violencia doméstica y de género*: mediante el Programa Nacional contra la Violencia Familiar y Sexual y Jugamos en tu DEMUNA del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, se actúa en defensa de los derechos de la familia.
- *Consumo de alcohol y drogas*: por medio del programa de Prevención y Tratamiento del Consumo de Drogas de la Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (DEVIDA), se establecen mecanismos para erradicar el consumo de sustancias psicoactivas.
- *Falta de espacios públicos*: a través del Programa Mejoramiento Integral de Barrios del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, se desarrollan proyectos de inversión pública para la construcción, operación y mantenimiento de zonas focalizadas del Barrio Seguro, permitiendo contar con espacios públicos adecuados para un desarrollo sostenible.
- *Brecha de atención en salud mental*: el Programa de Salud Mental Comunitaria del Ministerio de Salud atiende a la población en salvaguarda de su óptimo desarrollo y convivencia dentro del medio social.

- *Reincidencia de menores infractores*: la Política de Adolescentes en Conflictos con la Ley Penal del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, permite establecer estrategias con las familias de los adolescentes para que puedan tender ambientes adecuados para su óptimo desarrollo.

El enfoque de Policía Comunitaria complementa el rol de la Policía Nacional del Perú mediante el acercamiento al ciudadano pretendiendo mejorar la confianza en la seguridad local. En ese sentido, la comunidad organizada a través de las Juntas Vecinales (J.V.V.), realizan rondas mixtas en coordinación con la comisaría de la jurisdicción. Las Brigadas de Auto-protección Escolar (BAPES), mediante las asociaciones de padres de familia, permiten una adecuada coordinación con la Oficina de Participación Ciudadana (comisaría de la jurisdicción). La Red de Cooperantes (RC), por medio de las asociaciones de trabajadores, permiten identificar y actualizar los mapas de calor y delito de la comisaría de la jurisdicción.

En cuanto a los beneficios selectivos y compartidos entre los actores miembros de la colectividad, en la etapa de intervención se insta a la creación de una Mesa Técnica Territorial (MTT) en los barrios seguros implementados, donde se promueve la participación articulada entre los actores locales (gobierno local, comunidad organizada y sectores) para llevar a cabo un plan de acción trimestral con metas establecidas, acciones preventivas y resultados esperados; estas son presididas por los articuladores territoriales.

La EMBS cuenta con una Comisión Multisectorial de Carácter Permanente que permite realizar las coordinaciones a nivel sectorial, es decir, de acuerdo a la atención de los factores de riesgo. Los representantes de cada sector asisten trimestralmente a dicha comisión, detallándose las acciones ejecutadas en el periodo de tiempo. De esta manera se procede a tomar acciones complementarias para el cumplimiento de objetivos y metas.

Entonces, tomando en cuenta lo antes mencionado, se ha comprobado la alineación hacia el enfoque de gerencia social desde la cogestión y articulación entre los actores que participan en la EMBS, puesto que se involucran con miras al cumplimiento de un mismo objetivo relacionado a disminuir los altos índices de inseguridad ciudadana que actualmente tienen los distritos priorizados del Perú.

Límites en el funcionamiento de la EMBS

Débil empoderamiento de la comunidad organizada

A pesar de que la EMBS considera como aspectos fundamentales al capital social y al empoderamiento, se ha evidenciado que las juntas ve-

cionales, las Brigadas de Autoprotección Escolar y la Red de Cooperantes, en la práctica asumen un rol pasivo debido a que, dentro del marco normativo de la Comisión Multisectorial, quedó exenta la participación de la comunidad organizada para la toma de decisiones a nivel de intervención sectorial.

En ese mismo sentido, el poder es desigual entre los actores. Las instituciones públicas cuentan con un medio y contexto para dialogar, negociar y expresar sus ideas que está representado en la Comisión Multisectorial -caso contrario a la sociedad civil- teniendo trato directo con los supervisores y articuladores territoriales, y promotores encargados de llevar adelante acciones directas a nivel de comunidad barrial.

Actualmente, en la implementación de la EMBS existe gobernanza a nivel intersectorial y local mediante la Comisión Multisectorial y las Mesas Técnicas Territoriales en los barrios seguros focalizados; sin embargo, es pertinente mencionar que dicha gobernanza, vista a un nivel de empoderamiento entre los actores, se caracteriza por ser inequitativa y desproporcional para la toma de decisiones debido a que, mediante la normativa actual, excluye la participación a nivel gubernamental de la comunidad organizada.

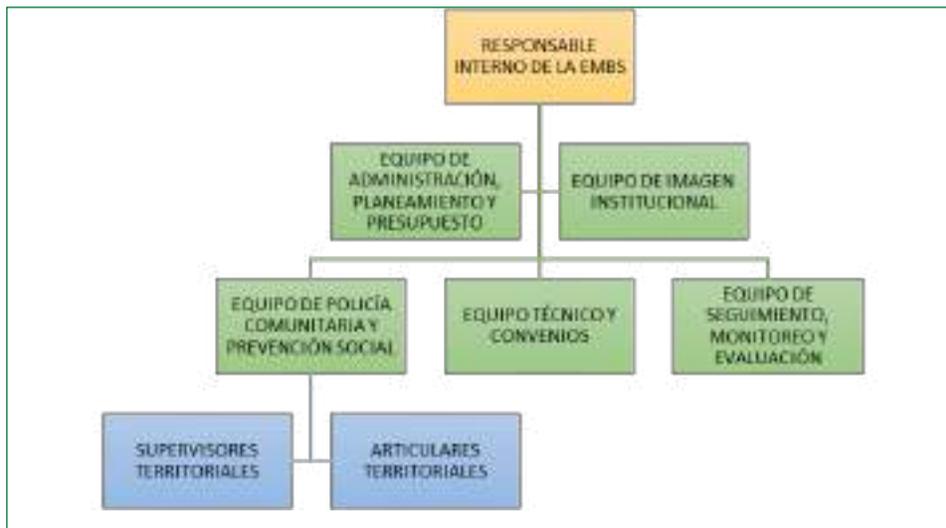
Deficiente planificación en el modelo de gestión

En marco a la Teoría General de Sistemas descrito por Freemont Kast y James Rosenzweig, para el presente caso de estudio se realizó el análisis de cuatro (04) variables, las cuales han sido relacionadas a los subsistemas estructural, técnico, objetivos, valores y psicosocial.

En cuanto a la estructura (*Subsistema Estructural*), existe un grave problema, dado que no se encuentra formalizada mediante algún documento y/o herramienta de gestión por parte del MININTER. En ese sentido, según las evidencias recogidas en el presente estudio, la estructura orgánica de la EMBS, debería estar sobre la base de la conducción, coordinación y monitoreo de la DGSC, quién la delega a un responsable interno y este, a su vez, gestiona la EMBS a través tres (03) equipos: Equipo de Policía Comunitaria y Prevención Social, Equipo Técnico y de Convenios; y Equipo de Seguimiento, Monitoreo y Evaluación, mismos que para fines prácticos y, a fin de facilitar su trabajo operativo, se apoyan en el Equipo de Administración, Equipo de Planeamiento y Presupuesto, y Equipo de Imagen Institucional.

Es así que se ha procedido a formular la propuesta de estructura orgánica que se viene utilizando actualmente.

Gráfico N° 5 Estructura orgánica de la EMBS



Fuente: Elaboración propia.

Finalmente, tampoco se cuenta con un perfil de puestos definido para las personas que laboran en las distintas actividades de la EMBS. Por ejemplo, los articuladores territoriales, quienes son pieza clave, presentan un perfil variado, tales como los policías en situación de retiro, sociólogos, psicólogos, administradores, contadores y abogados, entre otros. Por otro lado, el personal de los otros equipos, son básicamente en su mayoría policías en situación de retiro, dejando de lado perfiles mixtos. No se cuenta con un documento de gestión en el que se detallen las funciones de cada trabajador que permita delegar formalmente responsabilidades compartidas, debido a que no se encuentran clasificadas sus limitantes operacionales en marco de la gestión interna de la EMBS; esto hace necesario contar con un listado de puestos, que esté formalmente aprobado y donde se especifiquen las funciones y competencias específicas que cumplirá el personal que interviene en la EMBS.

Respecto a procesos para la toma de decisiones (*Subsistema Técnico*), a la fecha son asumidas como tales las etapas de implementación de la EMBS (planificación, ejecución, consolidación y evaluación). Además, es importante mencionar que existe la evidencia que las áreas de la estructura orgánica antes presentada, sí se relacionan claramente con las etapas de la EMBS. De igual modo, no está aprobado el Mapa de Procesos que mencione explícitamente los procesos estratégicos, misionales y de apoyo, limitando conocer la interrelación de los mismos, así como el proceso de transformación de

elementos de entrada, elementos de salida y, por ende, el valor agregado del servicio público que suman sus componentes en favor del usuario y/o logro de objetivos propuestos.

Se ha evidenciado la brecha de recursos humanos, financieros y tecnológicos, que generalmente limitan el cumplimiento adecuado de las funciones técnicas u operativas de los distintos actores, así como de los colaboradores de la EMBS. Por ejemplo, la mayoría de las zonas seleccionadas son lugares con alta incidencia criminal y delincuencia, donde por lo general existe déficit y problemas de infraestructura (ausencia de saneamiento físico legal de comisarías, limitados factores protectores en relación al sector educación y salud, entre otros). El personal prefiere no acudir a esos lugares por temor a ser víctimas de actos delictivos, lo que agrava la indisponibilidad de recursos humanos. A ello, se suma la falta de equipos tecnológicos modernos que permitan el óptimo cumplimiento de las actividades administrativas. Por otro lado, en cuanto a la brecha financiera, la EMBS cuenta con recursos limitados a nivel de pliego presupuestal, factor que determina el nivel de intervención multisectorial. Por último, a nivel tecnológico, no se cuenta con el apoyo de las direcciones generales del MININTER ni de la Policía Nacional del Perú para dotar con los equipos necesarios a las comisarías seleccionadas para esta intervención.

En ese sentido, la parte estructural y de planificación es claramente débil, lo cual no permite ejecutar una clara formalización de relaciones, no solo entre el equipo técnico especializado, sino entre los actores de la EMBS.

Por otro lado, con relación a objetivos y valores (*Subsistema de Objetivos y Valores*), está claro que, según sus documentos normativos vigentes, la EMBS responde a los requerimientos sociales. Sin embargo, estos requerimientos no han sido aprobados mediante un documento técnico o de gestión que plasme lo referente a la cultura, filosofía, objetivos del grupo e individuales, a excepción de los objetivos generales de la EMBS que sí están definidos. Es así que, por ejemplo, no se han establecido valores, ni un código de ética que oriente y marque la pauta de un trabajo integrado entre todos los actores y colaboradores que ejecutan actividades relacionadas a esta política de Estado.

Con relación a la cultura organizacional (*Subsistema Psicosocial*), la estructura orgánica, los estilos de gestión, los procesos de toma de decisiones, el liderazgo, el trabajo en equipo, la resolución de conflictos y la gestión del talento humano de cada organización que participa en la gobernanza de la EMBS, es importante mencionar que cada actor se desarrolla de forma

independiente lo cual constituye una limitante que influye en los fines operativos.

En cuanto al liderazgo, trabajo en equipo, resolución de conflictos y gestión del talento humano, no se han encontrado acciones relacionadas o vinculadas al comportamiento individual y la motivación, relaciones de función y posición, dinámica de grupos o sistemas de influencia. Ante ello, se evidencia que no ha sido abordado el clima organizacional (sentimientos, valores, actitudes, expectativas y aspiraciones) de los colaboradores de la EMBS. Resultaría importante conocer la percepción individual de los trabajadores y alinearla con la política de Estado a fin de generar objetivos comunes, integrados, y vinculantes entre sí. Además, en la práctica se evidencia alta rotación de personal debido a que en su mayoría labora bajo la modalidad de contratación de orden de servicio, sobre todo los supervisores y articuladores que tienen contacto cercano con la comunidad organizada y su rol es evidentemente fundamental.

En cuanto al equipo de gestión o de alta dirección de la EMBS, la mayoría pertenece al MININTER y a la PNP, por ende, tienen una modalidad formal de contratación; ahí es evidente la inequidad y desproporcionalidad en derechos laborales. Además, las relaciones interpersonales son débiles, debido a que el único nexo de coordinación se da en la Comisión Multisectorial, con autoridades que ocupan altos cargos de dirección ejecutiva y/o gerencia de los diferentes sectores gubernamentales, quienes son los únicos que coordinan y deciden las medidas a desarrollar.

La necesidad de fortalecer la inter institucionalidad y empoderar a la comunidad organizada: balance cuantitativo y cualitativo de la EMBS

El balance de la EMBS se puede desagregar en dos apartados: El primero está relacionado a la percepción de la población respecto a la reducción del crimen y la violencia como consecuencia de la intervención de la estrategia, y el segundo, al funcionamiento propio de la EMBS, el cual está vinculado a las actividades de los actores involucrados, la incidencia de los factores de riesgo y de aquellos elementos que favorecen el éxito del programa.

En el primer balance de resultados, se realizaron dos (02) tipos de evaluaciones. La primera evaluación intermedia fue llevada a cabo por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (UNMSM) en el Barrio San Agustín – Ica y la segunda fue realizada por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (MINJUSDH) en cuatro (04) zonas de Lima y Callao: Sarita Colonia (Callao), Barrios Altos (Lima), Rímac (Lima) y Huáscar – San Juan de Lurigancho (Lima).

El balance de la percepción de la población sobre el impacto del programa en los barrios evaluados comprende desde el año de instalación de los barrios seguros (2016) al año en que se realizó la evaluación intermedia (2018). Los resultados de la evaluación intermedia son los siguientes:

Respecto a los resultados en el que se mide la percepción de la población sobre el impacto en los barrios focalizados, podrían considerarse como principales logros, los siguientes: en el Barrio Seguro de San Agustín en Ica, la inseguridad ciudadana se redujo en 25%, las situaciones de violencia en las calles disminuyeron en 20%, las riñas y peleas en las calles bajó en 20%, las reuniones de pandillas se redujo en 15%, el vandalismo y la violencia en los hogares se redujeron en 18% y 6%, respectivamente. Estos resultados son logros del trabajo de los sectores en la zona como efecto de la oferta de los programas y servicios sociales del Estado ofrecidos a la población de los barrios focalizados. Por tanto, urge la necesidad de fortalecer la articulación interinstitucional entre los sectores del Estado con la finalidad de disminuir situaciones y escenarios que desencadenen en actos delictivos y de violencia. Por último, se percibió un empoderamiento de la comunidad organizada en el que el 28% pertenecía a las Juntas Vecinales, el 12% a la Red de Cooperantes y el 6% a las Brigadas de Autoprotección Escolar.

En los barrios evaluados de Lima y Callao, los resultados de percepción de vigilancia de serenazgo son los siguientes: en el Barrio Sarita Colonia-Twinza, la percepción se incrementó de 20.0% a 25.2%; en el Barrio Huáscar la percepción disminuyó de 7.4% a 7.2%; en el Barrio Centro Histórico, la población percibió una disminución de la vigilancia de serenazgo de 29.2% a 18.3%; finalmente, en Barrios Altos, la percepción de vigilancia se incrementó de 33.5% a 38.9%.

Respecto a la percepción de vigilancia de la Junta Vecinal de Seguridad Ciudadana se aprecian resultados positivos en todos los barrios seguros: en el Barrio Sarita Colonia-Twinza se incrementó de 9.6% a 10.1%; en el Barrio Huáscar aumentó de 5.1% a 21.5%, en el Barrio Centro Histórico hubo un incremento de 5.2% a 13.8%; y, en Barrios Altos se percibió un aumento de la vigilancia de 15.1% a 19.8%.

Con relación a la vigilancia del patrullaje integrado, las evaluaciones revelan resultados favorables en todos los barrios de Lima y Callao: en el Barrio Sarita Colonia-Twinza la percepción positiva se incrementó de 23.65 a 28.5%; en Barrio Huáscar, subió de 7.4% a 14.7%; en el Barrio Centro Histórico, la población percibió un incremento de 17.1% a 22.2%; y, en Barrios Altos se advirtió un incremento del patrullaje integrado de 26.6% a 34.9%.

Respecto a la confianza en la PNP, la percepción de la población en los barrios evaluados es la siguiente: en el Barrio Sarita Colonia-Twinza la desconfianza disminuyó de 31.7% a 23.5%; en el Barrio Huáscar, la confianza de la población aumentó de 22.1% a 24.9%; en el Barrio Centro Histórico, la percepción mejoró de 23.0% a 29.4%; finalmente, en Barrios Altos, se redujo de 24.5% a 23.6%.

El segundo balance de resultados está referido al funcionamiento del modelo de gestión, que consiste en el monitoreo trimestral realizado por la DGSC del MININTER, consolidando el trabajo realizado por los actores y sectores involucrados en años anteriores. El Plan de Monitoreo del primer trimestre del 2020 revela un balance del funcionamiento de la EMBS a nivel integral, en el que se identifican los tipos de actividades desarrolladas a nivel nacional, los indicadores, los métodos de recopilación de resultados y el grado de participación e involucramiento de los actores estratégicos y los sectores del Estado. Es preciso indicar que este plan analiza el carácter participativo, ya que considera las referencias de los distintos actores de la EMBS, tomando como insumos básicos la información remitida por la PNP, los gobiernos locales, las organizaciones vecinales, entre otros.

Los resultados del balance revelan que, de las 5,182 actividades realizadas en el I Trimestre del 2020, el 55% fueron de trabajo comunitario con la PNP, el 19% se hicieron en el marco de los programas sectoriales en atención de los factores de riesgo, el 13% con los gobiernos locales a favor de la población más vulnerable, el 32% fueron de cohesión social (actividades sociales, culturales, artísticas y deportivas), el 38% fueron actividades de fortalecimiento de capacidades (capacitaciones, asistencias técnicas, talleres de seguridad ciudadana) y el 2% fueron acciones a favor de recuperar espacios públicos. Este último resultado revela el débil trabajo interinstitucional con los sectores por la recuperación de espacios públicos.

Por otro lado, respecto al nivel de involucramiento de los programas sectoriales realizados en los barrios seguros se cuenta con los siguientes resultados: el Centro de Emergencia Mujer del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables es el programa que ha tenido la mayor participación en los barrios, llegando a realizar el 28% de las actividades, seguido de los programas de Salud Mental Comunitaria del Ministerio de Salud y Puntos de Cultura del Ministerio de Cultura, los que representan el 9% y 6%, respectivamente. Sin embargo, algunos programas sociales no tuvieron mayor impacto en los barrios, entre ellos: “Beca Doble Oportunidad”, “Jornada Escolar Completa”, “Exprésate Perú” y “Wiñaq -Talleres Deportivos” del Ministerio de Educación, los cuales solo realizaron 10 actividades (el 1%). Asimismo, el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo participó

mínimamente con los programas “Trabaja Perú”, “Impulsa Perú” y “Jóvenes Productivos”, los que sumaron el 1.4% (14 actividades). Estos programas orientados a la educación y al empleo deberían impulsarse en las zonas focalizadas con el objetivo de que la población vulnerable al crimen y la violencia, oriente su atención hacia otras actividades provechosas para su desarrollo personal.

Las actividades desarrolladas para atacar los factores de riesgo del programa se centraron en las más importantes: deserción escolar, violencia familiar, desempleo, consumo de alcohol y drogas, y la falta de espacios públicos. El promedio de actividades trabajadas fueron 216 actividades. Los factores de riesgo que superaron esta media fueron: uso indebido del tiempo libre, violencia doméstica y de género, y entornos violentos para niños, niñas, adolescentes y jóvenes. Por ello, la necesidad de fortalecer la participación de los sectores con los programas sociales para superar la media y atacar adecuadamente a los factores de riesgo.

Asimismo, durante el II Trimestre del Ejercicio Fiscal 2020, en marco a la Declaración de Estado de Emergencia por el COVID – 19, la EMBS realizó un replanteo de sus actividades en marco a la priorización en la atención de los factores de riesgos, donde se han realizado 8,756 acciones en los barrios seguros, el 73% de ellas (6,385) culminaron con éxito y el 27% (2,371) están en proceso de realización.

Con relación a las acciones culminadas, el 51% (3,262) corresponden a la atención de factores de riesgo, el 30% (1,931) al seguimiento y gestión para la atención social del barrio, el 14% (876) a la gestión virtual para la atención de delitos o incidencias de los vecinos del barrio, el 4% (226) a la realización de las sesiones virtuales de mesa técnica y el 1% (90) a las sesiones virtuales del CODISEC.

El balance de la EMBS evidencia que resulta de vital importancia involucrar a los sectores para disminuir factores de riesgo y reducir los índices de violencia. Además, resta reforzar la articulación intersectorial que incluya promover programas educativos y de empleo para orientar el interés de la población hacia otras actividades. Las cifras del monitoreo trimestral del I Semestre del Ejercicio Fiscal 2020 evidencian la débil participación del Ministerio de Educación y del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo en los barrios focalizados. La articulación interinstitucional implica también socializar los objetivos del programa con los sectores y autoridades locales, además de un reconocimiento a nivel territorial de las instituciones que intervienen en la zona, a fin de coadyuvar esfuerzos conjuntos. Así también, la débil articulación con los sectores se evidenció en la falta de cooperación

para levantar información cualitativa y cuantitativa que permita un perfil estándar de los beneficiarios de los programas. Por otro lado, cada sector participa y cumple sus funciones utilizando sus propios recursos lo que limita el enfoque de articulación multisectorial.

El rol de la comunidad organizada fue fundamental para trabajar en materia de seguridad ciudadana. Se percibió un incremento de la vigilancia y el patrullaje integrado en los barrios seguros de Lima y Callao, a través del trabajo articulado entre las juntas vecinales y la PNP. Este hecho evidencia el empoderamiento de la comunidad organizada para asumir la tarea de coadyuvar esfuerzos para garantizar la seguridad de su barrio. Estas experiencias deberían fortalecerse y replicarse en otros barrios seguros.

Como resultado de la gobernanza a nivel territorial, se han instalado noventa (90) mesas técnicas territoriales sobre un total de noventa y dos (92) barrios seguros implementados, por lo que se puede inferir que el nivel de articulación territorial e involucramiento de la comunidad organizada, existe. Sin embargo, se encontró que, durante el presente año fiscal, no se ha realizado ninguna sesión de la Comisión Multisectorial por lo que a nivel de involucramiento sectorial ha estado disminuyendo por diversos factores, entre ellos, la actual emergencia sanitaria que está atravesando el país. De igual modo, no se tiene un modelo de actividad para la atención de factores de riesgos, tales como salud mental, entornos violentos y maltrato infantil, por lo que los articuladores territoriales están realizando actividades de acuerdo a lo que se está presentando con los sectores.

Asimismo, la intervención multisectorial a nivel territorial se desarrolla sin un presupuesto específico debido a que el articulador territorial realiza las coordinaciones respectivas para que el modelo lógico operacional pueda ser tomado por lo integrantes de la comunidad organizada a través del enfoque de la cogestión y articulación de acuerdo a la necesidad de las atenciones en los factores de riesgos identificado por cada Barrio Seguro.

Conclusiones

Luego de la investigación realizada al presente caso de estudio, se concluye que la Estrategia Multisectorial Barrio Seguro incorpora el enfoque de gerencia social desde la articulación y la cogestión basada en la participación integral de sus actores y de la comunidad organizada a través de la creación de mesas técnicas territoriales a nivel de cada Barrio Seguro y la Comisión Multisectorial de Carácter Permanente a nivel ejecutivo. Asimismo, es evidente que existe inequidad de poderes para la toma de decisiones que impide aplicar una gobernanza a nivel territorial en igualdad de condi-

ciones en los barrios seguros implementados. Es así que, tomando ello en consideración, resulta necesario que la EMBS promueva el empoderamiento de la comunidad organizada permitiendo su participación como unidad de apoyo en las sesiones de la Comisión Multisectorial, realizando seguimiento a los acuerdos suscritos para fortalecer el modelo de gobernanza participativa territorial.

Por otro lado, con relación a la Teoría General de Sistemas de Kast y Rosenzweig, se ha encontrado que la EMBS tiene un mayor grado de dificultad con los subsistemas psicosocial y técnico, debido a que el primero carece de un adecuado modelo organizacional interno, mientras que el segundo no cuenta con los recursos físicos ni financieros necesarios para una adecuada intervención a nivel territorial.

Finalmente, dentro del marco a las evaluaciones trimestrales ha quedado demostrado que la EMBS requiere fortalecer la articulación interinstitucional para disminuir los factores de riesgo, priorizando la atención del problema público en seguridad ciudadana a nivel nacional y gestionar un financiamiento específico para que la intervención multisectorial logre sus objetivos de manera eficiente, así como reducir las brechas en seguridad ciudadana y criminalidad que inciden en nuestro país y por el que se rige esta política de Estado.

Existe la necesidad, asimismo, de generar más evaluaciones intermedias a fin de realizar un seguimiento de cada Barrio Seguro, con el fin de adaptar acciones de mejora en la intervención de la EMBS. Asimismo, es importante que el equipo técnico de la EMBS, considere la actualización constante de indicadores de gestión que permitan fortalecer las acciones del monitoreo y evaluación.

Para ello, es fundamental que el Ministerio del Interior – MININTER, adopte las medidas correspondientes, a fin de actualizar las herramientas de gestión que permitan a la EMBS alcanzar una mejor organización funcional para el logro de los objetivos planteados en la política de Estado.

Bibliografía

- Bedoya, C. (2010). *Amartya Sen y el desarrollo humano*. Pereira: Universidad Tecnológica de Pererira.
- Bobadilla, P. (2019). *Fundamentos de Gerencia Social. Tema 1: La gerencia social: un enfoque desde la cogestión de bienes colectivos con la participación de diversos actores*. Lima: PUCP

- Carrión, J., Patricia, Z., & Zechmeister, E. (2015). *Cultura Política de la Democracia en Perú y en las Américas, 2014: Gobernabilidad democrática a través de 10 años del Barómetro de las Américas*. Lima: Instituto de Estudios Peruano; LAPOP.
- Chaqués Bonafont Laura & Palau Roqué, A. (2006). *Gobernanza*. Madrid.
- CONASEC. (2015). *Confianza en las Instituciones Públicas según departamento*. Lima: Ministerio del Interior.
- Consejo Nacional de Política Criminal. (2015). *Homicidios en el Perú, Contándolos Uno a Uno 2011 - 2014*. Lima: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.
- Consultores, G. (2012). Resumen Ejecutivo del Informe de Evaluación de Estudios Análisis del Estdo de Implementación y Diseño de Evaluación del Programa “ Barrio en Paz” de la Subsecretaría de Prevención del Delito. *Santiago de Chiel: Ministerio de Hacienda de Chile*, pp. 1 - 27.
- Dammert, L., Mujica, J., & Zevallos, N. (2016). *Seguridad Ciudadana*. Lima: CIES.
- Diario Oficial El Peruano (2019) Decreto Supremo N° 13. *Plan Nacional de Seguridad Ciudadana 2019-2023*. Lima, Lima, Perú: MININTER.
- (2017). Decreto Supremo N° 008. Aprobación de la Creación de la Estrategia Multisectorial para la Prevención Social del Crimen y la Violencia Barrio Seguro. Lima, Lima, Perú: El Peruano.
- Frühling, H., & Gallardo, R. (2012). Programas de Seguridad Dirigidos a Barrios en la Experiencia Chilena Reciente. *Revista INVI*, 45(1) 1 - 39.
- Habitacao, S. M. (26 de julio de 2018). *Favela- Barrio*. Obtenido de http://www0.rio.rj.gov.br/habitacao/favela_bairro.html
- INEI. (2016). *Victimización en el Perú*. Lima: INEI.
- Kast, F. &. (1988). *El Enfoque Moderno: Conceptos y Sistemas de Contingencias*. Ciudad de México: Mc Graw Hill.
- Ministerio del Interior. (2020). *Lineamientos Operativos para la Implementación de la Estrategia Multisectorial Barrio Seguro*. Lima: El Peruano.
- (2019). Resolución Ministerial N° 809. Listado de los 120 distritos más vulnerables al crimen y la violencia, según el índice de priorización elaboración por la Dirección General de Seguridad Ciudadana en el marco de la Estrategia Multisectorial Barrio Seguro. Lima, Lima, Perú: MININTER.

(2018). Resolución Directoral N° 06. Guía de Focalización de la Estrategia Multisectorial Barrio Seguro. Lima, Lima, Perú: MININTER.

Muggah, R. (2012). *Researching the urban dilemma: urbanization, poverty and violence*. (Great Britain, Department for international development & International Development Research Centre (Canada), EDS. Ottawa: International Development Research Centre.

PUI, E. T. (2015). Medellín - Modelo de Transformación Urbana para proyecto Urbano Integral. Medellín: Medellín: Empresa de Desarrollo Urbano, Universidad EAFIT - urbam, AFD.

Ruiz - Vásquez, J. C., & Páez, K. (2016). Balance de Estrategias de Seguridad para Zonas Críticas en Bogotá y Medellín. *Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, 19, 53-59

DATA

- *Karen Lártiga Castañeda* es licenciada en Turismo y Hotelería de la Universidad San Martín de Porres, con estudios de posgrado en Maestría Gerencia Social y especialización en Gestión Pública, Proyectos de Inversión Pública, Planificación y Proyectos Turísticos, Marketing Turístico, entre otros. Experiencia laboral en el sector público y privado relacionado al desarrollo turístico y programas nacionales liderados por el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo.
- *Jhesika Sánchez Villanueva* es licenciada en Trabajo Social por la Universidad San Martín de Porres, con estudios de Maestría e Gerencia Social de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Experiencia en gestión pública y privada en programas sociales en beneficio poblaciones vulnerables.
- *Gabriela Viera Fernández* es licenciada en Educación por la Universidad Nacional de Educación Enrique Guzmán y Valle “La Cantuta”. Cuenta con estudios de maestría en Gerencia Social de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Tiene estudios de posgrado en Gestión en Servicios de Salud y Gestión y Calidad en los Servicios de Salud por la Universidad Nacional “Daniel Alcides Carrión”, participación en cursos de Gestión en Salud Pública por la Universidad Alas Peruanas y participación en III Congreso Internacional de Derechos Ciudadanos en Salud organizado por la Superintendencia Nacional de Salud - Susalud. Cuenta con experiencia en el sector público dentro de los ámbitos de gestión y supervisión de la calidad de la salud.

- *Arthur Damián Dávila Valdivia* es licenciado en Administración en Salud por la Universidad Peruana Cayetano Heredia - UPCH. Cuenta con estudios de Maestría en Gerencia Social en la Pontificia Universidad Católica del Perú - PUCP. Tiene estudios de especialización en Ley de Contrataciones del Estado por la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Colegio de Economistas del Perú e Instituto Peruano de Asuntos Públicos, Política y Gobierno. Cuenta con experiencia en el sector público dentro de los ámbitos de planeamiento, presupuesto y gestión en salud.
- *Jose Luis Luzquiños Sánchez* es licenciado en Sociología por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Con estudios de Maestría en Gerencia Social en la Pontificia Universidad Católica del Perú. Estudios de especialización en Relaciones Comunitarias y Responsabilidad Social en ESAN. Con experiencia en prevención y gestión de conflictos sociales en la Presidencia del Consejo de Ministros. Experiencia en cooperación internacional para el desarrollo, impulsando proyectos de desarrollo y fortalecimiento de capacidades en autoridades locales.
- *Alexandra Sears* es Bachiller en Estudios Latinoamericanos de The American University (Washington, DC) y con estudios de Maestría en Gerencia Social de la PUCP. Experiencia en administración y trabajo de desarrollo.
- *Manuel Cajavilca Halire* es economista de la Universidad Nacional Federico Villarreal. Cuenta con estudios de maestría en Gerencia Social por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Tiene estudios de especialización en Gestión Pública y en Asociaciones Público – Privadas por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Asimismo, tiene ha participado en cursos de gobernanza territorial y gestión de inversiones por la Universidad de los Andes y la Pontificia Universidad Javeriana ambas en Colombia. Tiene experiencia en el sector público y privado en temas de planificación, presupuesto modernización, inversiones, articulación, y políticas públicas.

El Fondo de Estímulo al Desempeño y Logro de Resultados Sociales en la Región Pasco

Autores: Jennifer Sáenz Barreto, Darinka Pacaya Díaz, Fátima Romero Pajuelo, Karla Huacho Borja, Rómulo Villegas Inocente, Ross Mery Quispe Carhuallanqui, Sahory Gaspar Ramírez.

1. Perspectivas de la gerencia social en el FED Pasco

“La infancia como esperanza para el futuro”

1.1 Introducción

El Fondo de Estímulo al Desempeño y Logro de Resultados Sociales (en adelante FED) es un Instrumento de incentivo económico dirigido a los gobiernos regionales. Está bajo la responsabilidad del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (en adelante MIDIS) y en estrecha coordinación con el Ministerio de Economía y Finanzas (en adelante MEF). Su objetivo es impulsar el logro de resultados en la gestión de los gobiernos regionales y en la prestación de servicios integrales dirigidos a la población de gestantes, niñas y niños entre 0 y 5 años.

En el año 2013, mediante la Ley N°30114, se aprueba la Ley de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2014. En la Octogésima Cuarta Disposición Complementaria Final se dispone la creación del FED contenido en la Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social “Incluir para Crecer” (en adelante ENDIS) y en especial en el Eje 1 y 2 de la ENDIS: Nutrición y Desarrollo Infantil Temprano.

En diciembre de 2013 se aprueba la Resolución Suprema N°413-2013-PCM que constituye la Comisión Multisectorial para proponer los Lineamientos “Primero la Infancia” y el “Plan de Acciones Integradas para el periodo 2014-2016.

El FED está bajo la responsabilidad del MIDIS en estrecha coordinación con el Ministerio de Salud, Ministerio de Educación, Ministerio de Vivienda Construcción y Saneamiento, Ministerio de Economía y Finanzas, y los gobiernos regionales, en cogestión con los programas de Cuna Más y País, las juntas administradoras de servicios de saneamiento (en adelante JASS) y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (en adelante RENIEC). Asimismo, el Programa se implementa según paquetes de atención, como se aprecia en el gráfico siguiente, correspondiente a la cogestión institucional del FED Pasco.

Gráfico N° 1 Paquetes de Atención FED Pasco



Fuente: Elaboración propia

El año 2014, el Gobierno Regional de Pasco se une a este gran reto nacional poniendo en marcha el desarrollo del FED en la jurisdicción de Pasco ubicada en la región andina del centro del país, limitando al norte con Huánuco, al este con Ucayali, al sur con Junín y al oeste con Lima. Pasco cuenta con tres provincias: Oxapampa, Pasco y Daniel A. Carrión, y con 29 distritos. La elección del FED en la región de Pasco para realizar la investigación, se dio por la facilidad de acceso a la información y por la adjudicación de la región a este programa de incentivos.

Vista panorámica de Cerro de Pasco



Fuente: Fotografía de Gian Yurivilca (2020). *Cerro de Pasco: La ciudad más alta del mundo.*

Gráfico N° 2 Mapa político del departamento de Pasco



Fuente: Banco de Reserva del Perú. (2018).

1.2 Propuesta del programa

La nutrición y el desarrollo infantil temprano son considerados como prioridades en las políticas públicas, porque es entre los 0 y 5 años que se inician las desigualdades. El compromiso pretende revertir esta situación a través de las estrategias vinculadas al Desarrollo Infantil Temprano.

Objetivo institucional

Objetivo principal: mejorar la gestión de la prestación de los servicios de educación, salud y vivienda de manera integral y oportuna, vinculados al logro de los resultados establecidos en la estrategia nacional Desarrollo Infantil Temprano, a través del mecanismo de incentivos al desempeño FED dirigidos al cierre de brechas en educación, salud y vivienda.

Visión compartida y consensuada: Desarrollar un pensamiento crítico, comunicarse de forma efectiva y con iniciativa, que se encuentren emocionalmente seguros de sí, que se desarrollen socialmente de manera competente y autónoma, en pleno ejercicio de sus derechos; que vivan

una infancia feliz, libre de violencia, con igualdad de oportunidades y respetando sus particularidades.

1.3 Resultados del FED

Los siete resultados priorizados son: Nacimiento saludable, Apego seguro, Adecuado estado nutricional, Comunicación verbal efectiva, Camina solo, Regulación de emociones y comportamientos. Función simbólica.

La meta es asegurar que estos resultados se materialicen en las niñas y niños desde la gestación hasta los 5 años, en una acción concertada, coordinada y articulada que involucre a todos los actores sociales en los diferentes niveles de gobierno.

1.4 Unidad de intervención y cobertura

La cobertura del servicio considera 6,900 madres gestantes con mayor vulnerabilidad. De ellas, 5073 son de la red Pasco, 1228 de Daniel A. Carrión, 5553 de Oxapampa. Además, atiende a 53 madres gestantes y 3,686 niños y niñas de 0 a 5 años de edad, de las mismas provincias, que no pertenecen a ninguna red de atención y que fueron captadas por la DIRESA Pasco en el año 2019.

Por otro lado, las niñas de Cerro de Pasco son 3261 y 3359 niños, en Oxapampa son 2823 niños y 2413 niñas. Daniel A. Carrión son 529 niños y 591 niñas. Por último, los que no pertenecen a ninguna red 1817 niñas y 1869 niños.

1.5 Problemática general en la región de Pasco

Pasco es una de las regiones con niñas y niños que, desde su etapa de gestación hasta los 5 años, presentan un alto índice de posibles riesgos a enfermedades crónicas y desatención en su desarrollo, educación y salud oportuno. En ese sentido, tras asumir los compromisos del FED, el gobierno regional realizó un diagnóstico situacional en el año 2019 que recogió y priorizó los principales problemas en las direcciones de educación, salud y vivienda (véase la siguiente matriz), que permiten poner en marcha servicios de intervención oportunos acorde al contexto.

Cuadro N° 1

Matriz de la Problemática General

Matriz de la problemática general		
Dirección	Problemas	Necesidades
Regional de Educación	El 13% de 5,064 niños y niñas de 3 años (660 en total) que pertenecen a las provincias de Pasco, Daniel A. Carrión y Oxapampa, no acceden a la matrícula oportuna en los 100 PRONOEI debido a la lejanía (2 o 3 horas de camino) y la dificultad de acceso a la zona.	Implementar transporte y garantizar la seguridad de los niños(as), a través de una cogestión entre la Policía Nacional del Perú, Ministerio del Interior, DIRANDRO, y autoridades Regionales y Locales.
Regional de Salud	141 IPRESS (Primer Nivel de Atención de Salud) de las provincias de Pasco, Daniel A. Carrión y Oxapampa presentan demora en los resultados de laboratorio para identificar la anemia en niños y niñas menores de 05 años, a causa del tipo de estatus que tienen (I-1 ¹ y 1-2 ²).	Solicitar el proceso de recategorización de los establecimientos de salud, IPRESS, a la Dirección Regional de Salud de Pasco, para que estos accedan a la implementación, equipamiento oportuno, de acuerdo a sus necesidades reales.
Regional de Vivienda Construcción y Saneamiento	107 localidades de las provincias de Pasco, Daniel A. Carrión y Oxapampa presentan deficiencia en las capacidades de gestión de las JASS (juntas administradoras de servicios de saneamiento) por desconocimiento de sus funciones y la importancia del consumo de agua segura.	Fortalecer las capacidades de gestión de las JASS por medio de talleres, capacitaciones y charlas que socialicen experiencias exitosas en la región (Villa Rica, Oxapampa, Pozuzo).

Fuente: DIRESA Pasco.

En consecuencia, con el diagnóstico situacional y la matriz de problemas, se ha constituido un sistema de actores que tiene como misión la ejecución de las acciones enmarcados en la gestión de procesos del FED. Los actores que forman parte de esta cogestión son instancias locales y regionales de los Ministerios de Salud, Educación y Vivienda, así como programas Cuna Más, País e instituciones públicas como RENIEC, involucrados en la nutrición y el desarrollo infantil temprano.

1 Categoría I-1. Puesto de salud, posta de salud o consultorio con profesionales de salud no médicos.

2 Categoría I-2. Puesto de salud o posta de salud (con médico). Además de los consultorios médicos (con médicos con o sin especialidad).

Cuadro N° 2 Instancia de articulación regional

INSTANCIA DE ARTICULACIÓN REGIONAL		
Cumplimiento monitoreo gestión y acompañamiento a cargo de GOREPA y MIDIS		
Paquete	Responsables para el trabajo de cogestión	Actividad
N° 01 antes del parto	Salud, Educación MIMP	Captación antes del primer trimestre (captación temprana a gestantes)
		4 exámenes de laboratorio (oportunos)
		6 controles prenatales
		Acompañamiento familiar
		Suplementación nutricional
N° 02 Los primeros 24 meses	RENIEC, Salud y Cuna Más	DNI antes de los 30 días
		CRED completo
		Vacuna de Neumococo y Rotavirus
		Suplementación con gotas (en 4 y 5 meses)
		Dosaje de hemoglobina
		Suplementación (oportuno)
		Tratamiento de niños y niñas
		Acompañamiento familiar Cuna Mas - SAF
		Visitas domiciliarias por el personal de salud
N° 03 Entre 3 y 5 años	Educación, País, Vivienda, Salud, JASS	Padrón nominal (MINSA) 3 años al 01 de marzo
		Padrón comunal (Programa País)
		Niños y niñas matriculados de 3, 4, 5 años
N° 04 Entorno	Vivienda, MVCS, Salud Ambiental, JASS	Sistemas de agua operativos (vivienda)
		Número de vigilancias de agua realizadas (lista)
		Número de vigilancias de agua realizadas con 0.5% de cloro residual (lista)
		Número de vigilancias de agua realizadas con - 0.5% de cloro residual (lista)
		Número de vigilancias de agua realizadas con + 0.5% de cloro residual (lista)
N° 05 Casos de violencia contra la mujer y el niño	Salud, Educación y MIMP	Casos en mujeres gestantes
		Casos de niños menores de 12 meses
		Casos de niños menores de 24 meses
		Casos de niños menores de 25 a 36 meses

Fuente: DIRESA Pasco.

2. Sectorización de los servicios en el marco del FED

El Gobierno Regional de Pasco con el desarrollo del FED fortalece la articulación intersectorial e intergubernamental para la prestación de los servicios centrados en las gestantes, las niñas y los niños de 0 a 5 años de edad.

2.1 Mecanismos para la implementación

La implementación del FED se genera mediante la suscripción de Convenios de Asignación por Desempeño entre el MIDIS, el MEF y los gobiernos regionales, en los que se establecen 07 metas multianuales por la cobertura de servicios integrales dirigidos a las gestantes, los niños y niñas desde los 0 años hasta los 5 años de edad, así como metas de cobertura definidos a través de un proceso de negociación y verificadas de manera objetiva a partir de basales de datos otorgados por el Censo Nacional/Sistema de Información de Apoyo a la Gestión de la Institución Educativa SIAGIE/Padrón Nominado/ ENDES/INEI/SIS/HIS-MINSA de los sectores involucrados, en los plazos establecidos en los distritos de la región, asegurando de esta manera el cierre de brechas en la prestación de los servicios de Salud, Educación y Vivienda del Estado.

2.2 Modalidad

Los indicadores de gestión están definidos a través de un proceso de negociación, donde las direcciones intervienen en su ejecución para el cumplimiento de las metas. El ámbito de medición son gestantes, niñas y niños de 0 a 5 años de la región Pasco, y la modalidad de incentivos es por desempeño, tal como se observa en el siguiente cuadro.

Cuadro N° 3
Modalidad de Incentivos

Incentivo de eficiencia para la gestión	Incentivo para la población
<ul style="list-style-type: none"> - Destinado a entidades que logran que más madres gestantes, niños y niñas de 0 a 5 años reciban los paquetes de servicios integrados. - Vinculado a compromisos a las metas de cobertura en los servicios de salud, educación y acceso a agua clorada. - Vinculado a las metas multianuales de cobertura de servicios integrados. - Incremento de recurso presupuestal para la Región Pasco, la misma que será usada exclusivamente para los fines del desarrollo infantil temprano DIT de nuestros niños y niñas. 	<ul style="list-style-type: none"> - Acceso al servicio integrado gratuito para la gestante que es fundamental para el nacimiento saludable - Acceso al servicio integrado gratuito para los niños y niñas fundamental para su desarrollo oportuno

Fuente: DIRESA Pasco.

3. Metodología utilizada

Para el estudio de caso el FED, se llevó a cabo la siguiente metodología de investigación según el enfoque cualitativo. Es decir, se utilizó instrumentos de recolección de datos como la entrevista, el archivo documental y el archivo de vídeo e imágenes con sus respectivas estrategias de acceso y forma de registro como a continuación lo detallamos con el siguiente recuadro:

Cuadro N° 4
Metodología para el Recojo de Información

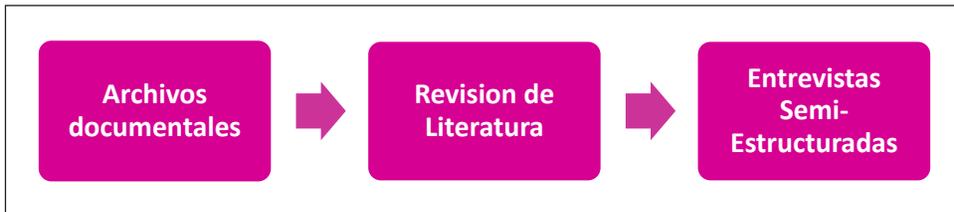
Herramienta	Estrategia de acceso	Forma de registro
Entrevista	Consentimiento informado Zoom video, cuestionarios	Programa de videollamadas y reuniones virtuales, formato digital
Archivo documental	Página web institucional, documentos oficiales, adendas	Documentación digital
Archivo video	Medios de información audiovisuales	Sitio web YouTube
Archivo de imágenes	Imágenes e ilustraciones en las distintas presentaciones de las instituciones	Archivos en Power Point, Word y PDF.

Fuente: Elaboración propia

a. Técnicas de investigación

Las técnicas de investigación utilizadas para el caso FED fueron: a) *Revisión de documentos*: documentación de las páginas web oficiales del Ministerio de Vivienda, del Ministerio de Economía y Finanzas y del Fondo de Estímulo al Desempeño y Logro de Resultados; b) *Revisión de literatura*: literatura del curso de Fundamentos de la Gerencia Social, sobre temas como el enfoque de gerencia social, el enfoque de empoderamiento, capital social, poder, autoridad, liderazgo, toma de decisiones, organizaciones sociales, entre otros; y c) *Entrevistas semiestructuradas*: focalizadas sobre el FED, sus funciones, objetivos, estructura organizacional, sistemas de poder, autoridad, toma de decisiones, entre otros: Los entrevistados fueron funcionarios de las siguientes oficinas: Coordinación Territorial MIDIS Pasco, Coordinación Regional FED Vivienda, Dirección de la Oficina de Estadística, Informática y Telecomunicaciones DIRESA Pasco y Coordinación Regional FED Educación.

Gráfico N° 3 Proceso de Revisión de Fuentes



Fuente: Elaboración propia.

b. Recojo de información documental y archivos de imágenes y video

Observación de segunda mano

Se utilizaron medios visuales con fines de investigación, entre ellos, se encuentra el video de la plataforma YouTube del MIDIS, denominado “*Primero la Infancia, Comprometidos con el Desarrollo Infantil Temprano*” y el video “*La Importancia del Desarrollo Infantil Temprano*” de la comunidad MIDIS. También se revisó el material fotográfico e ilustrativo proporcionado por el programa, con presentaciones de las diversas instituciones que forman parte del FED. Para recabar la información se emplearon las siguientes estrategias:

- a) *Interacción grupal*: Toda la documentación se encuentra en el Drive compartido con todos los miembros del grupo. Las coordinaciones a través de la plataforma Zoom que se realizan semanalmente.
- b) *Acceso a los funcionarios públicos*: Se contactó y entrevistó a un orientador individual para realizar una recopilación de la información respecto al FED, temas como: el desarrollo infantil temprano (en adelante DIT) y la información del compromiso de gestión y metas, cobertura 2020, tanto del componente de salud, como de educación y agua. Asimismo, accedimos las adendas del Convenio de Asignación por Desempeño (CAD), además de la documentación de oficio para el acceso a la transparencia informativa; a través del oficio N.º 01-2020-PUCP-EP-MGS/FGS de fecha 22 de abril de 2020
- c) *Acceso a las instituciones*: En primer lugar, el acceso no se encuentra restringido a las personas de ningún modo, ya que los encargados están autorizados a brindar información pertinente de acuerdo de las funciones que realizan. En segundo lugar, se cuenta con la información de las plataformas digitales institucionales, tales como las páginas web institucionales del MIDIS, MEF, Ministerio de Salud (MINSA) y el Ministerio

de Educación (MINEDU), donde se encontraron documentos de suma importancia para la investigación.

c. Documentación de datos

El proceso de análisis de los datos generalizados se documentó y sistematizó. Las entrevistas se registraron en audio y luego se transcribieron.

d. Componente ético

Primero, se garantiza que esta investigación ha seguido los principios del Comité de Ética de la PUCP, las cuales son: respeto por las personas, beneficencia y no maleficencia, justicia, integridad científica y responsabilidad. En base a ello, para conseguir los materiales de la investigación se requirió del permiso formal de los encargados de la zona y de los entrevistados mediante consentimiento informado.

Además, se procuró un consentimiento informado de los entrevistados para garantizar la integridad del estudio. Con este documento se garantiza que el sujeto ha participado voluntariamente de la investigación después de comprender la magnitud del estudio que se realizaba. Asimismo, el permiso consciente narra los objetivos, los beneficios a la comunidad y los riesgos que implica la difusión de su información, así como también los derechos y responsabilidades a lo que se somete el entrevistado.

Por último, se procedió a la devolución de resultados. La información fue transmitida al entrevistado en manera de síntesis de las características del contenido de la investigación, así como también a todos los involucrados en el proceso, pues ellos se encuentran en derecho de conocer los resultados y la información registrada durante en la investigación.

4. Análisis y funcionamiento del FED

a. Coherencia entre los objetivos del FED y problemática a resolver

El FED forma parte de la Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social y está enmarcado en la implementación del Sistema Nacional de Desarrollo e Inclusión Social (SINADIS), y responde a la rectoría del MIDIS, responsable de la identificación del problema, la formulación de los objetivos, el diseño de las estrategias, la organización de la intervención y el rol de los actores en torno a resultados y metas. En ese sentido, el MIDIS ha identificado a la población en proceso de desarrollo e inclusión social que asciende a 4.8 millones de personas (16% de la población total) según la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH) 2010, señalando que no acceden a servicios básicos de agua y saneamiento, están expuestos a peligros para su salud,

presentan carencia de prácticas de higiene adecuadas y habitan en viviendas completamente precarias. La caracterización es la siguiente: 1) *Hogar rural, ubicado en centros poblados de 400 viviendas o menos.* 2) *Hogar con jefe o cónyuge con lengua originaria.* 3) *Hogar con jefa o cónyuge mujer con nivel educativo igual a primaria incompleta o menos.* 4) *Hogar ubicado en el primer quintil de la distribución nacional del gasto per cápita.*

Frente a esta situación se propone “Reducir la pobreza y promover el desarrollo y la inclusión social interviniendo simultáneamente en tres horizontes temporales complementarios: Corto plazo, expresada en medidas de alivio a la pobreza extrema. Mediano plazo, intervenir promoviendo oportunidades económicas y la inversión en infraestructura básica, y Largo plazo, generar oportunidades para la siguiente generación, con énfasis en la reducción de la desnutrición crónica infantil (DCI), la promoción del desarrollo infantil temprano (DIT) y el desarrollo integral de la niñez y la adolescencia”. Para el logro de este último, se implementa la herramienta Fondo de Estímulo al Desempeño y Logro de Resultados Sociales, cuyo objetivo es “Mejorar la gestión de la prestación de los servicios de educación, salud y vivienda de manera integral y oportuna vinculados al logro de los resultados establecidos en la estrategia nacional del Desarrollo Infantil Temprano, a través del mecanismo de incentivos al desempeño FED al cierre de brechas”; como se observa en el siguiente cuadro:

Cuadro N° 5 Comparativo de objetivos MIDIS y FED

Población en proceso de Desarrollo e Inclusión Social	Objetivo MIDIS	Objetivo FED
<ul style="list-style-type: none"> • Hogar rural, ubicado en centros poblados de 400 viviendas o menos. • Hogar con jefe o cónyuge mujer con nivel educativo igual a primaria incompleta o menos • Hogar ubicado en el primer quintil de la distribución nacional del gasto per cápita. 	<ul style="list-style-type: none"> • Reducir la pobreza y promover el desarrollo y la inclusión social. Corto plazo. Mediano Plazo. Largo plazo, generar oportunidades para la siguiente generación, con énfasis en la reducción de la desnutrición crónica infantil, la promoción del desarrollo infantil temprano y el desarrollo integral de la niñez y la adolescencia. 	<ul style="list-style-type: none"> • Mejorar la gestión de la prestación de los servicios de educación, salud y vivienda de manera integral y oportuna vinculados al logro de los resultados establecidos en la estrategia nacional del DIT, a través del mecanismo de incentivos al desempeño FED dirigidos al cierre de brechas.

Fuente: Elaboración propia

Partiendo del principio orientador del MIDIS, articular una política de desarrollo e inclusión social desde las personas y para las personas, el FED de la región de Pasco se involucra en la aplicación de las políticas de desarrollo e inclusión social, identificando la problemática general contextua-

lizada, que se derivan de otras específicas, de acuerdo a las características particulares de la población sectorizada del programa. A continuación, se presenta un análisis de los componentes de la formulación del objetivo del FED, evidenciando la vinculación problema – solución.

Los problemas más álgidos de la población focalizada radican en el acceso a los servicios básicos educación, salud y agua, los que son problemas generalizados en el país. Frente a esta situación, el objetivo busca mejorar la gestión regional de estos servicios para que los usuarios (niñas, niños y gestantes) puedan acceder a ellos de manera oportuna. Si bien la estrategia pretende incidir en la erradicación de la anemia y desnutrición crónica del país, también influye en otras dimensiones como la de institucionalizar la optimización de los servicios básicos direccionando los recursos económicos hacia estos objetivos, generando confianza en los servicios públicos. Asimismo, incide en las conductas de las familias focalizadas como el hecho de priorizar la salud preventiva, la importancia de la educación a temprana edad y el acceso al agua segura.

Cuadro N° 6 **Riesgo a enfermedades crónicas y en su desarrollo educativo desde los 03 años**

Los niños y niñas de 0 a 5 años presentan riesgos a enfermedades crónicas y en su desarrollo educativo oportuno desde los 3 años.		
Educación	Salud	Agua
El 13% de 5064 niños y niñas de 3 años no acceden a matrícula oportuna en 100 PRONOEI	141 IPRESS demoran en los resultados de laboratorio para identificar anemia en niños y niñas menores de 0 a 5 años.	107 localidades presentan deficiencias en las capacidades de gestión de las JASS
OBJETIVO: Mejorar la gestión de la prestación de los servicios de educación, salud y vivienda de manera integral y oportuna		

Fuente: Elaboración propia

La naturaleza del problema exige una intervención holística, frente a ello, el objetivo plantea una intervención “integral”. Esto está sustentado en el *enfoque de ciclo de vida* que fundamenta la estrategia nacional. En él se priorizan cinco ejes estratégicos: i) Nutrición infantil, ii) Desarrollo infantil temprano, iii) Desarrollo integral de la niñez y la adolescencia, iv) Inclusión económica y v) Protección del adulto mayor. Su propósito es abarcar la totalidad del ciclo de vida y se concentra en resultados específicos que son

considerados prioridad en la lucha contra la desnutrición crónica infantil, el compromiso con la inversión en la infancia y el desarrollo productivo en zonas rurales. En el siguiente cuadro, se observa que el FED Pasco interviene desde los tres primeros ejes propiciando, a través de la optimización de los servicios básicos, que es el horizonte a Largo Plazo del Objetivo del MIDIS, la atención integral y oportuna en los primeros años de vida, edad en la que los niños presentan mayor vulnerabilidad.

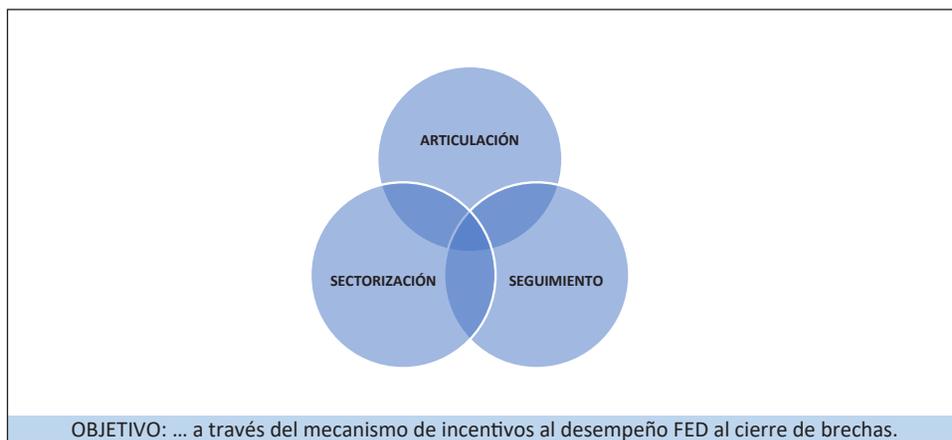
Cuadro N° 7
Intervención del FED

Niños y niñas de 0 a 5 años presentan riesgos a enfermedades crónicas y en su desarrollo educativo oportuno desde los 3 años	Nutrición infantil	Objetivo: ... vinculados al logro de los resultados establecidos en la estrategia nacional del Desarrollo Infantil Temprano ...
	Desarrollo infantil temprano	
	Desarrollo integral de la niñez y la adolescencia	

Fuente: Elaboración propia

Una atención integral requiere de la participación de todos los actores involucrados, por ello, el objetivo del FED propone los mecanismos de incentivos al desempeño, ya que los gobiernos regionales no cuentan con fondos para estos fines. Estos mecanismos son regidos por lineamientos de la estrategia nacional del MIDIS, que permiten ordenar las intervenciones realizadas por los diferentes actores de acuerdo con el ciclo de gestión pública y lograr un mayor impacto en los resultados esperados de la política de desarrollo e inclusión social. De esta manera se garantiza la gestión articulada intersectorial e intergubernamental y aplica criterios de focalización que sean utilizados por todos los actores involucrados de manera coordinada, para luego presentar los instrumentos e instancias que faciliten la articulación a nivel operativo y, finalmente, se culmina con los mecanismos para el seguimiento y la evaluación, tal como se muestra en el siguiente gráfico. Cabe señalar que el FED de Pasco planteó al gobierno regional sus necesidades contextualizadas en la región, enmarcadas dentro del ciclo de gestión pública, específicamente en los procesos de planificación, programación presupuestal, implementación y seguimiento, y evaluación de las actividades y las intervenciones efectivas consideradas prioritarias.

Gráfico N° 4 Gestión Articulada Intersectorial e Intergubernamental



Fuente: Elaboración propia.

El FED, en el gobierno regional de Pasco, plantea soluciones coherentes a la problemática regional. En primer lugar, porque da un tratamiento oportuno a los primeros años de vida de las niñas y niños y, a través de la entrega de paquetes, que incluyen el registro de identidad en el RENIEC, atención de salud con el control de crecimiento y desarrollo (CRED), asistencia a la educación en los programas no escolarizados de educación inicial (PRONOEI) y el acceso al agua segura con el fortalecimiento de las JASS, incidiendo en la reducción de la anemia. En segundo lugar, tal como lo afirma en la entrevista efectuada el 19.6.2020 al coordinador territorial MIDIS FED de Pasco, el monitoreo técnico del programa identifica los nudos críticos de la gestión pública y los mejora mediante el fortalecimiento de capacidades de los funcionarios, buscando la institucionalización de esas prácticas, denominada “*gestión oportuna*”. Finalmente, se genera un trabajo articulado con las instituciones públicas, con los actores sociales, ya que requiere un alto nivel de coordinación entre el gobierno nacional, los gobiernos regionales y locales.

b. Estructura orgánica

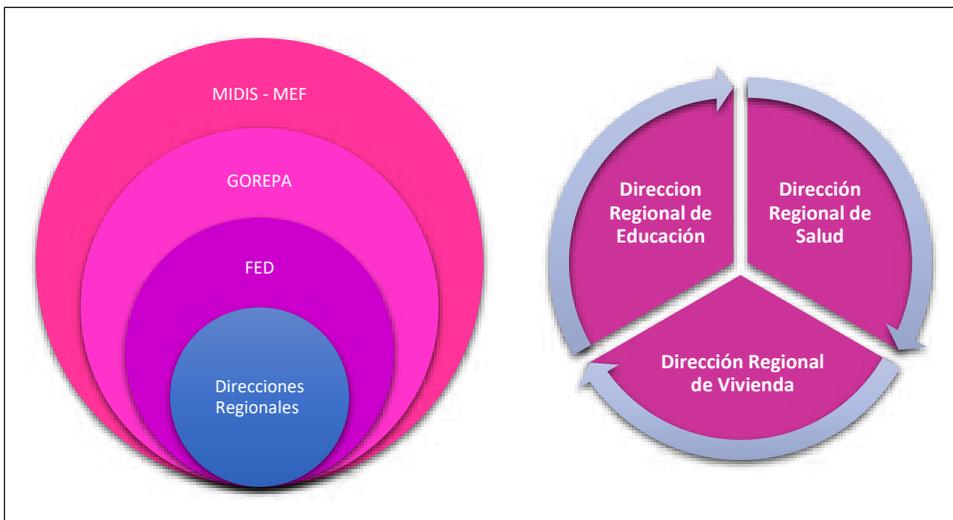
En concordancia con el objetivo del FED -mejorar la gestión de la presentación de los servicios de educación, salud y vivienda de manera integral y oportuna vinculados al logro de los resultados establecidos en la estrategia nacional del DIT-, las instituciones que constituyen la estructura orgánica llevan a cabo la coordinación de las funciones y distribución del trabajo según las competencias de cada sector en particular

El objetivo institucional presenta coherencia con la estructura orgánica del programa y las estrategias rectoras se definen de acuerdo a la promoción del desarrollo integral y el trabajo articulado de los diferentes sectores, por tanto, cuentan con el personal calificado para la ejecución de las funciones delimitadas. A su vez, por la naturaleza propia de la estructura orgánica del programa, se refleja la participación activa de los actores en la construcción del cambio de una nueva realidad con un trabajo articulado e intersectorial. Es por esto que la estructura orgánica está conformada de la siguiente manera:

INTERVENCIÓN DEL GOBIERNO NACIONAL

El FED se desarrolla desde la celebración del Convenio de Asignación por Desempeño (CAD) entre:

- Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) a través de la Dirección General de Políticas y Estrategias.
- Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) a través de la Dirección General de Presupuesto Público Gobierno Regional de Pasco.



Dentro de la cogestión, el FED se enmarca en dos ejes estratégicos de la Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social, Nutrición Infantil y Desarrollo Infantil Temprano, los que motivaron el compromiso de los diferentes sectores y niveles del gobierno, a través de la firma del Compromiso Intersectorial e Intergubernamental para promover el DIT, con la participación de los sectores de Salud, Educación, Vivienda, Construcción

y Saneamiento, Economía y Finanzas, y Mujer y Poblaciones Vulnerables, Desarrollo e Inclusión Social, así como con los presidentes de los consejos directivos de la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales, la Asociación de Municipalidades del Perú y la Red de Municipalidades Urbanas y Rurales del Perú.

c. Funciones

Los sectores de educación, salud y vivienda tienen delimitadas sus funciones, lo que permite ofrecer los bienes y servicios a través de los paquetes del programa. El sentido de articulación en los diferentes sectores se presenta como un medio para alcanzar resultados óptimos en la gestión, tal como se observa en el siguiente cuadro:

Cuadro N° 8
Sectores que tienen incidencia en el FED en la región Pasco

EDUCACIÓN	SALUD	VIVIENDA
Dirección Regional de Educación – Pasco	Dirección Regional de Salud – Pasco	Dirección Regional de Vivienda, Construcción y Saneamiento – Pasco
Dirigir evaluar la aplicación de la política y normatividad del Sector en materia del desarrollo de educación.	Formular y aprobar, ejecutar, evaluar, dirigir, controlar, difundir las, políticas de salud de la región en concordancia con las políticas nacionales.	Diseñar, normar, y ejecutar la política nacional y acciones del sector en materia de vivienda, urbanismo, construcción y saneamiento.
Conducir y orientar la formulación, implementación, ejecución y evaluación del Proyecto Educativo Regional (PER).	Cumplir y hacer cumplir la política, objetivos y normas de salud establecidos en el ámbito territorial asignado	Ejercer competencias compartidas con los gobiernos regionales y locales, en materia de urbanismo, desarrollo urbano y saneamiento, conforme a ley.
Aprobar el Proyecto Educativo Regional y los Planes Operativos Anuales, articulados con los Planes de Desarrollo Local y Regional, y evaluar sus resultados	Disponer las acciones para defender la vida humana desde su concepción hasta su muerte natural, proteger la salud de todas las personas.	Formular, dirigir, coordinar, ejecutar, supervisar y evaluar la política de promoción de los sectores involucrados.

Fuente: Elaboración propia

Las funciones delimitadas para cada sector (educación, salud y vivienda) son asumidas por actores que cuenta con un perfil profesional delimitado a las necesidades técnicas. Estas se presentan de manera coherente con los recursos humanos y técnicos contratados por la organización para el logro de los objetivos.

Cuadro N° 9

Perfil profesional de las funciones delimitadas para cada sector

EDUCACIÓN	SALUD	VIVIENDA
Dirección Regional de Educación – Pasco	Dirección Regional de Salud – Pasco	Dirección Regional de Vivienda, Construcción y Saneamiento – Pasco
Título profesional universitario Además de grado Académico (Doctorado o Maestría) y/o Segunda Especialización, Administración de la Educación o Administración Pública.	Título profesional universitario y/o Maestría en gestión pública o gestión en salud y maestría en administración; gerencia de servicios de salud, administración de servicios de salud y/o epidemiología.	Título profesional universitario.

Fuente: Elaboración propia

d. Estilo de gestión del FED

El FED cuenta con un equipo intersectorial y multisectorial. Su estilo de gestión es representativo porque, desde la negociación, las direcciones de salud, educación y vivienda realizan un trabajo en conjunto para definir los resultados esperados.

En las reuniones bimensuales -en las cuales la aportación viene del equipo técnico de las direcciones de salud, educación y vivienda, y la parte ejecutiva es el MIDIS- el Gobierno Regional de Pasco emite estos aportes para mejorar el desarrollo del FED.

Bajo el Convenio de Asignación por Desempeño (CAD) entre el MIDIS, el MEF y el Gobierno Regional de Pasco, se trabaja en tres de las nueve direcciones y sub gerencias, todas las cuales pertenecen a la Gerencia de Desarrollo Social.

- Dirección Regional de Aldea infantil San Nicolás
- Dirección Regional de Archivo
- Dirección Regional de Trabajo, Promoción y Empleo
- Sub Gerencia de Pueblos Originarios
- Sub Gerencia de Desarrollo Social
- Dirección Regional de Atención a Personas con Discapacidad
- Dirección Regional de Salud
- Dirección Regional de Vivienda, Construcción y Saneamiento
- Dirección Regional de Educación

e. Mecanismos de participación de la población y roles asignados

En coordinación con los diferentes sectores de educación, salud y vivienda, se establecen los mecanismos de participación ciudadana mediante los cuales la sociedad civil participa de manera activa para contribuir al logro de los objetivos definidos en cada prestación de servicios. Los roles asignados se presentan como un sistema de concertación articulado buscando el bienestar de su comunidad y de su entorno.

Cuadro N°10
Roles asignados a la participación ciudadana organizada

EDUCACIÓN	SALUD	VIVIENDA
Promotoras Educativas	Agentes Comunitarias	Junta Administradora de Servicio y Saneamiento
Identificar el liderazgo en las comunidades, el manejo de técnicas de aprendizaje y enseñanza, así como su capacidad para promover la participación de los miembros de la comunidad educativa.	Implementar y evaluar estrategias de participación comunitaria para la construcción de la cultura de la salud con énfasis en el desarrollo y ejercicios de los valores de salud.	Asumir el compromiso de la sostenibilidad de los sistemas de agua en beneficio de la comunidad para el consumo de agua clorada.

Fuente: elaboración propia

En cuanto a lo mencionado anteriormente, la estructura organizacional, las funciones de los sectores educación, salud y Vivienda, así como el perfil profesional y técnico asignado, y los mecanismos de participación, son totalmente coherentes con los objetivos institucionales, las estrategias rectoras y presentan un personal altamente calificado en todas las áreas y aspectos. Por tal motivo, la estructura orgánica proyecta una dirección al programa para su desarrollo a lo largo del tiempo y -sobre todo- refleja la participación de los actores de la sociedad civil en su conjunto.

Tanto en el sector educación como en el sector salud, están estructurados los roles de los miembros de la comunidad que participan. Sin embargo, específicamente en la dirección de vivienda, las JASS tienen un problema de participación activa, ya que en el análisis se observa la falta de formalización de las JASS debido a aspectos económicos y de acceso a las comunidades, afianzándose en una cultura vecinal negativa frente al acceso de agua segura para su higiene y uso personal. Finalmente, se observó la poca o casi nula responsabilidad de los gobiernos locales por promover en los diferentes distritos el consumo de agua debidamente clorada.

f. Mecanismos de coordinación para garantizar la intervención orientada a resultados

Los procesos misionales del FED se encuentran articulados. Esta articulación se expresa, en primer lugar, en los convenios entre MIDIS, MEF y el Gobierno Regional de Pasco. En segundo lugar, a nivel regional, la vinculación se da entre las direcciones de salud, educación y vivienda. En la Dirección de Salud se otorga servicios a madres gestantes, niñas y niños de 0 a 5 años de edad, la Dirección de Educación se encuentra alineada a los servicios para niños de 3 a 5 años de edad a través de los PRONEI y la Dirección de Vivienda da asistencia técnica a las municipalidades y a las JASS.

Todo ello se encuentra identificado dentro de los procesos formales de gestión. La coordinación parte del gobierno regional hacia las direcciones, para la consecución de objetivos específicos evocado en resultados tangibles. Son las direcciones las que orientan el trabajo desde sus organizaciones y su propio funcionamiento, y donde se dan mecanismos de coordinación interinstitucional.

Con todo ello, las actividades y estrategias del programa están organizadas en procesos que garantizan el logro de resultados de acuerdo a una cadena de valor que se enfoca en *producto-efecto-impacto*, partiendo de la gestación de las madres hasta la atención de los niños enmarcados en el enfoque del DIT; en tanto el producto del programa y el efecto mencionados se encuentren en armonía, los resultados serán óptimos, como se presenta y evalúa de acuerdo a paquetes de atención.

Para conseguir los resultados, las actividades del programa se encuentran organizadas en procesos que garantizan los logros desde los sectores educación, salud y vivienda; todo se encuentra enmarcado en el DIT y su importancia de la vida desde el vientre materno. En ese marco, la relación con los actores es producto de la estructura organizacional -Dirección Regional de Salud en coordinación con las direcciones ejecutivas de Salud a las Personas, Promoción a la Salud, Salud Ambiental, Regulación y Protección de Derechos en Salud, Medicamentos, Insumos y Drogas, y Tecnologías de la Información- que orienta los trabajos de la Red de Salud de Pasco, Oxapampa y Daniel Alcides Carrión y, a su vez, con los centros de salud. Por otro lado, la Dirección Regional de Educación coordina con las UGEL de Pasco, Oxapampa y Daniel Alcides Carrión y también con los PRONEI. Por último, desde la Dirección Regional de Vivienda, Construcción y Saneamiento, se coordina con los gobiernos locales y las JASS.

A continuación, presentamos los resultados porcentuales de la región de Pasco por cada paquete integrado de atención:

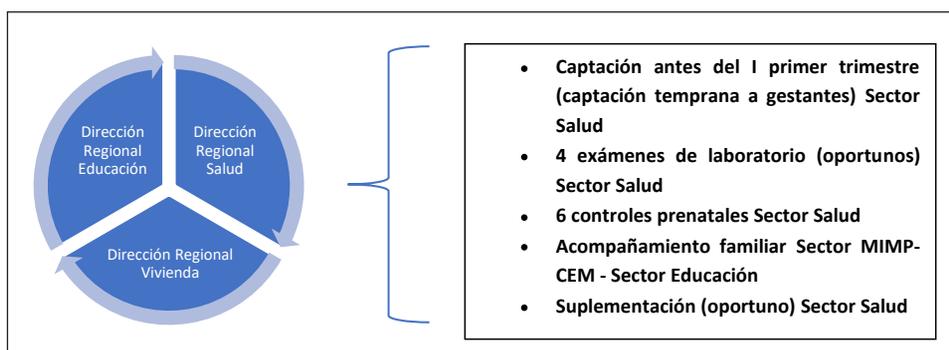
Cuadro N° 11 Resultados porcentuales por paquetes integrados de atención

PAQUETE 1	PAQUETE 2	PAQUETE 3	PAQUETE 4
Antes del parto	Los primeros 24 meses	Entre 3 y 5 años	Entorno (acceso a agua clorada)
41.6%	25.4%	95.6%	1.5%

Elaboración propia

Los procesos están dentro de los 4 paquetes que trabaja el FED, según sus procesos y gestión. Además, existen los mecanismos de coordinación que es la *normalización de resultados* en la cogestión, porque al trabajar con paquetes integrados de atención del DIT se otorgan resultados de cada una de las direcciones regionales de acuerdo a la atención que brinda:

Gráfico N° 5 Descripción del Paquete 1



Elaboración propia

En el Paquete 1, se observa la cogestión que existen en el programa y los respectivos roles de los actores. Estos son: Dirección Regional de Educación, Dirección Regional de Salud, MIMP (CEM), por ende, su nivel de responsabilidad es alto porque de ellos depende el logro de los resultados 1 y 2. Se ha obtenido 41.6 % en la región de Pasco. Los resultados del Paquete 1 son:

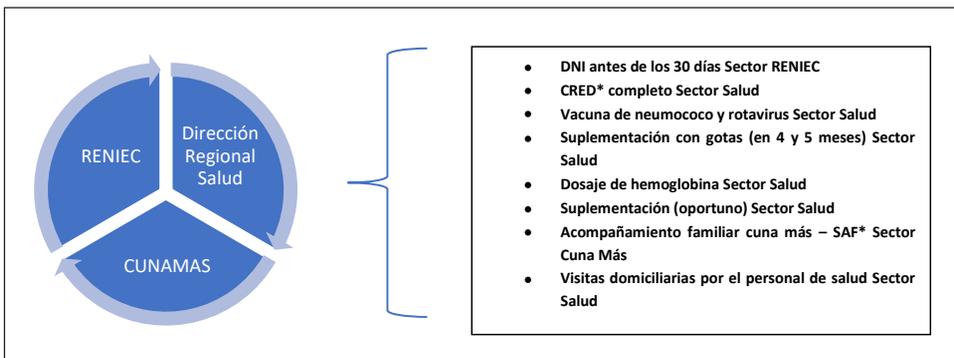
Resultado 1: El nacimiento saludable

Es para prevenir que las niñas y niños nazcan con bajo peso o prematuros. Se deben asegurar componentes como: el estado de salud físico, estado emocional, estado nutricional de la madre gestante. Si la gestación no tiene un control oportuno, el niño o niña presentará déficit de atención, problemas de conducta, retraso en el desarrollo motor y del lenguaje, infecciones, desnutrición crónica y anemia.

Resultado 2: El apego seguro

Depende de la interacción apropiada, confiable, afectuosa y capaz de manejar el estrés. Responde a la respuesta al balbuceo y gesto facial, respuesta al llanto, respuesta al hambre, contacto piel a piel. Existen factores asociados al apego seguro como: el estado de salud de la madre, la niña o niño (depresión posparto, pre maternidad), la calidad de las interacciones, sensibilidad del adulto, presencia de la figura de cuidado y libre de violencia.

Gráfico N° 6
Descripción del Paquete 2



Elaboración propia

En el Paquete 2, se observa la cogestión que existe en el programa y los respectivos roles de los actores: RENIEC, DIRESA Pasco, Jefatura de la Unidad Territorial Pasco, Cuna Más. El nivel de responsabilidad es alto porque depende del logro de resultados 3, 4, 5 y 6, que son: adecuado estado nutricional, comunicación verbal efectiva, camina solo, regulación de emociones y comportamientos. Se ha obtenido un resultado de 25.4% en la región de Pasco. Los resultados del Paquete 2 son:

1. Adecuado estado nutricional

Este resultado va direccionado a las niñas y niños con adecuado estado nutricional. Los que tienen que tener un crecimiento físico (talla) esperado para su edad, un adecuado nivel de hierro y hemoglobina. Existen factores asociados al adecuado estado nutricional como: el estado de salud de recién nacidos (peso adecuado y talla), estado de salud de las niñas y niños, la adecuada práctica de cuidado (alimentación complementaria con alimentos ricos en hierro, higiene y lavado de manos) y con respecto al entorno, el acceso al agua y saneamiento.

2. Comunicación verbal efectiva

La comunicación verbal efectiva de las niñas y niños se refiere a la capacidad que desarrollan para entender y decir lo que sienten y piensan, habilidad que se inicia con el nacimiento cuando los bebés empiezan a comunicarse a partir de gestos, balbuceos y señales, así como la interacción entre las niñas y niños y su entorno. Existen factores asociados a la comunicación verbal efectiva como: el estado de salud de las niñas y niños, la comunicación no verbal (gestos, sonidos), relacionados al apego seguro y a la calidad de interacciones sin violencia dentro y fuera de su entorno.

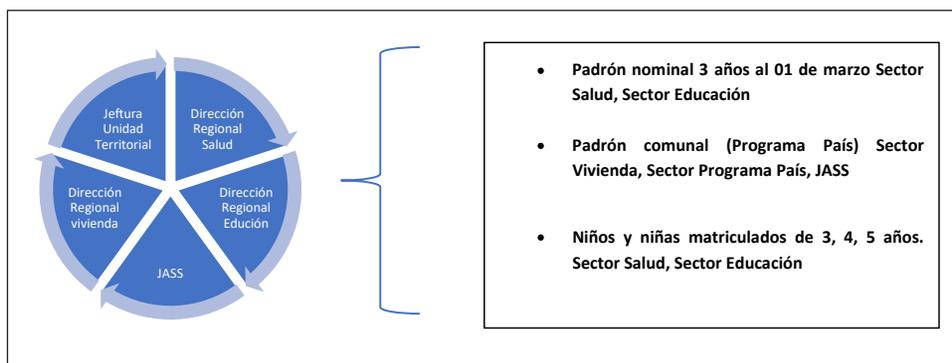
3. Camina solo

En este resultado las niñas y niños han logrado caminar solos cuando: son capaces de desplazarse caminando con su propia iniciativa con ayuda de un adulto responsable y sensible a las necesidades del infante, el infante regula su equilibrio en cada paso que da con el tiempo. Existen factores asociados al resultado camina solo como son: el estado de salud de las niñas y niños, sus habilidades (control del cuerpo, el apego seguro, la calidad de las interacciones sin violencia) y un entorno seguro que genere confianza.

4. Regulación de emociones y comportamientos

La regulación de emociones y comportamientos es un proceso complejo. Su formación se inicia desde edades tempranas y requiere un tiempo largo para lograrlo. Existen factores asociados a la regulación de emociones y comportamientos como son: el estado de salud de las niñas y niños, habilidades de las niñas y niños, comunicación verbal, el apego seguro, camina solo, calidad de las interacciones sin violencia, juego interactivo y un entorno seguro que genere confianza.

Gráfico N° 7
Descripción del Paquete 3



Fuente: elaboración propia

En el Paquete 3 se observa la cogestión que existe en el programa y los respectivos roles de: la Dirección Regional de Salud, la Dirección Regional de Educación, las JASS, el Programa País, el Ministerio de Vivienda y Saneamiento, por ende, el nivel de responsabilidad es alto porque depende del logro del resultado 7, la función simbólica. Se ha obtenido un resultado de 95.6 % en la región de Pasco. Los resultados del Paquete 3 son:

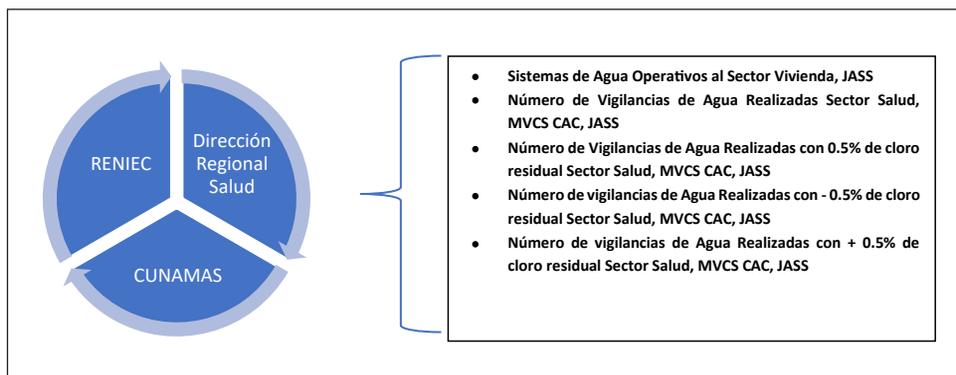
6. Regulación de emociones y comportamientos

La regulación de emociones y comportamientos es un proceso complejo. Su formación se inicia desde edades tempranas y requiere de un tiempo largo para lograrlo. Existen factores asociados a la regulación de emociones y comportamientos como son: el estado de salud de las niñas y niños, habilidades de las niñas y niños, comunicación verbal, apego seguro, camina solo, calidad de las interacciones sin violencia, juego interactivo y un entorno seguro que genere confianza.

7. Función simbólica

Dentro de este resultado las niñas y niños desarrollan las capacidades para representar sus vivencias, la capacidad de evocar en su mente objetos que no están presentes y acontecimientos pasados. Existen factores asociados a la función simbólica como el estado de salud de las niñas y niños, las habilidades de las niñas y niños (la comunicación verbal, el apego seguro, el camina solo, el desarrollo cognitivo), también la calidad de las interacciones sin violencia, juego e interacción, y un entorno seguro que genere confianza.

Gráfico N° 8 Descripción del Paquete 4



Elaboración propia

En el Paquete 4, se observa la cogestión que existen en el programa y los respectivos roles que tienen. Entre los actores están: la Dirección Regional de Salud Pasco, el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, las JASS, la Dirección Regional de Vivienda Construcción y Saneamiento, por ende, el nivel de responsabilidad es alto porque depende del logro de los 7 resultados. Este paquete es el más completo porque depende del entorno de las niñas y niños, y su buen desarrollo. Cabe resaltar que, al ser transversal y denominado como entorno, es importante para el cumplimiento de los 7 resultados. En la región de Pasco se ha obtenido 1.5 %. Los resultados del Paquete 4 son:

1. Nacimiento saludable
2. Apego seguro
3. Adecuado estado nutricional
4. Comunicación verbal efectiva
5. Camina solo
6. Regulación de emociones y comportamientos
7. Función simbólica

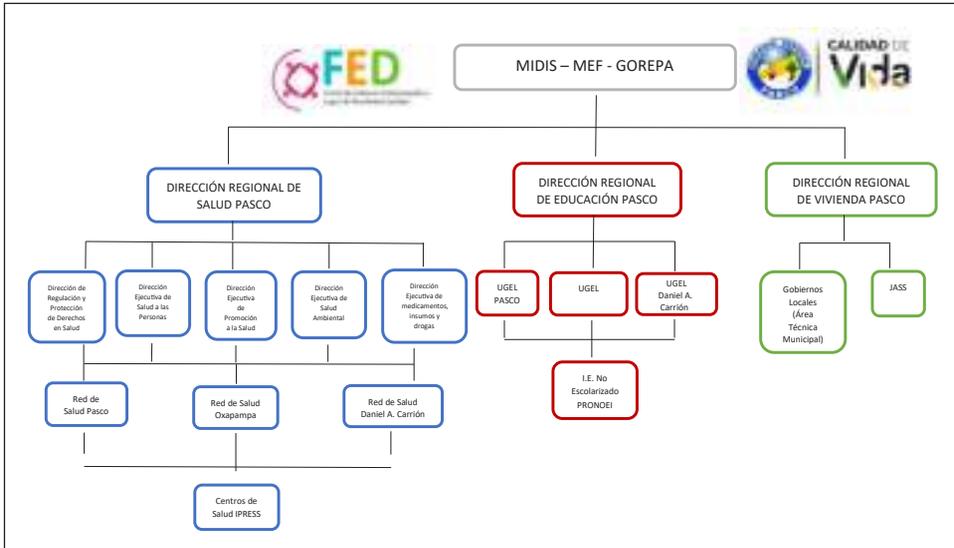
g. Cultura organizacional, liderazgo y trabajo en equipo

La cultura organizacional en el FED tiene y difunde valores, los cuales determinan su conducta y los objetivos de su existencia. Además, constituyen la base desde la cual los líderes actúan y, a partir de ella, establecen planes y estrategias. Así la misión del FED Pasco está orientada al enfoque del DIT, el cual es un proceso progresivo, multidimensional, integral y oportuno, que permite a las niñas y niños ser competentes a partir de sus posibilidades, potenciar sus capacidades y lograr mayor autonomía e interacción en el entorno. Abarca desde la gestación hasta los primeros cinco años de vida, ya que es en esa etapa donde se establecen las bases del desarrollo biológico, motor, cognitivo, emocional y social, estableciendo un compromiso de gestión y cobertura oportuna de paquetes de servicios integrales vinculados al logro de los resultados priorizados en el DIT.

Desde la gobernanza compuesta por el MIDIS, el MEF y el Gobierno Regional de Pasco (en adelante GOREPA), las direcciones regionales de salud, educación y vivienda, construcción y saneamiento, hasta el personal de salud, las promotoras educativas comunitarias (PEC), el equipo técnico de vivienda y las JASS que ejecutan los paquetes, se tiene un lineamiento de trabajo de cooperación y responsabilidad en que se cumplan los siete resultados priorizados para el desarrollo integral de las niñas y niños hasta los cinco años de vida.

Por otro lado, las relaciones sociales que se producen en el FED Regional Pasco son coherentes con sus valores, puesto que realiza un trabajo sinérgico enfocado en DIT, el que se observa en las JASS, la atención a niños, niñas y gestantes. No solo hay una relación social entre las instituciones, sino dentro de ellas mismas cuando cada sector se une para generar el resultado de los paquetes. De otro lado, se dan liderazgos, los cuales se otorgan a través de metas. Estas están basadas por cargos formales, es decir, desde la parte ejecutiva con el gobernador (Gobierno Regional de Pasco), el equipo técnico del MIDIS, el equipo técnico del MEF y la Gerencia Regional de Desarrollo Social, hasta la parte operativa con la Coordinación Territorial MIDIS FED Pasco, Coordinación Regional FED Pasco, Dirección de Salud, Coordinación Salud FED, Dirección Educación, Coordinación Educación FED, Dirección Vivienda, Construcción y Saneamiento, Coordinación Vivienda FED y las unidades ejecutoras si las tuvieran. Es un sistema jerárquico con funciones determinadas para el desarrollo de los resultados esperados, enmarcados en convenios suscritos, que se celebran desde el 2014, de asignación por desempeño regional.

Gráfico N° 9
Estructura Orgánica FED Región Pasco



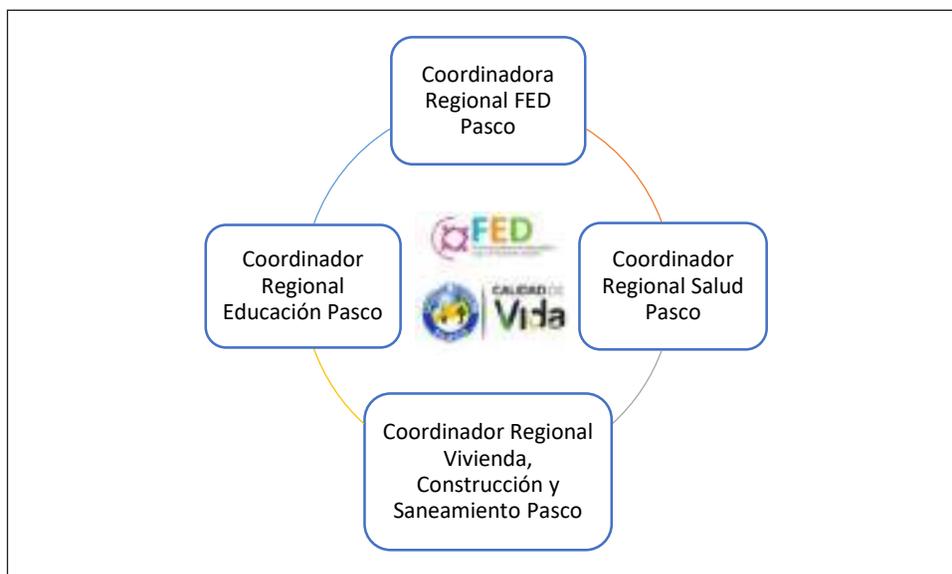
Fuente: Gerencia Regional de Desarrollo Social Pasco. Elaboración propia

Por último, la dinámica de trabajo es inmediata, es decir, por medio de una retroalimentación y aportaciones que sirven para el logro de los objetivos trazados. A nivel regional, se dan reuniones bimensuales para ver

los avances de los resultados. Esto se debe a que la evaluación realizada por el MIDIS y MEF es trimestral. Asimismo, se genera una dinámica de seguimiento y monitoreo constante en los cuatro paquetes de intervención para que se tenga un panorama completo ante posibles problemas o dificultades en su ejecución. En la entrevista, el coordinador territorial MIDIS FED Pasco, acota *“La colaboración está en el marco de los trabajos o reuniones técnicas, identificación de problemas y soluciones. Sentarse y coordinar las áreas de trabajo, focalizar y verificar cuáles son esos nudos críticos que impiden lo que deben tener los establecimientos o lo que deba recibir el niño o deba recibir la gestante; pueda ser de manera oportuna”* (Coordinador Territorial FED Pasco MIDIS).

Cabe resaltar que el FED Pasco es una oportunidad presupuestal para la región en sus tres direcciones, lo cual implica cumplir metas para obtener presupuesto y una oportunidad de ampliar el presupuesto de tener resultados favorables. Del mismo modo, comprende un trabajo colectivo de cogestión alineada al DIT y los resultados son como región y no por direcciones. El coordinador territorial MIDIS FED Pasco también menciona *“¿Cómo yo me organizo para trabajar?”*

Gráfico N° 10 Trabajo de Cogestión



Fuente: Gerencia Regional de Desarrollo Social Pasco. Elaboración propia.

La Región contrata una Coordinadora de Región y se nombran coordinadores dentro de cada Institución, responsables, para que puedan trabajar sobre la base de lo que se puede avanzar en la entrega de servicios y en el cumplimiento de indicadores” (Coordinador territorial MIDIS FED).

En suma, los valores del FED Pasco están relacionados al DIT para concretar objetivos a favor de la primera infancia. Se tiene un sistema jerárquico, el cual representa una división del trabajo que vendrían a ser los liderazgos formales por medio de cargos y responsabilidades compartidas, donde se generan actividades coordinadas que logran valiosos fines (los siete resultados esperados en los cuatro paquetes de atención); de esta manera se establecen metas y compromisos alineados a un trabajo de co-gestión, potenciado por procesos estratégicos de seguimiento, evaluación y control.

h. La toma de decisiones en el FED

Las decisiones se toman a través de reuniones bimensuales con actas de acuerdo, en las que se verifica el cumplimiento de los compromisos de gestión y las metas de cobertura de la Gerencia Regional de Desarrollo Social y el equipo operativo de las direcciones de salud, educación y vivienda.

Esto se da a través del informe que detalla la ejecución operacional de cada compromiso, responsable de cada paquete de intervención e indicadores que permiten detallar la verificación y decisiones importantes que ayuden al cumplimiento del programa.

Los sustentos son las bases de datos administrativas de las tres direcciones de salud, educación y vivienda. El área operativa es la dirección de seguimiento y evaluación; cada mes se realiza un consolidado de cada base y pasa por evaluación para verificación del cumplimiento de las metas de cobertura.

Los mecanismos para la delegación de autoridad y responsabilidad entre los colaboradores se dan a nivel jerárquico desde la gerencia hasta las direcciones de intervención, por paquete de atención, por cargo funcional y bajo responsabilidad administrativa.

Estos compromisos son: i) implementar acciones que le permitan cumplir con los compromisos de gestión y metas de cobertura; ii) entregar los reportes de rendición de cuentas de acuerdo a lo establecido en el Manual de Operaciones del FED; y, iii) entregar los informes de cumpli-

miento de compromisos de gestión de acuerdo a los indicadores y metas de cobertura.

i. Control de monitoreo y evaluación

En el FED existen sistemas de control a través de informes de monitoreo y acompañamiento desde la parte ejecutiva (gobierno regional, MEF y MIDIS) hasta la parte operativa de las direcciones de salud, educación y vivienda. Los informes a elaborar tienen como fin asegurar el cumplimiento de las metas de cobertura de los paquetes de intervención a través de:

- Informe de cumplimiento de los compromisos de gestión: documento elaborado en el cual se presenta la información que da cuenta del nivel de logro de los compromisos de gestión.
- Informe de verificación de cumplimientos de los compromisos de gestión: documento aprobado por el Comité del FED, a través del cual se presenta el análisis, conclusiones y recomendaciones que sustentan la transferencia de recursos, de proceder, generada a partir del Informe de Cumplimiento de los Compromisos de Gestión.
- Informe de verificación de cumplimiento de metas de cobertura: documento aprobado por el Comité del FED, en el que se da cuenta del nivel de cumplimiento de las metas de cobertura. Se elabora a partir de la información estadística generada por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) y los sistemas de información administrativa sectorial (MIDIS, s/f).

5. Límites y alcances del funcionamiento del FED

De acuerdo a la propuesta del FED Pasco y en concordancia con los criterios del modelo de gestión, se presentan los alcances y límites de su funcionamiento en los sectores de educación, salud y vivienda. Desde un marco de la gestión, los procesos se presentan importantes para el cumplimiento de resultados óptimos, sin embargo, existen limitantes que dificultan este desarrollo.

Cuadro N° 12

Factores que viabilizan y limitan el funcionamiento del FED

Factores que viabilizan	Factores que limitan
Modelo de gestión articulado frente a un horizonte temporal	Limitaciones económicas y condiciones laborales deficientes
Eficaces relaciones intergubernamentales	
Eficacia y eficiencia en la gestión	Carente enfoque de empoderamiento frente a su objetivo institucional
Estilo gestión representativo	
Cultura organizacional consecuente	Falta de participación de la sociedad civil y el sector privado
Eficiente relación del Estado con la comunidad	
Eficaz capacidad de gestión con acción racional estratégica	Limitada racionalidad y gestión de la información
Adecuados mecanismos de control	
Capacidad de negociación	Deficiente acceso a servicios básicos
Enfoque de desarrollo territorial concertado	
Estructura orgánica adaptable	Pandemia del COVID-19

Fuente: elaboración propia

Los hallazgos del programa son presentados desde el modelo de gestión articulado con su objetivo institucional frente a un horizonte temporal, dado que es un trabajo articulado que se desarrolla desde la gobernanza (MIDIS, MEF y GOREPA) a través de los CAD, que hace posible la cogestión de manera intersectorial e interinstitucional. Por ello, se presentan relaciones intergubernamentales eficaces logrando una fortaleza presupuestal en relación con el MEF y capacidad de negociación. En la misma línea, es importante señalar la eficacia y eficiencia en la gestión, debido a que se cuenta con un competente equipo técnico FED Pasco, el cual tiene una gestión estratégica de buenas prácticas, integración efectiva de los servicios e implementación de nuevos sistemas en línea. Esto genera un estilo de gestión representativo dado que se realiza un trabajo en conjunto con las direcciones de salud, educación y vivienda, para definir desde las líneas de base y evaluar los resultados del programa, generando una cultura organizacional consecuente con el fin de que sus valores sean coherentes con el trabajo sinérgico que se realiza enfocado en el DIT “Primero la Infancia”.

Se presenta también la eficiente relación del Estado con la comunidad. Esta relación está determinada por las PEC, los agentes comunitarios en salud y las JASS en vivienda. De la misma manera, existe una eficaz capacidad de gestión con la acción racional estratégica ya que se realizan convocatorias pertinentes para cubrir plazas vacantes, procesos de selección y distribu-

ción de recursos humanos a lo largo del territorio con amplia disponibilidad de personal de acuerdo a requerimiento. Al mismo tiempo, hay adecuados mecanismos de control como son los elementos de autoevaluación y la capacidad de control para el cumplimiento de resultados esperados conforme a los objetivos asignados.

En cuanto a las relaciones de poder, la capacidad de negociación permite que los sectores, desde sus espacios de función, trabajen la articulación de tareas compartidas desarrollando reuniones técnicas e identificando problemas y soluciones en las mesas de trabajo. Por otro lado, se tiene un enfoque de desarrollo territorial concertado, ya que se busca la institucionalidad en el territorio bajo una cogestión adecuada con la concertación de actores sociales, programas sociales y organismos públicos. Finalmente, se tiene una estructura orgánica adaptable que cuenta con una capacidad organizativa que va de acuerdo a las necesidades del territorio para la ejecución del convenio de metas de cobertura y compromisos de gestión.

Sin embargo, hay limitaciones económicas y condiciones laborales deficientes, ya que en algunos casos se percibe un incentivo económico mínimo y, en otros, poco presupuesto asignado para la contratación del personal. A la vez, se registra un enfoque de empoderamiento limitado frente a su objetivo institucional debido a la creciente problemática sobre el consumo de agua segura, teniendo en cuenta que el Paquete 4 trata sobre el entorno y tiene como propósito abastecer de agua clorada para consumo humano a la Región de Pasco. Se considera este servicio transversal porque el consumo de agua se encuentra en todas las etapas de vida del ser humano, por ello, se necesita la participación activa y empoderada de todas las instituciones enmarcadas en los logros que impulsa el FED para que la visión y objetivos institucionales del FED se cumplan a cabalidad y, sobre todo, los usuarios de estos servicios puedan desarrollarse, crecer, formarse, tener una vida saludable (al alimentarse bien y consumir agua segura), educarse y ser finalmente un ciudadano(o) que aporte a la sociedad.

Respecto al enfoque de cogestión es importante detallar que falta la participación de la sociedad civil y el sector privado, dado que la gobernanza (MIDIS, MEF y GORE) hace posible la cogestión entre los sectores desde los ministerios Salud, Educación y Vivienda, a través de los CAD, pero no hay un aprovechamiento de la participación de organizaciones no gubernamentales y empresas privadas debido a la poca presencia de este tipo de instituciones en estas zonas rurales de la región Pasco. Sería recomendable que el FED pueda contar con este tipo de participación.

Por otro lado, existe una limitada racionalidad y gestión de la información debido a dificultades para el logro de las metas trazadas, datos erróneos, incoherencias en las características de las instituciones educativas, retrasos en el envío de la información y las limitaciones en la programación del sistema de estadísticas. Asimismo, el acceso a los servicios básicos en las áreas rurales es deficiente debido a la falta de transporte y seguridad ciudadana, afectando especialmente la atención a la cobertura y las características geográficas de estas zonas. Por último, la pandemia del Covid-19 produjo la paralización de la suscripción de la Adenda al Segundo Convenio de Asignación por Desempeño para el periodo 2020, en el marco del FED de Pasco.

a. Factores que viabilizan

Modelo de gestión articulado con su objetivo institucional frente a un horizonte temporal

El trabajo articulado del FED Pasco se desarrolla desde la gobernanza integrada por el MIDIS, el MEF y el GOREPA quienes, a través de los Convenios de Asignación por Desempeño, hacen posible la cogestión de manera intersectorial e interinstitucional (salud, educación y vivienda), con la finalidad de contribuir al cierre de brechas de manera integral y oportuna en los distritos de quintil 1 y 2 de pobreza regional. Para esto, el modelo de gestión del FED Pasco se articula con su objetivo institucional que se expresa en un objetivo principal expresado por el coordinador territorial de Pasco: “Mejorar la gestión de la prestación de los servicios de educación, salud y vivienda de manera integral y oportuna vinculados al logro de los resultados establecidos en la estrategia nacional del Desarrollo Infantil Temprano, a través del mecanismo de incentivos al desempeño FED al cierre de brechas” (Coordinador Territorial MIDIS Pasco). Este mismo funcionario también definió la visión compartida y consensuada: “[...] que todos los niños y niñas en el Perú tengan un buen estado de salud y nutrición, para que puedan desarrollar un pensamiento crítico, comunicarse de forma efectiva y con iniciativa, que se encuentren emocionalmente seguros de sí, que se desarrollen socialmente de manera competente y autónoma, en pleno ejercicio de sus derechos; que vivan una infancia feliz, libre de violencia, con igualdad de oportunidades y respetando sus particularidades” (Coordinador Territorial MIDIS Pasco).

El FED opera no solo en Pasco, sino a nivel nacional. Pasco es una de las 25 regiones beneficiadas a través de un convenio interinstitucional que se celebra por las diferentes partes y bajo la condición de los logros de resultados estipulados en los sectores de educación, salud y vivienda,

previo análisis sobre la problemática de la región para el logro de resultados esperados, tal como lo manifiesta el entrevistado: “Los principales problemas de gestión en el territorio permitió el nacimiento del Fondo de Estímulo como una herramienta que va ayudar a solucionar unos nudos críticos que puedan presentar las regiones, para que de esa manera se pueda entregar el servicio de salud, educación y agua” (Coordinador Territorial MIDIS Pasco).

La suscripción de Convenios de Asignación por Desempeño se realiza entre el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS), el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y los gobiernos regionales. Todo ello responde al carácter de bien común público porque son gestionados desde la relación entre el MIDIS y el MEF, entidades gubernamentales designadas selectivamente hacia dichos grupos en la que el acceso a otros que no son beneficiarios se les restringe.

La mejora en la gestión de la presentación de los servicios de educación, salud y vivienda se da en concordancia con los objetivos asignados: “Los compromisos de gestión pretenden solucionar los nudos críticos que existen en la gestión pública, nudos de tipo administrativo, nudos de tipo presupuestario, nudos de tipo de disponibilidad, de verificar o del transporte o el traslado, la cadena de suministro, solucionando estos compromisos o nudos de gestión” (Coordinador Territorial MIDIS Pasco).

La naturaleza del problema exige una intervención holística. Frente a ello, el objetivo plantea una intervención integral, puesto que la etapa de la primera infancia está desatendida en las zonas rurales, a pesar de que se declara que la importancia del desarrollo cognitivo está en los primeros años de vida: “[...] antes no se le daba mucha importancia a la educación inicial. Ahora no. Ningún niño hace el salto a primaria porque la evidencia nos ha demostrado que el cerebro del niño se forma desde el primer trimestre de gestación hasta los cinco años de vida, lo que indica que el 85 a 90 por ciento del cerebro del niño se forma en esta etapa. [...] todo niño desde los tres años debería iniciar la educación inicial” (Coordinador Territorial MIDIS Pasco).

En ese sentido, el programa en la región Pasco ha conseguido logros significativos en el acceso a la educación inicial y el derecho a la identidad, sustentado en el Artículo 2 de la Constitución Política del Perú, generando resultados positivos al 98% de los compromisos de gestión y cobertura. El coordinador territorial MIDIS Pasco manifestó:

“El compromiso de gestión dice: cuanto más temprano el niño acceda o está en edad de estudiar, deberíamos asegurar ese estudio. [...] la identi-

ficación del niño se hacía con la nómina de la maestra; ahora todo está digitalizado SIAGIE que se cruza con la RENIEC y obtengo sus datos. Ahí se ve la importancia del DNI a temprana edad. Así mismo, el personal de salud hace seguimiento al niño y se ve que ese niño acceda tempranamente a la educación inicial y termine la educación inicial. [...] antes había un 70 a 80% en niños ahora el resultado al 2019 es del 98%; está determinado en un determinado objeto y no solo determinado si no que está cruzado con la RENIEC es decir la identidad de ese niño es real” (Coordinador Territorial MIDIS Pasco).

Esto está sustentado en el enfoque de ciclo de vida que está fundamentado en la Política Nacional “Incluir para Crecer” (MIDIS s/f), en el que se priorizan cinco ejes estratégicos: Nutrición Infantil, Desarrollo Infantil Temprano, Desarrollo Integral de la Niñez y la Adolescencia, Inclusión Económica, y Protección del Adulto Mayor. Su propósito es abarcar la totalidad del ciclo de vida y se concentra en resultados específicos que son considerados como prioridad en la lucha contra la desnutrición crónica infantil (DCI), el compromiso con la inversión en la infancia, y el desarrollo productivo en zonas rurales. Según Bobadilla, “el horizonte temporal de estos esfuerzos no se circunscribe al presente o al corto plazo (un año o dos), las acciones que se requieran ejecutar se evalúan a partir de un esfuerzo de prevención y anticipación sobre el surgimiento de posibles escenarios en el mediano y largo plazo”. (Bobadilla, 2019, p.13).

El Artículo 13 de la Constitución Política del Perú indica que la educación tiene como finalidad el desarrollo integral de la persona humana. En ese sentido, los fundamentos de las políticas del DIT, en los que está enmarcado el programa FED, pretenden garantizar el desarrollo integral desde la primera infancia, principios basados en las ramas de la neurociencia: la cognitiva, la afectiva o emocional, la social y la educacional. A partir de estos planteamientos, el sistema educativo tiene la posibilidad de transformarse y fortalecerse.

Relaciones intergubernamentales eficaces

Las relaciones intergubernamentales se realizan desde niveles jerárquicos tanto desde el ejecutivo hasta llegar a los gobiernos regionales. Por otro lado, el aspecto intergubernamental y las relaciones intersectoriales permiten un mayor despliegue de recursos asignados a la región, por ello es necesaria la articulación de las políticas de desarrollo gestionadas por el MIDIS y el aspecto presupuestario financiado por el MEF. Con esta interrelación se identifica la problemática y se operan los aspectos generales del territorio en nivel de gestión, en este caso, la región Pasco.

“Ya tenemos estructurado esto [...] en la región el famoso CAD, este estímulo [...], la región puede decir el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social como ente de la política social me ofrece esto [...] en el país el que garantiza el recurso que tiene esa potestad es el MEF (Ministerio de Economía y Finanzas), entonces se operacionaliza de acuerdo a un convenio tripartita, Gobierno Regional como responsable del territorio” (Coordinador territorial MIDIS Pasco)

Entonces, dentro de los aspectos de gestión, hay un presupuesto asignado directamente a las regiones desde el MEF en convenio con el MIDIS; este punto le otorga solidez a nivel presupuestal.

“La segunda parte donde se discute la meta es decir yo como MIDIS, propongo al 100 % pero la región puede decir tú me puedes proponer al 100% pero que pasa que mi realidad es distinta como el caso de Pasco, Oxapampa [...] yo propongo que la meta de 100% no puedo llegar a un 80 %, hay una segunda fase de negociación, se sientan los equipos en esta fase, se llega en un acuerdo y hay una tercera fase de suscripción” (Coordinador Territorial MIDIS Pasco).

Por ello, según Bobadilla:

“[...] desde el punto de una gerencia social, los mecanismos de participación que se están otorgando a niveles regionales para la ejecución de programas y proyectos de desarrollo no son resueltos específicamente por los niveles ejecutivos, sino que evoca niveles de negociación y alcance que están supeditados al territorio donde opera dicho programa o proyecto; por lo tanto, se genera específicamente en el plano de la gestión pública; no recae en otras organizaciones de la sociedad civil en los aspectos de gestión y aspectos presupuestales”. (Bobadilla, 2019, p.34).

Por otro lado, la virtud de poder negociar los aspectos que competen en la región y los alcances reales que tiene frente a las limitaciones en la que el equipo tiene conocimiento y experiencia recae en una *“acción racional estratégica”* donde se pueden identificar tensiones en los aspectos a negociar con relación a los proyectos y programas, y la manera cómo, desde el gobierno regional, se enfrentan las diversas circunstancias como la problemática que se presenta buscando el beneficio del desarrollo del territorio: *“cómo las organizaciones enfrentan un conjunto de retos que se les presentan en los contextos en los que interactúan para obtener determinados resultados o metas esperadas. Ello muestra que la consecución de objetivos es producto del manejo eficiente de recursos, de los esfuerzos realizados y de las relaciones de poder que se establecen entre diferentes actores en en-*

tornos determinados de acuerdo con los objetivos que orienten su acción”. (Bobadilla, 2019, p. 52).

En el sector vivienda, las relaciones intergubernamentales se llevan a cabo a través del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS), la Dirección Regional de Vivienda, la Dirección Regional de Salud de Pasco (DIRESA) y las JASS. Se observa que la articulación se lleva a nivel de instituciones nacionales, regionales, locales y comunales. Además, se verifica una eficiencia a través de la creación del Programa Nacional de Saneamiento Rural (PNSR) donde se encuentra los lineamientos para la gestión eficaz de sistemas de agua para poblaciones más vulnerables.

Finalmente, en el sector salud gracias al convenio que suscriben el MIDIS, el MEF y el GOREPA se puede establecer los compromisos de gestión, metas de cobertura y condiciones a lograr por el gobierno regional que lo suscribe, en el marco de las prioridades de la política social y del Pacto Nacional para la reducción de la anemia y la desnutrición crónica infantil; así como los mecanismos para la asignación de los recursos del FED.

Eficacia y eficiencia en la gestión

El documento *Informe de Cumplimiento de Compromisos de Gestión, UGEL Oxapampa, Daniel A. Carrión y Pasco - Periodo 2019*, sustenta la existencia de un competente equipo técnico FED en las UGEL de Pasco, que posibilita la gestión oportuna de los servicios educativos del ciclo II de la educación básica regular, y la eficiencia y eficacia del técnico FED de la UGEL Pasco para asumir la carga de 109 promotoras educativas comunitarias (PEC), en relación de la emisión de las resoluciones directorales individuales de las PEC, además del pago a este personal en distritos de quintiles 1 y 2 de pobreza departamental y el pago oportuno mensual de los servicios básicos (agua y/o energía eléctrica) de las instituciones educativas escolarizadas de ciclo II de la educación básica regular de los distritos de quintiles 1 y 2 de pobreza. Estos logros son rendimientos de una gestión oportuna de los servicios con puntos de eficiencia ya que, según Bobadilla, se ha hecho un “uso óptimo y/o satisfactorio de recursos económicos, materiales y humanos (planificados y presupuestados) orientados a lograr resultados” (Bobadilla, 2019, p. 23).

En el FED se observa que el MIDIS se dedica a la definición de políticas, orientación y financiamiento del programa, y que el gobierno regional es el ente capacitador que guía, a través del Programa Nacional de Saneamiento Rural (PNSR), los compromisos y paquetes de cobertura del FED. En cuanto a la asignación de presupuestos para cada gobierno local, las municipalidades se encargan de ejecutar esos presupuestos, así como de su control y supervi-

sión; se puede percibir una descentralización de tipo político, administrativo, estructural y económico.

En tanto, en el sector salud, se garantiza la gestión estratégica de buenas prácticas para la disponibilidad de equipos, atención prenatal y medicamentos para la entrega de servicios a las niñas, niños y gestantes en las instituciones prestadoras de servicios de salud (IPRESS) ya que el MINSA ha establecido y estandarizado los productos del Programa Articulado Nutricional (PAN) y del programa Salud Materno Neonatal (SMN) que buscan reducir la desnutrición crónica en las niñas y niños menores de cinco años y madres gestantes con el objetivo de contribuir en la mejora de las metas de cobertura.

Además, hay una integración efectiva de los servicios brindados a las niñas y niños en las IPRESS implementados con Registro de Nacimiento en Línea (CNL) y la Oficina Registral Auxiliar (ORA), con el fin de tramitar el DNI hasta los 5 días de su nacimiento, ya que este cumplimiento se realiza a través de la base de datos nacional del Sistema de Registro del Certificado de Nacido Vivo (CNV) en Línea y el RENIEC, habilitando la fuente de información con la finalidad de contribuir con la mejora de la efectividad de los servicios instalados en el sector salud y favorecer el inicio oportuno del proceso de identificación.

De la misma manera, la implementación de un nuevo sistema en línea permite que el personal de salud pueda ver su avance y registro de visitas domiciliarias. Por lo tanto, se garantiza que el personal de salud sea capacitado con la ejecución, registro y evaluación de las visitas a través del MINSA, la Dirección de Promoción de Salud y la Oficina General de Tecnologías de Información (OGTI).

Estilo de gestión representativo

En la negociación para la firma del convenio interinstitucional entre el MIDIS, el MEF y el GOREPA se llega a un mutuo acuerdo entre los dos ministerios y el equipo técnico del gobierno regional. La toma de decisiones es conjunta, los equipos técnicos de las direcciones de salud, educación y vivienda, y el equipo ejecutivo del gobierno regional realizan un trabajo estadístico para elaborar las proyecciones como región y, de acuerdo a los porcentajes que ya se tiene como basal, se definen las futuras metas, para que los resultados del programa se pueden cumplir de manera óptima, proyectados en las metas de cobertura y compromisos de gestión del periodo de evaluación; esto denota que el estilo de gestión es representativa porque cada dirección forma parte de un meta compartida.

El estilo de gestión representativo se caracteriza por la capacidad de sus directivos para distribuir el poder, de tal manera que los trabajadores se sientan parte de las decisiones de la gestión, los valores, principios y normas que forman parte de la cultura organizacional de la institución, que orientan el trabajo de sus trabajadores como válidos y coherentes, generando intereses de manera concertada. (Bobadilla, 2019).

Tales mecanismos de gestión responden a los procesos orientados por resultados; representan un mecanismo de control para el cumplimiento de resultados esperados conforme a los objetivos asignados obedeciendo a una lógica de intervención organizacional bajo una mirada sistémica (Kast y Rosenzweig, 1998).

Cultura organizacional consecuente

Las relaciones sociales que se producen en el FED Región Pasco son coherentes con los valores y misiones que tiene cada dirección desde sus servicios priorizados que son el cuidado de gestantes para poder generar el resultado de un nacimiento seguro, la atención a las niñas y niños desde 0 a 38 meses con el apego seguro y un estado nutricional adecuado del menor, seguido de la oportunidad educativa y el acceso al agua clorada, todos ellos generando un trabajo sinérgico enfocado en el DIT “Primero la Infancia”. Por ello, es importante considerar que “la estructura orgánica, los mecanismos de coordinación de funciones, la definición de procesos para toma de decisiones, el trabajo en equipo y el desarrollo de una cultura organizacional sólida, entre otros aspectos, se convierten en elementos fundamentales de lo que significa organizar y gestionar la acción colectiva”. (Bobadilla, 2019, p.7).

Eficiente relación del Estado con la comunidad

Las propuestas asignadas a partir de una participación activa de la población en conjunto con las actividades gestionadas desde el Estado se concentran en una línea de acción para aprovechar los recursos existentes en la región. La colaboración de los actores clave de la región y la incidencia de los diferentes sectores se manifiesta en un marco de desarrollo territorial (Pérez y Alburquerque, 2008)

El recurso humano idóneo es fundamental en toda organización, en el ámbito educativo debe tener docentes competentes, responsables, identificados con la labor y asegurar el logro de aprendizajes esperados. En ese sentido, en el sector educación el documento Informe de Cumplimiento de Compromisos de Gestión, UGEL Oxapampa, Daniel A. Carrión y Pasco, periodo 2019, señala que las convocatorias para la contratación de las PEC en

las UGEL se hacen a nivel local, de manera que posibiliten que: i) Las PEC sean de la zona y garanticen el conocimiento de la cultura de la comunidad con la que trabajan y la reducción del índice de ausentismo en los PRONOEI; ii) El acompañamiento pedagógico oportuno a las PEC mediante estrategias formativas (talleres de actualización docente, visitas en aula, grupos de interaprendizaje); y iii) El incremento de puesto de empleo para los locales.

Por tanto, la inclusión de promotoras educativas que conozcan la zona, el acompañamiento oportuno para su formación permanente a través de talleres y la implementación de puestos de trabajo, forman parte de una gerencia social innovadora en las relaciones entre el Estado y la comunidad. De esta manera, responde a una oferta de participación del Estado a las comunidades y, por lo tanto, ofrece la función de control social. Además, al incluir a los actores locales en la participación de las estrategias educativas, recae en un enfoque de desarrollo territorial (Albuquerque y Pérez; 2008). De la misma forma, como indica *“Agudelo y Restrepo (2002): La comunidad se acerca al Estado para que éste apoye la solución de carencias específicas. Solicita además ser tomada en cuenta en la toma de decisiones y en la priorización de las acciones que le conciernen”* (Bobadilla, 2010, p. 51).

Por otro lado, en el sector vivienda, respecto al registro de resultados, el programa FED cuenta con 187 sistemas de agua potable donde se registra algún prestador de servicio (JASS, comunidad, u otro). Además, se verifica que 18 de estos sistemas son administrados directamente por las municipalidades de los distritos focalizados. Esto significa que el programa ha estado dando resultados favorables para las poblaciones beneficiarias.

Eficaz capacidad de gestión con acción racional estratégica

Según Bobadilla, “la gestión de recursos humanos para responder a las expectativas y propósitos determinados tiene como componente estructural la capacidad de asignación de personal a las localidades focalizadas; al ser un factor que responde a demandas de educación se indica que es una acción constituida estructuralmente”. (Bobadilla, 2019, p. 58)

La gobernanza del equipo técnico del FED en las UGEL de Pasco con la aplicación de herramientas de gestión, realiza convocatorias pertinentes para cubrir las plazas vacantes. Asimismo, los procesos de selección y ratificación de los docentes establecidos y programados, y el registro de profesores coordinadores de PRONOEI, está actualizado en SIGA (Sistema Integrado de Gestión Administrativa) con la asignación oportuna de viáticos y movilidad local, según el documento de Informe de Cumplimiento de Compromisos de Gestión, UGEL Oxapampa, Daniel A. Carrión y Pasco en el periodo 2019.

Del mismo modo, en el sector salud se cumple con la implementación en la movilización y distribución de los recursos humanos en las IPRESS ubicadas en los distritos de quintil 1 y 2, con el cumplimiento de la permanencia y disponibilidad del personal asistencial de acuerdo al requerimiento de la población materno infantil; el cumplimiento de esta fortaleza contribuye con el mejoramiento de talleres, visitas domiciliarias y acompañamiento del personal de salud para alcanzar los resultados previstos en la línea de intervención de los paquetes 1 y 2.

Por último, en el sector vivienda, la asignación presupuestal que proviene del Estado dirigida a los gobiernos locales para su posterior ejecución con la finalidad de impulsar los servicios de los paquetes priorizados del FED Pasco. El Coordinador Regional FED Vivienda afirma: “[...] implementar actividades en marco al PP 0083, funciones propias de la Dirección Regional de Vivienda Construcción y Saneamiento, ya que solo actualmente se cuenta con dos actividades: 5004470 de capacitación en gestión para gobierno locales y operadores y 5004471 de seguimiento y evaluación de la prestación del servicio de agua y saneamiento”.

Adecuados mecanismos de control

El equipo técnico FED de las UGEL, en coordinación con los responsables FED de la región Pasco, tienen mecanismos de autoevaluación para el cumplimiento de los compromisos de gestión vinculados a la cadena de producción de servicios del ciclo II de la educación básica regular en el FED Pasco que se sustentan con documentos administrativos como el Informe de Cumplimientos de Compromisos de Gestión, UGEL Oxapampa, Daniel A. Carrión y Pasco, periodo 2019 y el Plan de Monitoreo a los Servicios Educativos, Puestos de Salud y Vivienda – FED Región Pasco, 2020.

Estos mecanismos de gestión responden a los procesos orientados por resultados conforme a los objetivos asignados obedeciendo a una lógica de intervención organizacional bajo una mirada sistémica (Kast y Rosenzweig; 1998). Del mismo modo, los mecanismos de intervención organizacional se incluye la capacidad de control e inclusión de los contratos emitidos por el MINEDU:

“El especialista o los directores de la UGEL podrían contratar a sus conocidos por un vínculo de amistad en distintos periodos 3 meses o cada 2 meses. Actualmente, las normas del MINEDU estipulan que un docente se contrata desde el 1 de marzo hasta el 31 de diciembre con su respectiva resolución. Eso pasaba también con las promotoras educativas comunitarias. Ahora lo que se pretende es ingresar al sistema donde pueden

estar registradas y que tengan un acto resolutivo desde el 1 de marzo hasta el 31 de diciembre, con tal que se garantice al menos la permanencia del personal que van a los lugares más alejados'. (Coordinador Territorial MIDIS Pasco).

Las herramientas utilizadas para los resultados en las metas de cobertura y compromisos de gestión de las direcciones, cumplen un rol fundamental para la evaluación, monitoreo y seguimiento del FED en la región Pasco. Con ellas se actualizan los datos de manera oportuna para la validación de información e informe trimestral que se remite al MIDIS para su evaluación. Estas son:

- Sector Educación: control e inclusión de contratos emitidos por el Ministerio de Educación a través del Sistema de Información de Apoyo a la Gestión de la Institución Educativa (SIAGIE).
- Sector Salud: actualización de bases de información del HIS –MINSa.
- Sector Vivienda: registro oportuno de las JASS y ATM (Área Técnica Municipal) en el aplicativo web del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento - registro PNSR (Programa Nacional de Saneamiento Rural).

Relaciones de poder: capacidad de negociación

La Instancia de Articulación Regional (IAR) a favor del DIT -impulsada por el MIDIS-, opera de manera sostenida, es efectiva y coordina acciones a nivel intersectorial e intergubernamental; además, es responsable del seguimiento nominal de los esfuerzos que aseguran las condiciones para la entrega oportuna del paquete de servicios priorizados a las niñas y los niños desde la gestación hasta los 5 años, en el marco del FED, lo que permite que los sectores, desde sus espacios de función, trabajen tareas compartidas desarrollando reuniones técnicas para la identificación de problemas y soluciones en las mesas de trabajo, con la finalidad de focalizar y verificar cuáles son los nudos críticos de los servicios a las gestante, niñas y niños de manera oportuna.

Esta capacidad de negociación ayuda a lograr la visión compartida y consensuada permitiendo que las niñas y niños tengan un buen estado de salud y nutrición, con pensamiento crítico, comunicacionalmente efectivos y con iniciativa, emocionalmente seguros, socialmente competentes y autónomos, en pleno ejercicio de sus derechos, que vivan una infancia feliz, libre de violencia, con igualdad de oportunidades y con respeto hacia sus particularidades.

Enfoque de desarrollo territorial concertado

Se entiende como *desarrollo territorial* lo siguiente: “[...] se trata de una propuesta productiva que consiste en maximizar las potencialidades endógenas del territorio, orientar exógenamente el crecimiento, etc., sin obviar la necesidad de alcanzar acuerdos políticos equitativos entre las partes; dicho de otro modo: la virtud reside en que la variable política cuenta, es decir, se requiere un nivel de concertación entre los actores” (Bobadilla, 2019, p.44). así mismo, Albuquerque y Pérez Rozzi, lo definen como:

El desarrollo territorial depende en todo caso y, esencialmente, de un esfuerzo de articulación y coordinación interinstitucional, y de cooperación entre los diferentes actores territoriales e institucionales, con el fin de compartir un enfoque de desarrollo integrado, para el diseño de estrategias basadas en el fortalecimiento y diversificación de la base productiva y empleo de cada ámbito territorial. Esto implica actuaciones en las dimensiones social, cultural e institucional tanto en el nivel local (municipal y provincial) como nacional (federal) (Albuquerque y Pérez Rozzi, 2008, p.15).

En el FED Pasco se encontró que la unidad elemental es el territorio Pasco y que se busca la institucionalidad del territorio bajo una cogestión adecuada con la concertación de actores sociales de programas sociales y organismos públicos, tales como: Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, Ministerio de Economía y Finanzas, Ministerio de Salud, Ministerio de Educación, Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, Gobierno Regional de Pasco, Dirección Regional de Salud Pasco, Dirección Regional de Educación Pasco, Dirección Regional de Vivienda, Construcción y Saneamiento, Registro Nacional de Identificación y Estado Civil – Unidad Territorial Pasco, Programa Nacional Cuna Más – Unidad Territorial Pasco, Programa Nacional País – Unidad Territorial Pasco, Centro de Atención al Ciudadano del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento – Unidad Territorial Pasco, y Junta Administradora de Servicio y Saneamiento – Rural Pasco.

Esas instituciones participan activamente, de manera oportuna, para el cumplimiento de las metas enmarcadas por el FED, que busca que las gestantes y niñas y niños de 0 a 5 años, puedan acceder a los servicios de atención de acuerdo a sus necesidades por la importancia del desarrollo temprano de los infantes.

Estructura orgánica adaptable

Por la naturaleza del FED, en el marco del DIT, es una oportunidad para que las gestantes y niños de 0 a 5 años puedan acceder a los servicios pú-

blicos de una determinada región. Por ello, no requiere de una estructura orgánica establecida sino adaptable a lo que se necesita para el logro de los resultados. Por ello, el FED, como instrumento de incentivos monetarios a los gobiernos regionales, presenta una estructura orgánica adaptable y no como antes se concebía: “la estructura de la organización significaba una serie de relaciones de trabajo oficiales y normalizadas, concebidas en torno a un rígido sistema de autoridad formal”. (Mintzberg, 1984, p.112).

Sin embargo, no hay que desatender que lo informal también tiene un poder de influencia en la estructura ya que termina siendo un espacio de valoración en el cual interactúan fuerzas, así como la autonomía de los empleados, que son fundamentales en el diseño de la arquitectura organizativa (Marín, 2012, p.46). De esta manera, la estructuración de las organizaciones puede asumirse como un patrón de variables creadas para coordinar el trabajo de los agentes organizacionales, resultante de los procesos de división del mismo, que generan rutinas formalizadas, diferenciadas y estandarizadas, intentando controlar y hasta predecir su comportamiento (Marín, 2012, p.45).

Asimismo, la estructura orgánica es la herramienta fundamental para el diseño del modelo organizacional que asegura el funcionamiento de un programa o proyecto. (Bobadilla, 2019, pp. 64 y 65). Por tal motivo, el FED cuenta con una capacidad organizativa que va de acuerdo a las necesidades del territorio para la ejecución del convenio de metas de cobertura y compromisos de gestión.

b. Factores que limitan

Limitaciones económicas y condiciones laborales deficientes

El requisito fundamental para ser una PEC es tener conocimiento del cuidado de las niñas y niños estipulado en las normas de contratación para el nivel no escolarizado. De manera que, al no poseer una formación profesional, ellas solo perciben un incentivo económico mínimo. Aun cuando por las gestiones pertinentes de los responsables regionales del FED, se han incrementado los sueldos, no dejan de ser muy bajos. A esta situación se suma que no tienen acceso a un seguro de salud y otros beneficios de ley para el sector educativo. Los factores mencionados -entre otros- son causales de varias renuncias del capital humano idóneo y preparado, mencionados en el informe de cumplimiento de compromisos:

“[...] la norma es clara, a estas promotoras anteriormente se les daba la contrata pero no como profesional. Podía ser cualquier persona de la comunidad que podía tener conocimiento del cuidado de los niños y podría ser una promotora educativa comunitaria, anteriormente el sueldo

o propina que le daban era de S./200.00 a S/300.00. Qué hizo el MINE-DU? Se dio cuenta que gran cantidad de las promotoras son de mucha utilidad en los lugares alejados como los centros poblados. Ahora les subieron el sueldo en un promedio de S:/500.00, S/550.00 y ahora se les contrata bajo una modalidad de todo el año” (Coordinador Territorial MIDIS Pasco).

Dentro del marco de gobernanza y de las reglas establecidas, no se han estipulado los incentivos económicos necesarios para la permanencia temporal de las PEC. Sus condiciones laborales obedecen a lo establecido por el Estado en la legislación y administración, por tanto, los parámetros de contratación y los sueldos institucionalizados, son un referente para poder mantener la participación activa laboral en términos de enseñanza educativa.

Por otro lado, en el sector vivienda se observa que es poco el presupuesto asignado a la contratación del personal calificado para llegar a cubrir el territorio. “[...]limitado presupuesto para ejecutar actividades en el FED” (Coordinador Regional FED Vivienda Pasco).

En el sector de salud, un funcionario de DIRESA Pasco comentó que una de las limitantes en su sector son básicamente lo siguiente: “[...] Activación de específicas en los diversos kits presupuestales para desplegar actividades sin problemas burocráticos”. (Director de la Oficina de Estadística, Informática y Telecomunicaciones DIRESA Pasco). Esto significa que no pueden utilizar de manera ágil el presupuesto porque se encuentra sometida a procesos administrativos que requieren demasiado tiempo de ejecutar lo cual retrasa la consecución de actividades.

Carente enfoque de empoderamiento frente a su objetivo institucional

El lineamiento de empoderamiento se encuentra inscrito en la visión del FED; sin embargo, se observa la falta de participación activa de las JASS debido a que la mayoría de ellas no cuenta con una formalización adecuada. No se ve un compromiso y hay poco interés por parte de la comunidad y los gobiernos locales para sensibilizar a la población respecto al consumo de agua segura. Por otro lado, la mayoría de los distritos de Pasco no realizan los pagos para la compra de los repuestos de cloro necesarios para los tanques de agua, además, los pobladores no muestran interés por participar y recurren a los ríos para el uso y consumo.

Esa problemática del agua dificulta la formalización y la ejecución presupuestal de los distritos. Con relación a la conciencia sobre la importancia del servicio del agua; hay una cultura vecinal negativa predominante, lo cual perjudica directamente a la calidad de vida y al desarrollo integral de las gestantes, niñas y niños. Es ahí, donde se deben hacer los cambios para

mejorar la actitud de la población frente a los servicios brindados y buscar estrategias para una concientización con mucho mayor incidencia en la población receptora. Teniendo en cuenta que “[...] el empoderamiento significa aumentar la autoridad y el poder del individuo sobre los recursos y las decisiones que afectan su vida; así como la expansión de la libertad de escoger y actuar sobre las circunstancias socioeconómicas y políticas que lo afectan” (Bobadilla, 2008).

Enfoque de cogestión: Falta de participación de organizaciones no gubernamentales y empresa privadas

Este enfoque de coparticipación o cogestión va más allá de la noción convencional de gerencia pública, la cual concibe lo público como responsabilidad exclusiva del Estado. No obstante, el enfoque de gerencia social (cogestión) otorga también un rol protagónico a los actores del sector privado y social que junto con el sector público viven y comparten intereses en dichos espacios. Bajo este marco de coparticipación, tales actores están obligados por ley a concertar esfuerzos para la viabilidad de las propuestas que quieran implementar en pro del desarrollo y la gobernabilidad de su territorio (Bobadilla, 2019, p. 38).

Por tal motivo, en el FED, la gobernanza (MIDIS, MEF y GORE) hace posible la cogestión entre los sectores desde los ministerios de salud, educación y vivienda a través de los CAD. No obstante, no hay un aprovechamiento de participación con las organizaciones no gubernamentales y las empresas privadas debido a la ausencia de este tipo de organizaciones en las zonas rurales de la región y la falta de compromiso social de las empresas privadas para articularse con el FED con el objetivo de mejorar la calidad de vida de las personas.

Limitada racionalidad y gestión de la información

En el Informe de Cumplimientos de Compromisos de Oxapampa, Daniel A. Carrión y Pasco - Periodo 2019; se señalan como dificultades para el logro de las metas trazadas, como datos erróneos, incoherencias en las características de las instituciones educativas, retrasos en el envío de la información y limitaciones en la programación del sistema de estadísticas en las zonas rurales de Pasco, tal como señala el mencionado documento:

1. La emisión del padrón oficial por parte del MINEDU, salió a destiempo, lo cual dificultó y recargó el trabajo, asimismo por la falta de códigos modulares de los PRONOEI.
2. Según el ESCALE3 y la Resolución Directoral, emitida por el sistema NEXUS, el PRONOEI “Amor de Paz”, con Cód. Mod. 3965281 está ca-

racterizado en zona rural, sin embargo, en el Módulo Complementario, sistema en el cual se genera la planilla para el pago de propinas a las PEC, el MINEDU por medio de su soporte SIGA, han configurado 06 PRONOEI como zona urbana, siendo uno de ellos el PRONOEI “Amor de Paz”

3. La emisión de las Resoluciones Directorales (RD) individuales de las PEC, se tuvieron que hacer de forma manual, ya que el sistema NEXUS solo emitía una RD general.

En el marco del logro de las metas establecidas en los informes UGEL y en un escenario de toma de decisiones sobre la base de información estipuladas, éstas se dan de forma errónea; por lo tanto, no será claramente identificada y/o controlada para responder a los objetivos establecidos. Dado que se ha presentado una base de información incompleta generando riesgos a nivel organizacional y afectando estrictamente el logro de los resultados.

Así como nos comenta el Ing. Atencio Aliaga: *“Los compromisos deben ser acorde a la realidad de la Región, porque nos pidan realizar indicadores que no se pueden lograr en la Región Pasco”*. (Coordinador Regional FED Educación).

Del mismo modo, en el sector vivienda se presenta una deficiente gestión de la información. El FED Pasco no cuenta con información actualizada para analizar la problemática referente al problema de saneamiento en los distritos quintil 1 y 2. Además, de la falta de información de línea base actualizada por el aplicativo Web del PNSR referente a los centros poblados, pertenecientes a los distritos focalizado.

Asimismo, presenta insuficientes herramientas TIC: fallas en el aplicativo Web del PNSR; inconsistencias en los ubigeos, centros poblados que no cuentan con población y siguen figurando en el sistema, información con inconsistencia respecto a la existencia de sistema de agua. Se experimentó lentitud en el sistema de las fichas de diagnóstico, debido a que todas las regiones cargaron la información al mismo tiempo generando una saturación en el sistema y en el aplicativo PNSR al cargar los registros de padrón de los distritos quintil 1 y 2.

Finalmente, en el sector salud hay demoras en los procesos operativos de la gestión ya que los establecimientos de salud y unidades ejecutoras en zonas rurales no tienen acceso a internet y deben llevar los registros de información de manera discontinuada, generando cuello de botella; ocasionando que no se registra adecuadamente en el HIS MINSa. También, hay una deficiente gestión de la información para el adecuado seguimiento

de la atención, a nivel de IPRESS (Primer Nivel de Atención en Salud), en el cual, no se cuenta con un padrón actualizado de las niñas y niños. Por último, falta incorporar un software como herramienta en el cual pueda aportar en el monitoreo y seguimiento de los indicadores de salud de la gestante, niña y niño en el primer nivel de atención.

Deficiente accesibilidad a servicios básicos

La accesibilidad a las instituciones educativas y la seguridad ciudadana no favorecen al logro de los compromisos de gestión y cobertura. La lejanía de los PRONOEI en relación a los hogares exige que los niños y las PEC realicen largos recorridos para acceder al servicio. Asimismo, los caminos no ofrecen seguridad, ya que la zona presenta alta presencia de narcotráfico. Según lo identificado en el cuadro comparativo de la Matriz de la Problemática General de este estudio de caso: “Implementar transporte y garantizar la seguridad de los niños(as), a través de una cogestión entre la Policía Nacional del Perú, Ministerio del Interior, DIRANDRO, y autoridades Regionales y Locales”.

Desde un plano de la gestión pública a nivel nacional, específicamente en la región Pasco, se ha dado una falta de acceso en transporte y seguridad ciudadana, afectando especialmente la atención en la cobertura de los servicios. Por tal motivo, la infraestructura correspondiente no va de la mano con un desarrollo territorial por la brecha existente. La afectación también se da de manera directa con los sectores más vulnerables de la región en acceso a esta infraestructura y servicios básicos; carreteras, transporte y seguridad ciudadana.

En la misma línea, existen dificultades para acceder a los centros poblados, como trochas improvisadas, ríos en los caminos, accesibilidad vía fluvial, ríos crecientes debido a la temporada de lluvias, derrumbes en los caminos de acceso a los centros poblados. Un ejemplo claro es el acceso para llegar al centro poblado Valle Nazarategui en el Distrito de Puerto Bermúdez, dado que son 9 horas en carro y 12 horas caminando. En consecuencia, la geografía accidentada presenta problemas a diagnosticar ya que se encuentran alejados de la capital del distrito. Además, hay centros poblados dispersos y sin habitantes, parajes abandonados considerados centros poblados por el aplicativo web, centro poblados donde ya no viven personas. Igualmente, en el sector salud, hay una dificultad de accesibilidad por la zona geográfica, las gestantes no pueden acceder oportunamente a sus controles pre natales debió a la lejanía de sus hogares, por ello deben caminar entre 2 a 3 horas, hasta los Centros de Salud.

Pandemia del Covid-19

Se paralizó la suscripción de la Adenda al Segundo Convenio de Asignación por Desempeño para el periodo 2020, en el marco del FED Pasco. Cabe señalar que las metas de cobertura continúan vigentes y en ejecución, la paralización de las acciones del FED se detiene bajo el Decreto Supremo N° 008-2020-SA, donde se declara en Emergencia Sanitaria a nivel nacional por el plazo de noventa (90) días calendario y se dictan medidas de prevención y control del COVID-19 en las entidades del sector público, dentro de su capacidad de desarrollo para así salvaguardar la vida de la Nación a consecuencia de la crisis sanitaria.

Finalmente, en el sector salud, el Director de la Oficina de Estadística, Informática y Telecomunicaciones DIRESA Pasco menciona:

“El presupuesto actualmente es limitado, en marco al FED, por lo cual se solicitó mayor disponibilidad presupuestaria para el cumplimiento de actividades del FED, en cuanto a la pandemia del COVID-19 se ha realizado actividades de desinfección en diversos puntos del departamento de Pasco. Esta actividad, se no dispuso del presupuesto del FED, por no contar con recursos suficiente, se dispuso de otra fuente, atención y prevención en control sanitario para evitar la propagación del COVID-19”.

Por otro lado, en el sector de educación, el Coordinador Regional FED Educación señala *“La compra de equipo de protección en algunos casos, ya que el presupuesto está direccionado desde el MIDIS para la compra de bienes y mobiliarios para el cierre de brechas de los PRONOEI.*

6. Enfoque de gerencia social aplicado por el FED Pasco

El FED *“es una herramienta de incentivo económico que busca impulsar el logro de los resultados establecidos en la política nacional de desarrollo e inclusión social a través del mecanismo de desempeño de logros de la gestión y el logro de metas de cobertura y resultados”* (MIDIS). Esta herramienta está siendo aplicada en el Gobierno Regional de Pasco. El propósito de este preámbulo es situarnos en la razón de ser del programa para realizar un análisis desde sus características y comprender porque posee un enfoque de gerencia social.

El FED Pasco ha contextualizado el problema regional en la población sectorizada: madres gestantes, niños y niñas desde su etapa de gestación hasta los 5 años. Estos presentan posibles riesgos a enfermedades crónicas a causa de la anemia, esta al ser una enfermedad multicausal exige atender todos los factores determinantes de la salud, el acceso al agua y

saneamiento, alimentación saludable, vivienda adecuada, entre otros. No bastando solo la administración de micronutrientes para prevención o del sulfato ferroso durante el tratamiento. La desatención del desarrollo educativo oportuno de los niños y niñas desde los 3 años es muy álgida, sobre todo en las zonas rurales, a pesar de que se sostiene de la importancia del desarrollo cognitivo en los primeros años de vida. En ese sentido, el FED Pasco plantea una intervención holística del problema respondiendo a las necesidades fundamentales de la población vulnerable vigilando el acceso a salud, educación y agua segura. Al respecto, el Coordinador Territorial FED Pasco manifiesta: “[...] antes no se le daba mucha importancia a la educación inicial [...] ahora no, ningún niño hace el salto a primaria porque la evidencia nos ha demostrado que el cerebro del niño se forma desde el primer trimestre de gestación hasta los cinco años de vida, lo que indica que el 85 a 90 por ciento del cerebro del niño se forma en esta etapa. [...] todo niño desde los tres años debería iniciar la educación inicial [...]”.

 (Coordinador Territorial MIDIS Pasco).

La atención integral requiere abordar la situación desde los sectores involucrados, por ello, FED Pasco impulsa un trabajo coordinado y articulado entre las entidades del gobierno nacional, gobierno regional y locales para que se alcance el pleno desarrollo de las habilidades y capacidades de los niños y niñas a lo largo de sus vidas. Así, el programa está bajo la gobernanza del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS), el Gobierno Regional de Pasco (GOREPA) y el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), quienes a través de los CAD, hacen posible la coestión entre los Sectores de Salud, Educación y Vivienda. En tanto la articulación se vaya dando en los diferentes niveles del gobierno se están manejando bienes y servicios públicos que van a ser direccionados para la mejora de vida de las personas.

¿Cómo operativizamos en el territorio? El FED se operativiza a través de un convenio tripartido: Gobierno Regional, como responsable del territorio y de los servicios en el marco de la descentralización (ya son parte del Gobierno Regional Salud, Educación y Vivienda), el MIDIS, como ente de la política social rector a nivel nacional y el Ministerio de Economía y Finanzas como el ente que se encarga de velar por la asignación presupuestal, asegurar que este presupuesto se gaste de la manera adecuada. Estos convenios son firmados por los máximos representantes y en el convenio se establece cuáles van hacer las pautas, los compromisos, las metas de cobertura, cómo van hacer los mecanismos de entrega y de asignación del presupuesto (Coordinador Territorial MIDIS Pasco).

Gráfico N° 11

Organigrama Interinstitucional de la Funcionalidad del FED



Fuente: Elaboración propia

Los convenios establecen los compromisos de gestión, metas de cobertura, condiciones a lograr por el Gobierno Regional que lo suscribe, en el marco de las prioridades de la Política Social y del Pacto Nacional para la reducción de la anemia y la desnutrición crónica infantil; así como los mecanismos para la asignación de los recursos del FED. Por otro lado, se mejora la gestión de la presentación de los servicios de educación, salud y vivienda en concordancia con los objetivos asignados: “[...] compromisos de gestión, pretende solucionar los nudos críticos que existen en la gestión pública, nudos de tipo administrativo, nudos de tipo presupuestario, nudos de tipo de disponibilidad, de verificar o del transporte o el traslado, la cadena de suministro, solucionando estos compromisos o nudos de gestión”. (Coordinador Territorial MIDIS Pasco).

Logros significativos como el 98% de los compromisos de gestión y cobertura en el sector educación y la identificación al nacer vinculado al sector salud, demuestran que la cogestión en el programa está funcionando adecuadamente, este enfoque permite optimizar el acceso a los derechos fundamentales como el acceso a la educación inicial y el derecho a la identidad, sustentado en el Artículo 2 de Constitución Política del Perú.

“[...] el compromiso de gestión dice, cuanto más temprano el niño acceda o está en edad de estudiar deberíamos asegurar ese estudio. [...] la identificación del niño se hacía con la nómina de la maestra, ahora todo está digitalizado SIAGIE que se cruza con la RENIEC y obtengo sus datos, ahí se ve la importancia del DNI a temprana edad así mismo el personal de salud haga seguimiento al niño y se ve que ese niño acceda tempra-

namente a la educación inicial, y terminé la educación inicial. [...] antes había un 70 a 80 % en niños ahora el resultado al 2019 es del 98%, está determinado en un determinado objeto y no solo determinado si no que está cruzado con la RENIEC es decir la identidad de ese niño es real". (Coordinador Territorial MIDIS Pasco).

Por otro lado, el FED Pasco cuenta con una planificación estratégica que establece el camino para lograr las metas previstas teniendo en cuenta las demandas del entorno. Esta gestión estratégica adapta sus recursos humanos y materiales en función de las exigencias actuales, pero también proyectándose hacia el futuro tomando como referente las demandas del contexto social en que interviene. Asimismo, la gestión estratégica ayuda a identificar a los actores sociales importantes con los cuales se ponen en marcha las líneas de intervención del DIT. Esta serie de elementos son propios de la gestión estratégica del FED Pasco que busca conseguir cambios sustanciales en los servicios de salud, educación y vivienda, de manera integral y oportuna para las gestantes, niñas y niños de 0 a 5 años. Para conseguirlo se dan tres factores:

1. **La posición** que tiene el FED Pasco por medio de su identidad lo posiciona como el pionero en la implementación de políticas públicas en el marco de la política Incluir Para Crecer que beneficia el desarrollo infantil temprano, siendo los primeros en Latinoamérica. Aquí se hace explícita su misión, su razón de ser con el fin también de lograr una imagen futura, cómo quisiera ver a la población destinataria de su programa, su visión, la cual es tener niños y niñas en el Perú con buen estado de salud y nutrición, con pensamiento crítico, comunicacionalmente efectivo y con iniciativa, emocionalmente seguro de sí, socialmente competentes y autónomos, en pleno ejercicio de sus derechos; que vivan una infancia feliz libre de violencia, con igualdad de oportunidades y respetando sus particularidades. Para ello, cuenta con objetivos estratégicos que le permitirán alcanzar una serie de cambios e impactos.
2. **El manejo de sus recursos sociales y económicos** revelan su capacidad de intervención para lograr los siete resultados que espera en sus cuatro paquetes de intervención para un desarrollo infantil temprano. Sus relaciones de poder muestran su capacidad de negociación de funciones y tareas compartidas con las direcciones de intervención (Dirección Regional de Salud Pasco, Dirección Regional de Educación Pasco y Dirección Regional de Vivienda, Construcción y Saneamiento).
3. **Las estrategias** que pone en marcha para sus objetivos. Coordina trabajo y funciones con las tres direcciones antes mencionadas, además de

entidades y programas como el MIMP-CEM, RENIEC Pasco, Cuna Más, JASS y Programa País Pasco para obtener recursos necesarios de éstos para ejecutar cada paquete en una lógica de cooperación y gestión; se da una relación de poder por la manera como se trabaja y se relacionan en la atención a las gestantes, las niñas y niños, atención a las JASS con sistemas de agua clorada y los servicios de IPRESS y PRONOEI.

Es importante destacar también que el FED Pasco tiene un enfoque de gerencia social porque ofrece servicios públicos comunes en salud, educación y acceso al agua potable enfocados en la población vulnerable: gestantes, niñas y niños de 0 a 5 años, en las zonas más pobres (quintiles 1 y 2). El campo de acción de dicho enfoque está en la cogestión y las relaciones interinstitucionales para el manejo de los servicios, en este caso, los paquetes de atención, de modo que hay un grado de responsabilidad que asumen los actores sociales al realizar los cuatro paquetes de atención: paquete 1 (antes del parto), paquete 2 (los primeros 24 meses), paquete 3 (entre los 3 y 5 años) y paquete 4 (entorno: acceso al agua clorada que involucra todos los paquetes anteriores). Hay un proceso de cogestión donde las responsabilidades no están centradas en una de las partes, sino se comparten roles para conseguir los resultados propuestos. Para sustentar lo dicho, se menciona el siguiente ejemplo: el primer paquete (antes del parto) está relacionado a dos resultados esperados: Nacimiento Saludable y Apego Seguro. Para llegar a ello, se da un trabajo de cogestión entre la Dirección Regional de Salud, la Dirección Regional de Educación, el MIMP y el CEM, cada uno con funciones determinadas: captación temprana a gestantes, exámenes de laboratorio oportunos y controles prenatales por parte del sector salud, el acompañamiento familiar lo realizan el MIMP – CEM y el sector salud, y la suplementación oportuna la da el sector salud. Esta participación y cogestión entre actores, garantiza la realización del paquete 1; del mismo modo sucede con los demás paquetes con la estructura de cogestión.

Por último, hablar de un enfoque de gerencia social en el FED de Pasco, se fundamenta en tres ejes:

1. Capital social y empoderamiento. El FED Pasco tiene un sistema de participación, cooperación y confianza que estructura la cogestión del programa, permitiendo la reproducción de los servicios (paquetes de atención). Hay una participación activa de las direcciones regionales, entidades públicas y programas para la ejecución de cada paquete, estableciendo relaciones de confianza entre estos actores sociales por los acuerdos que toman y sus responsabilidades a la hora de realizar las actividades correspondientes para cada paquete, desarrollando así alianzas estratégicas.

Sin embargo, carece de la participación activa de la población, de las organizaciones de la sociedad civil y del sector privado.

2. **Desarrollo organizacional.** El FED Pasco tiene una estructura organizativa jerárquica en gobernanza con MIDIS, MEF y el GOREPA. Coordina con las direcciones regionales de Salud, Educación y Vivienda, Construcción y Saneamiento de Pasco. Estas direcciones tienen funciones definidas y autoridad formal para el logro de los servicios de atención del programa y gestiona los recursos humanos y materiales. Asimismo, realiza un trabajo en equipo direccionado a que se cumplan los siete resultados esperados en el DIT. La cultura organizacional del FED Pasco tiene como prioridad el empoderamiento de funcionarios, directores, coordinadores, equipos técnicos, agentes comunitarios de salud y promotoras educativas, que son parte de la sociedad civil que participan de manera activa para el logro de los resultados a favor de la primera infancia.
3. **Herramientas de gestión.** El FED Pasco cuenta con planificación estratégica, marco lógico, presupuestos, sistemas de monitoreo y evaluación de su programa, como una forma de fortalecer conocimientos y habilidades a fin de responder a las exigencias de sus objetivos. Tiene procesos estratégicos de soporte, evaluación y control durante la ejecución de sus paquetes de atención, que rigen la articulación, sectorización y seguimiento en los servicios de salud, educación y acceso al agua potable (IPRESS, PRONOEI, JASS) a favor de las gestantes, de niñas y niños de 0 a 5 años.

Como se puede observar, el programa tiene un enfoque de gerencia social. Como menciona Bobadilla en Fundamentos en Gerencia Social (p.35), hay un esfuerzo de cogestión basado en sistemas de cooperación racional, en el cual las responsabilidades no están centradas en una de las partes si no, por el contrario, se comparten roles y reglas de juego claramente establecidos por consenso y tomando en cuenta las capacidades de los involucrados en la puesta en marcha del programa o proyecto. No obstante, es un reto para el FED Pasco considerar la participación activa y en la toma de decisiones de las organizaciones de la sociedad civil y del sector privado para llegar a tener un enfoque integral de gerencia social.

7. Balance entre resultados del FED

El FED se presenta como instrumento de incentivos monetarios que tiene categorías de gestión social bajo un enfoque de desarrollo territorial. Con una mirada desde el DIT se han establecidos direcciones desde el gobier-

no nacional hacia el gobierno regional y local. Tales direcciones han sido establecidas mediante asignaciones a través de convenio por resultados, tal como lo especifica en sus lineamientos. Estos elementos permiten tener un diagnóstico específico y directo sobre los resultados. Asimismo, los resultados del programa se encuentran articulados en todos los sectores en los que está teniendo incidencia.

Una gestión territorial para el DIT necesita de estos tres elementos ejecutores (gobierno nacional, regional y local), ya que parte desde el territorio, constituyendo el enfoque de desarrollo territorial. La región Pasco articula y atiende las demandas que surgen desde el nivel local, presentándose como una instancia de articulación regional que direcciona los procesos de gestión social en base a la información que se proporciona a nivel nacional. Bajo la premisa de dirección del gobierno regional, es importante establecer el horizonte temporal de participación que tendrá a lo largo del proceso. Para ello sugiere líneas de intervención en el marco del DIT proporcionado desde el gobierno nacional.

De acuerdo con ello, se presentan los siguientes resultados específicos de los paquetes y el horizonte temporal del FED:

Cuadro N° 13 **Resultados Priorizados de la Región Pasco 2018**

Tipología	Resultado porcentual regional del 2018
1) Nacimiento Saludable	22.6 % de niñas y niños menores de 5 años nació antes de las 37 semanas de gestación
2) Apego Seguro	48.4% de niñas y niños ha logrado una adecuada interacción con su madre.
3) Adecuado Estado nutricional	13.1 % de niñas y niños presentó talla baja para la edad (desnutrición crónica).
4) Comunicación Verbal Efectiva	49.8% de niñas y niños ha logrado una comunicación verbal apropiada.
5) camina Solo	65.3% de niñas y niños, puede caminar por propia iniciativa
6) Regulación de emociones y comportamiento	36% de niñas y niños ha logrado regular sus emociones y comportamientos.
7) Función simbólica	42% de niñas y niños, ha logrado una adecuada función.

Fuente: elaboración propia

La viabilidad del FED se ha relacionado directamente con la capacidad de gestión del mismo. A su vez, la aplicación de un horizonte temporal de los paquetes (madre gestante hasta niños de 5 años) estipulado conjuntamente con el objetivo del programa permite una focalización directa para la consecución de resultados esperados. Este aspecto es sumamente importan-

te, ya que se ha identificado como una fortaleza la capacidad de gestión que sostiene el programa a lo largo de toda la intervención.

Por otro lado, la participación de la Dirección Regional de Salud, la Dirección Regional de Educación, y el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables en primera instancia (Paquete 1); así como la participación de Cuna Más, RENIEC, Dirección Regional de Vivienda y Construcción, etc., en los otros paquetes (2,3,4), presentan al programa con un modelo de *cogestión*. Este aspecto en particular involucra todos los ámbitos de participación para conseguir los resultados esperados mediante la articulación de las instituciones y la cooperación con los actores sociales (JASS, las PEC, agentes comunitarios, etc.). Con ello, la apuesta presupuestal del MEF en relación con el MIDIS y el GOREPA, permite una asistencia específica de la población beneficiaria de manera directa a través de la asistencia, monitoreo y supervisión por parte de los entes ejecutores en beneficio de las poblaciones beneficiarias.

Bajo el modelo de *cogestión* del programa y su horizonte temporal asignado en los paquetes (1,2,3 y 4), el nivel de alcance en los resultados es efectivo en los paquetes 1 (41.6%) y 3 (95.6%). Sin embargo, presenta baja efectividad en los paquetes 2 (25.4%) y 4 (1.5), aunque eso no quiere decir que no se haya cumplido, puesto que de las propuestas desde el MIDIS parte un 33% de lo que se tiene que cubrir. Sin embargo, en el paquete 2 (menores de 12 meses) en zona rural se pierde oportunidad de atender porque no se les ubica o cambian de ubicación por migración. Asimismo, se debe considerar que estos indicadores son nuevos (desde el 2017).

El paquete 1 (Antes del parto) se focaliza directamente en la madre gestante. La alta efectividad que tiene -incluso por encima del promedio nacional (33.8%)- es fortalecida por la participación del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables. El modelo de *cogestión* permite la articulación y cooperación institucional. Del mismo modo, en el paquete 3 (niños de 3 años) la articulación de actores permite resultados efectivos por encima del promedio nacional (85.9%). El resultado del paquete 4 (Acceso a agua clorada) se presenta con 1.5% muy debajo del promedio nacional (21.3%). Sin embargo, de acuerdo a niveles de cobertura, el programa presenta altos niveles de efectividad.

Los resultados esperados están enmarcados en un compromiso de gestión. La articulación de actores permite la eficacia en términos de cobertura a nivel regional. Los paquetes se encuentran integrados y presentan resultados de acuerdo a los compromisos de gestión, generando un solo resultado. Esto quiere decir que los actores institucionales y actores locales trabajan en conjunto para cubrir las metas establecidas.

Hasta este punto los niveles de efectividad se relacionan de manera activa y con una meta en conjunto con los actores institucionales. De acuerdo con ello y los factores de cogestión, la participación de la comunidad y la relación de esta con el Estado, evoca una alta influencia en la consecución de los resultados. Tanto las JASS, las promotoras comunitarias y los agentes comunitarios (de educación, salud y vivienda) cumplen un rol fundamental para la cobertura territorial. Se desarrolla entonces un enfoque direccionado en desarrollo territorial por parte del Estado, ya que los actores que participan están directamente relacionados con la región Pasco. Para determinar la afectación de factores políticos y culturales en el programa se requiere de un análisis mayor y una profundización en aspectos de relaciones de poder, tanto a nivel institucional, como local.

La evidencia presentada por los resultados no señala factores con relación a relaciones de poder, sin embargo, no podemos afirmar que no exista ese tipo de dependencias. Además, el factor económico en términos de presupuesto, es un factor fundamental que recae directamente en los resultados. La participación del gobierno regional de Pasco y su capacidad de negociación, hacen posible este elemento presupuestal, ya que está condicionado directamente a las metas de cobertura en la cual se tiene eficiencia y eficacia en términos de cogestión.

Por lo tanto, el factor económico presenta dos aristas importantes: 1) a nivel presupuestal, el MEF pone a concurso la participación en conjunto con los gobiernos regionales de todo el país, en el cual el gobierno regional de Pasco es apto para la recepción de un monto asignado, por tanto, las relaciones intergubernamentales en los diferentes niveles y la gestión realizada para ello, también se presenta de manera eficaz; 2) la puesta en marcha de los paquetes y la consiguiente consecución de resultados es relativamente fortalecida por el factor humano y los recursos disponibles que presenta la gobierno regional direccionando la capacidad de gestión a los aspectos internos institucionales en relación con las metas asignadas.

Otro punto importante a resaltar respecto al alcance del programa es la falta de acceso a infraestructura básica. En términos de gobernanza a nivel nacional, es un aspecto que tiene incidencia en todos los sectores. Sin embargo, en relación con el programa se presenta como un limitante para poder llegar a los lugares alejados y escapa de las metas de cobertura del programa al ser directamente relacionados con el gobierno nacional. Con todo ello, la participación de los actores locales permite una cobertura inmediata a los lugares donde no se llega al carecer de infraestructura.

Desde el modelo de gestión articulado y horizonte temporal en conjunto con las relaciones intergubernamentales; el programa en relación con los

resultados presenta eficacia y eficiencia en la gestión de recursos humanos y mecanismos de control dentro del marco de gobernanza. Sin embargo, presentan la gestión del FED presenta limitaciones en aspectos de infraestructura y una racionalidad limitada.

8. CONCLUSIONES

La relación intergubernamental del MIDIS y el MEF hacen posible un programa como el FED, el cual responde estrictamente a la mejora de vida de las personas en su génesis. En ese sentido, está orientado a la sociedad y se desarrolla mediante una estructura institucional imperante. Del mismo modo, subyace dentro de las iniciativas para combatir la pobreza y desigualdad al cerrar brechas de acceso a educación, salud y vivienda en la región Pasco. En consecuencia, este modelo de intervención desde las políticas gubernamentales puede ser muy favorable para la lucha contra la pobreza, sobre todo, porque está fundamentado en los principios de integralidad para abordar el problema de la población beneficiaria y la articulación pública para aunar esfuerzos en el logro de objetivos comunes.

Enfocado en la región Pasco, en este estudio de caso, y bajo una propuesta de estímulos para la mejora de la gestión, se desarrolla este instrumento *per se*, bajo estímulos económicos que incentivan la gestión en términos de resultados en el gobierno regional, direccionado sectorialmente en educación, salud y vivienda. La articulación intergubernamental se efectúa mediante relación presupuestal para el logro de resultados específicos. El empleo del presupuesto y capacidad de gasto ha generado resultados favorables con relación al cierre de brechas en los tres sectores mencionados, conforme a los objetivos señalados. Asimismo, la articulación territorial corresponde a los niveles más altos del gobierno para llegar a la población con resultados tangibles y específicos. Esta capacidad institucional se presenta de manera primordial para los resultados, ya que el alcance y cobertura van a depender estrictamente de su llegada a los sectores más vulnerables de la población, siendo este el punto transversal que parte del gobierno nacional hacia el regional e incluso a los locales.

En el análisis de los procesos de gestión del programa se han identificado los factores que viabilizan la estructura institucional para el logro de resultados específicos. Tanto los *factores endógenos* como una gestión articulada, su eficacia y eficiencia, la relación intergubernamental, la cultura organizacional de los entes gubernamentales y la adecuada gestión de recursos humanos y mecanismos de control, permiten una estructura que asegura el desarrollo de la capacidad de gestión del gobierno regional de

Pasco. Por otro lado, dentro de los *factores exógenos* que viabilizan esta cogestión y relación con la comunidad, están la mirada de horizonte temporal y un estilo de gestión representativo. Del mismo modo, hay una relación con la comunidad a la que tiene acceso con una participación activa e, incluso, presenta relaciones de poder en términos de negociación. La relación e interrelación de estos factores son los que tienen relevancia en términos de efectividad del programa en cuestión, ya que su desarrollo de acuerdo a los objetivos establecidos permite la sinergia entre ambos.

Del mismo modo, existen factores que dificultan un adecuado desarrollo de la intervención. En este punto en particular los *factores endógenos* que obstaculizan son las limitaciones económicas y condiciones laborales escasas, así como la limitada racionalidad y gestión de la información. Por otro lado, los *factores exógenos* corresponden a un carente enfoque de empoderamiento y una falta de participación de las organizaciones no lucrativas y empresas privadas, así como también un deficiente acceso a los servicios. Además, es importante resaltar la pandemia del COVID-19 que ha frenado la articulación del FED y ha retrasado su llegada a la población más vulnerable en los compromisos de gestión, sin embargo, se cumple las metas con dificultad y presencia de realidades adversas.

En estos años de ejecución, el programa ha mostrado logros significativos en sus objetivos. No obstante, desde el enfoque de gerencia social, bajo la mirada de la gobernanza, carece de la participación activa de las organizaciones no gubernamentales y empresas privadas. Por tal motivo, se recomienda fortalecer la concepción de la visión referente al involucramiento de los actores sociales. Se sabe que algunos miembros de la sociedad civil de la región Pasco, como son las promotoras educativas, los agentes comunitarios de salud y las JASS, participan activamente, pero existen varios colectivos que no lo hacen debido a la falta de información y difusión de los servicios públicos que impulsa el FED; esto, a la luz de la gerencia social, garantizaría el compromiso más profundo de los usuarios y posibilitaría una real gobernanza con un alcance mayor del Estado, así como también la necesidad de priorizar la importancia del acceso al agua segura como una condición necesaria para el logro de los demás resultados sociales, de manera que se asigne y ejecute el presupuesto de manera oportuna.

Finalmente, respecto a este estudio de caso, se puede afirmar que se ha realizado con la mayor seriedad posible, pese a las limitaciones de la coyuntura como efectos de la pandemia y la complejidad de la estructura del programa. Asimismo, se considera que con una investigación que se

extienda hacia los aspectos de exploración de campo, podrían fortalecer los resultados de acuerdo a nuestras aseveraciones. Sin embargo, los hallazgos obtenidos en este estudio presentan validez y rigurosidad, ya que se ha documentado con data oficial y entrevistas a actores del programa y del gobierno regional. Junto con ello, el cuerpo teórico que acompaña al estudio, permite establecer un análisis estricto sobre la cogestión y la viabilidad del programa, de acuerdo a los enunciados presentados, tanto en los elementos descriptivos, como en los elementos analíticos de la teoría en cuestión.

Bibliografía

- Albuquerque y Pérez. (2008). *Desarrollo territorial: enfoque, contenidos y políticas*.
- Banco de Reserva del Perú. (2018). *Caracterización del Departamento de Pasco*. [Mapa]. Recuperado de: <https://www.bcrp.gob.pe/docs/Sucursales/Huancayo/pasco-caracterizacion.pdf>
- Bobadilla, P. (2005). *La Gerencia Social en el nuevo siglo: una aproximación teórica*. En: Debates en Sociología N° 29. Lima: PUCP.
- Bobadilla, P. (2018) ¿Coordinar o co-gestionar? Cómo entender la incorporación del enfoque de gerencia social en los programas y proyectos de desarrollo. En: Serie Fundamentos de Gerencia Social. Lima: PUCP.
- Bobadilla P. y Tarazona D. (2008). *El empoderamiento en la minería artesanal. Los casos de algunas localidades de Arequipa, Ayacucho y Puno. COSUDE-Proyecto Gama, CISEPA-PUCP, INFORMET. Primera Parte: El Enfoque de Empoderamiento*. Lima
- Bobadilla, P. (2019). *Fundamento de la Gerencia Social*. Lima: PUCP.
- Kast F y Rosenzweig J. (1998). “El enfoque moderno: conceptos y sistemas de contingencias”, *Administración en las organizaciones: enfoques de sistemas y de contingencia*, México.
- León, E. Coordinador Territorial MIDIS Pasco, 19 de junio de 2020.
- Marín, D. (2012). *Estructura organizacional y sus parámetros de diseño: análisis descriptivo en pymes industriales de Bogotá*. Recuperado de <http://www.scielo.org.co/pdf/eg/v28n123/v28n123a04.pdf>
- Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (2020a). *Fondo de Estímulo al Desempeño y Logro de Resultados Sociales (FED)*. Recuperado de <http://www.midis.gob.pe/fed/sobre-el-fed/el-fed>

- (2020b). *Fondo de Estímulo al Desempeño y Logro de Resultados Sociales (FED)*. Recuperado de <http://www.midis.gob.pe/fed/sobre-el-fed/el-fed>
- (2020c). Plataforma única del Estado peruano. Recuperado de <https://www.gob.pe/midis>
- (2020d). *Presentación de compromiso de gestión y metas, cobertura 2020 – Componente educación* [Diapositivas de PowerPoint]. Recuperado el 15 de abril, 2020, de <https://drive.google.com/drive/u/2/folders/1Jqn51nXMXs3lZxNQME5JwMIKI9HHnUkL>
- 2020e). *Presentación de compromiso de gestión y metas, cobertura 2020 – Componente salud y violencia* [Diapositivas de PowerPoint]. Recuperado el 15 de abril, 2020, de <https://drive.google.com/drive/u/2/folders/1Jqn51nXMXs3lZxNQME5JwMIKI9HHnUkL>
- (2020f). *Presentación de compromiso de gestión y metas, cobertura 2020 – Componente educación* [Diapositivas de PowerPoint]. Recuperado el 15 de abril, 2020, de <https://drive.google.com/drive/u/2/folders/1Jqn51nXMXs3lZxNQME5JwMIKI9HHnUkL>
- (2020g). *Propuesta componente agua 2020* [Diapositivas de PowerPoint]. Recuperado el 15 de abril, 2020, de <https://drive.google.com/drive/u/2/folders/1Jqn51nXMXs3lZxNQME5JwMIKI9HHnUkL>
- (2020h). *Política Nacional “Incluir para Crecer”*. Recuperado de: <http://www.midis.gob.pe/fed/incluir-para-crecer/politica-nacional-incluir-para-crecer>
- Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (noviembre de 2019). *Presentación de la política del Desarrollo Infantil Temprano (DIT)* [Diapositivas de PowerPoint]. Recuperado el 15 de abril, 2020, de <https://drive.google.com/drive/u/2/folders/1Jqn51nXMXs3lZxNQME5JwMIKI9HHnUkL>
- Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social e Instituto Nacional de Estadística e Informática (mayo de 2020, Mayo). *Desarrollo Infantil Temprano en niñas y niños menos de 6 años de edad, ENDES 2019* [Documento en PDF]. Recuperado de www.inei.gob.pe
- Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, Ministerio de Economía y Finanzas y el Gobierno Regional de Pasco (03 de febrero de 2019). *Tercera adenda al segundo Convenio de Asignación por Desempeño (CAD)*. Recuperado de http://www.midis.gob.pe/fed/images/Pasco_3ra.Adenda_2doCAD.pdf
- Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, Ministerio de Economía y Finanzas y el Gobierno Regional del Departamento de Pasco (07 de

octubre de 2014). *Convenio de Asignación por Desempeño (CAD)*. Recuperado de <http://www.midis.gob.pe/fed/images/documentos/FASE2-CAD-PASCO.pdf>

Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, Viceministerio de Políticas y Evaluación Social y la Dirección General de Políticas y Estrategias (12 de marzo de 2020). *Oficio Múltiple N.º 007-2020-MIDIS/VMPES/DGPE, suscripción de adenda al Segundo Convenio de Asignación por Desempeño (CAD) para el periodo 2020*, en el marco del FED [Documento en PDF].

Ministerio de Economía y Finanzas (23 de abril de 2020). *Plataforma única del Estado peruano*. Recuperado de <https://www.gob.pe/mef>

(s.f.). Recuperado de: https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_publ/ppr/fed/2da_fase/fed2f_pasco_cad.pdf

Ministerio de Educación (24 de abril de 2020). *Plataforma única del Estado peruano*. Recuperado de <https://www.gob.pe/minedu>

Ministerio de Salud (24 de abril de 2020). *Plataforma única del Estado peruano*. Recuperado de <https://www.gob.pe/minsa/>

Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (2020a). *Programa Nacional de Saneamiento Rural PNSR* [Diapositivas de PowerPoint]. Recuperado el 30 de abril, 2020, de https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_publ/migl/metastaller_5_constitucion_meta35.pdf

(2020b). *Plataforma única del Estado peruano*. Recuperado de <https://www.gob.pe/vivienda>

Mintzberg, H. (1984). *La estructuración de las organizaciones*. Barcelona: Editorial Ariel.

Pfeffer, J. (1993). "Las Decisiones y la puesta en práctica", *El Poder en las Organizaciones*, Madrid: Mac Graw Hill.

UGEL Oxapampa. (2019). *Informe de Cumplimiento de Compromisos de Gestión*.

Yurivilca, G. (2020). *Cerro de Pasco: La ciudad más alta del mundo*. [Fotografía]. Recuperado de: <https://web.facebook.com/gianyurivilca/photos/a.292127621248896/930436064084712/>

DATA

- *Jennifer Sáenz Barreto* es licenciada en Ciencias de la Comunicación por la Universidad Nacional Daniel Alcides Carrión, con especialización en Gerencia Estratégica de Programas Sociales para el Desarrollo Integral de Niños y Niñas por el Colegio de Psicológicos del Perú, Consejo Directivo Regional II.
- *Darinka Pacaya Díaz* es licenciada en Educación Primaria por la Universidad Marcelino Champagnat. Cuenta con estudios de maestría en Gerencia Social de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Ha ejercido la docencia universitaria en la Universidad Católica Sedes Sapientiae sede NOPOKI, Atalaya, Ucayali. Tiene amplia experiencia en intervención social con poblaciones originarias amazónicas por la ONG Alas de Esperanza Perú - Canadá.
- *Ross Mery Quispe* es licenciada en Ciencias de la Comunicación por la Universidad de Lima. Con estudios en Diplomado Internacional de Relaciones Comunitarias y Responsabilidad Social, Diplomado Internacional en Liderazgo Ético y Emprendimiento de Proyectos sociales y Diplomado PNL para Liderar Equipos. Experiencia en proyectos sociales y voluntariados de diversas temáticas. Cursando la maestría en Gerencia Social en la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- *Sahory Gaspar* es licenciada en Traducción e Interpretación de Idiomas por la Universidad Femenina del Sagrado Corazón. Cuenta con estudios de maestría en Gerencia Social de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Tiene experiencia en el sector privado, así como en ONG internacionales en el área de diseño, implementación, monitoreo y evaluación de proyectos de desarrollo.
- *Rómulo Villegas* es licenciado en sociología por la PUCP y analista de investigación en Centro Wiñaq. Maestrante de Gerencia Social (PUCP).
- *Fátima Moreno* es bachiller en Marketing por la Universidad San Ignacio de Loyola. Cuenta con una especialidad en Marketing Digital por La Universidad San Ignacio de Loyola; también cuenta con un diplomado internacional en Responsabilidad Social Corporativa en Centrum y EADA Business School. Tiene experiencia en el sector ONG en el área de marketing, recaudación de fondos y diseño de proyectos sociales.

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.