

Marco para el Análisis de la Gestión de Programas de
Apoyo Alimentario
El Caso del Programa Nacional de Comedores
Populares del Perú

CÉSAR SANABRIA MONTAÑEZ
JORGE CABREJOS POLO

RESUMEN

El desarrollo de instrumentos y herramientas para examinar la gestión de los programas sociales es un tema de permanente preocupación en la evaluación de las políticas sociales, por ello, este artículo reseña una forma de abordarla. Parece obvio que los resultados de la gestión de programas sociales se examinen a través de los efectos o impactos que se logren, pero una tarea importante es explorar los puntos críticos en la gestión del programa, con el fin de corregir limitaciones, problemas o errores que pudieran haber. Por tanto, se presentan elementos que sirven de marco de análisis teórico de los antecedentes, procesos, productos y actores que convergen en un programa social concreto, como es el Programa de Comedores Populares.

Palabras clave: Política Social, Gerencia Social, Gestión de Programas Sociales, Programas de Apoyo Alimentario, Programa de Comedores Populares.

ANTECEDENTES

Teniendo como referencia los años 1960 - 2005, los objetivos propuestos por los distintos modelos económicos aplicados en el Perú, a pesar de las discrepancias en los medios, se identifican con el logro del bienestar de la población.

Así, las políticas económicas en las décadas de los 60 y 70 buscaban desarrollar el mercado interno y, por tanto, las medidas iban enfocadas a su protección y al desarrollo de las capacidades manufactureras. Para ello se requería de una fuerte presencia del Estado en la economía; los resultados no fueron satisfactorios ni en el desarrollo de la economía, ni en el logro del bienestar.

El viraje de políticas intervencionistas hacia un modelo más liberal se da a finales de la década de los 70, en los 80 se afianza, y en los 90 se profundiza con cambios estructurales tendientes a liberalizar los mercados y la economía nacional.

La idea fuerza de entonces (y que se mantiene hasta ahora) es que el desarrollo de mercados y la participación del sector privado en la economía serán motor del desarrollo, donde el Estado tiene un rol subsidiario, y la actuación de estos agentes principales en la economía, se señala, permitirá el bienestar.

Antes de los 80 y en el marco de políticas económicas proteccionistas, las acciones del Estado en el desarrollo social, lo llevan al rol de Estado Benefactor, dedicado a ser el principal artífice del desarrollo social. Mientras que en lo económico subsidia los principales precios de la economía, financiando y siendo proveedor de servicios públicos. Las limitaciones de la política social, finalmente, estuvieron relacionadas con el desempeño de la economía; los resultados económicos del modelo fueron recesión con inflación, lo cual llevaba al Estado a tener menor recaudación y limitaciones en el gasto fiscal¹; así, el gasto del gobierno para el sector social fue cada vez menor. Además de ello, y como producto de la inflación, los sueldos y salarios disminuían, los empleos se reducían por efecto de la recesión; todo esto

daba como resultado el aumento de la población en condición de pobreza².

En un segundo momento, ante las crisis económicas (inflación y recesión) y la aplicación más amplia de políticas de corte liberal (inicios de la década de los 90), el Estado se organiza dentro de un rol subsidiario, y con el impulso de ideas de organismos Multilaterales (Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, principalmente). Ante los cambios en las políticas, había necesidad de desarrollar mecanismos para paliar los efectos en el orden social; por tanto, la necesidad de desarrollar programas sociales con ciertos criterios como la focalización y el apoyo social.

Aunque vale la pena mencionar que la idea de programas sociales directos estuvo presente desde los años ochenta, así en 1986 se inicia el Programa de Seguridad Alimentaria (PRESA), destinado a los agricultores más pobres (programa basado en destinar créditos a esta población y garantizar precios). Estaba también el Programa de Apoyo al Ingreso Temporal (PAIT), vinculado a aliviar el desempleo y la reducción del ingreso en términos reales, y el Programa de Asistencia Directa (PAD), localizado principalmente en los pueblos jóvenes, y que tenía entre sus objetivos equipar a los Comedores Populares, proveer atención primaria de salud, educación complementaria, infraestructura comunal y organizar pequeñas industrias locales.

Aquí, debemos anotar la existencia de la sociedad organizada a través de los Comedores Populares, formados como un mecanismo de defensa de los pobres ante las crisis de la economía peruana, así *"Los Comedores Populares peruanos surgieron en los años 60 y 70 como estrategia de supervivencia entre los pobladores urbanos, en torno a las principales ciudades del Perú. Las migraciones masivas del campo a la ciudad en el país resultaron en la creación de grandes asentamientos carenciados que ocuparon como intrusos las afueras de las grandes ciudades, incluida Lima. Quienes inmigraban del campo y los pobladores pobres de la ciudad se agruparon, y finalmente crearon clubes y organizaciones de servicios para mejorar sus condiciones de vida. Los integrantes de algunos de estos clubes comenzaron a comprar alimentos a granel y a preparar alimentos en grupo para alimen-*

tar a sus familias. Estos clubes dieron origen a los Comedores Populares. Su popularidad aumentó en forma constante y, hacia fines de la década del 70, el gobierno y algunas instituciones donantes comenzaron a brindarles alimentos y otros tipos de asistencia. Los comedores se multiplicaron y eventualmente conformaron un importante canal para la distribución de alimentos entre los pobres urbanos, en particular durante la crisis económica que atravesó Perú durante el inicio de la década del 90³.

Así, la política de estabilización y el ajuste estructural iniciado en Perú en 1990 afectó a los grupos poblacionales más vulnerables⁴, entonces se plantean procesos de protección (redes de protección pública) e intervenciones de corto plazo diseñadas para sostener o incrementar el bienestar de poblaciones vulnerables en períodos de transición económica. *"La primera respuesta del gobierno, luego de anunciado el programa de estabilización, fue la puesta en marcha de un programa de emergencia social (PES), dependiente de lo administrativo de la Presidencia del Consejo de Ministros, con carácter transitorio, pues sólo duraría de agosto a diciembre de 1990. Su objetivo era atender a los grupos vulnerables"*⁵. Las limitaciones de este PES fueron las derivadas de la estrechez fiscal y de la falta de un marco institucional que coordine las acciones de la política social.

A partir de 1991 se genera un nuevo marco institucional para la política social, se organiza el Fondo Nacional de Compensación Social, y, en 1992, el Programa Nacional de Asistencia Alimentaria (PRONAA). El primero tenía como objetivo atender la pobreza extrema, financiando proyectos de apoyo social, infraestructura social y económica, y desarrollo productivo; empezó dependiendo del Ministerio de la Presidencia.

El PRONAA (fue creado por Decreto Supremo N° 020-92-PCM el 03 de Febrero de 1992) fue resultado de la fusión del Programa de Asistencia Directa (PAD) y de la Oficina Nacional de Apoyo Alimentario (ONAA); esta última, creada en 1977, estuvo sucesivamente en el Ministerio de Alimentación, Ministerio de Agricultura, Cooperación Popular y nuevamente en el Ministerio de Agricultura⁶. Su Reglamento de Organización y Funciones fue aprobado por Resolución Ministerial

Nº 142-93-PRES, precisando su autonomía económica, técnica, financiera, administrativa y su competencia en el ámbito nacional. Asimismo, mediante el Decreto Legislativo Nº 866 del 29 de Octubre de 1996, se establece el Programa Nacional de Asistencia Alimentaria (PRONAA), como un organismo público Descentralizado, dependiente del entonces Ministerio de Promoción de la Mujer y del Desarrollo Humano. El objetivo del PRONAA era contribuir a elevar el nivel alimentario y nutricional de la población que se encontraba en pobreza extrema. Inicialmente, fue concebido como un programa compensatorio, focalizado y temporal.

Actualmente, el PRONAA es un Programa Nacional del MIMDES⁷ que tiene diversas funciones, destacan las acciones de apoyo alimentario y seguridad alimentaria, y la administración, ejecución, apoyo técnico y supervisión del proceso de transferencia de los Programas Alimentarios Sociales de Apoyo Alimentario y Nutricional a los gobiernos locales acreditados dentro del proceso de descentralización.

Entre los 24 distintos programas y proyectos que actualmente desarrolla el PRONAA, se encuentran dos que apoyan a los Comedores Populares: la Atención de Comedores (Populares) y los Subsidios a Comedores.

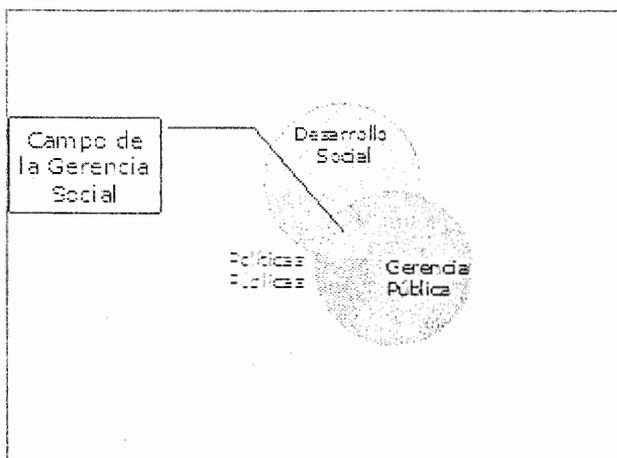
MARCO TEÓRICO PARA EL ANÁLISIS DE LA GESTIÓN DE LOS COMEDORES POPULARES

El presente análisis se basa fundamentalmente en los conceptos de la gerencia social, esto abarca los procesos de diseño e implementación de las políticas sociales impulsadas por el Estado para mejorar las condiciones y calidad de vida de la población en forma integral y universal⁸.

El campo de la gerencia social (ver Figura Nº 1) se ubica entre el desarrollo social, las políticas públicas y la gerencia pública; así el desarrollo social es el campo de estudio y de práctica que aporta los marcos para el análisis de las transformaciones sociales recientes,

los fenómenos que las originan y sus efectos más importantes. Ofrece una reflexión sobre lo que se entiende por desarrollo, así como sobre sus desafíos y formas de enfrentarlos⁹. Forman parte de este campo, las políticas sociales, las teorías y propuestas de modernización económica y productiva, la manera de analizar los conflictos sociales, una comprensión de las dinámicas culturales, el papel de las instituciones y los factores que disparan las transformaciones sociales, entre otros. Contiene enfoques integrales y sectoriales para el análisis de las políticas sociales¹⁰.

Figura N° 1: Campo de la gerencia social



El campo de las políticas públicas aporta el análisis y propuestas relativos a cómo comprender y mejorar los procesos de formación de políticas públicas. Se discute el papel y las relaciones entre Estado, mercado y sociedad, y sus implicaciones sobre el interés público. Asimismo, incluye diversas perspectivas, teóricas y prácticas de la administración pública, que se sintetizan en propuestas analíticas para entender el proceso de toma de decisiones, y prácticas, para mejorar la efectividad de las políticas públicas.

El campo de la gerencia pública, como ámbito de conocimientos y de prácticas, abarca el estudio y la generación de propuestas relativas al liderazgo ejecutivo en el sector público, la provisión de bienes y servicios en el mismo, el diseño y gestión de las organizaciones públicas y, finalmente, las políticas transversales de gestión del aparato público. En este campo se distinguen diversos enfoques para la organización de los servicios públicos, el cambio y aprendizaje organizacional, la definición de objetivos, el logro de resultados, el análisis de capacidades institucionales y de los actores involucrados en la provisión de los servicios¹¹.

Este ámbito también incluye los nuevos enfoques de gestión de valor público, que centran su atención en los desafíos de generación de resultados y, crecientemente, de procesos, a fin que respondan al interés público.

La gerencia social, al ubicarse en la intersección de estos tres campos, se beneficia de los aportes que son compartidos por los tres campos a la vez, y enfatiza aquellos marcos y propuestas que, basados en una visión integral, permitan comprender adecuadamente los contextos donde se desenvuelven, aseguren su efectividad y sostenibilidad. Promueve enfoques articuladores, donde lo económico, lo social y lo institucional estén estrechamente relacionados.

Así también, la gerencia social, al rescatar la conjunción de estos campos, promueve procesos de "formación" de políticas y programas que alimentan la interacción e iteración entre sus componentes, y que sean participativos e incluyentes en todas sus fases. Asimismo, que haya diversos mecanismos de expresión y seguimiento (participación, deliberación, responsabilidad/responsabilización y rendición de cuentas) y que los mecanismos de decisión (democracia, concertación) sean articuladores de los diferentes intereses en juego. En este ámbito, cobran también importancia, en sí mismos, los componentes de generación y selección de opciones, la implementación y el monitoreo, y la evaluación, como instrumentos para la creación de valor.

Se destacan también los aportes referidos al análisis de la gestión programática, del entorno político y organizacional en que se realizan las políticas y programas, así como a sus interrelaciones desde una mirada estratégica de conjunto. Así, la gerencia social es creadora de valor público en su sentido más amplio.

"Este enfoque amplio de gerencia social requiere de un conjunto de herramientas o instrumentos que apoyen el logro de objetivos y metas. Así, una "caja de herramientas" del gerente social contendría metodologías y técnicas de análisis multidimensional de los problemas, para lograr una visión y comprensión holística de la realidad. Además, incluiría instrumentos específicos para analizar y lidiar adecuadamente con los niveles de conflicto, complejidad, incertidumbre e innovación que caracterizan el manejo de las políticas, programas y proyectos sociales, principalmente generados por: i) la participación de diversos actores y organizaciones y la intervención de los distintos niveles de gobierno y de diversas instituciones; ii) la influencia de los múltiples factores del entorno donde se desarrollan las políticas; y iii) los cambios introducidos en las prácticas tradicionales de las organizaciones e instituciones de los sectores sociales"¹².

Las herramientas de la gerencia social apuntan también a tres logros que forman parte de su enfoque y fundamentos: la participación intra e interorganizacional, el logro de los resultados y transformaciones esperados y la generación de conocimiento/aprendizaje organizacional. Por lo que se incluyen un conjunto de metodologías e instrumentos para el análisis, diseño, implementación, seguimiento y evaluación de las políticas y programas sociales, así como las técnicas para la resolución de conflictos, las metodologías de participación, y las de estructuración y coordinación de redes.

El estudio, al ser transversal y examinado desde una perspectiva de evaluación, utilizará algunos conceptos de la gerencia social en la gestión de los comedores populares.

EL MODELO DE GESTIÓN DE LOS COMEDORES POPULARES

La gestión de los comedores populares se desarrolla dentro de un contexto externo e interno, es decir, hay actores, normas, políticas que influyen sobre el programa y a su vez éste influye en otros actores. El contexto interactúa permanentemente con los distintos componentes de la gestión social:

- Comprende lo externo e influye en la configuración de la estructura interna a través de marcos regulatorios, normas, orientaciones de política, etc.
- Los actores, además de pertenecer al programa, están insertos en el contexto, con lo cual se convierten en agentes de influencia sobre la cultura y clima organizacional.
- Los procesos que están determinados por las características de los beneficiarios, tecnología, oferta de insumos (recursos humanos, materiales, financieros), etc.
- La particular forma en que se desempeñan las funciones del programa y los estándares a utilizar están orientados y limitados por las capacidades existentes en el entorno del programa (modalidades de organización de actividades, técnicas de gestión, herramientas de programación, metodologías y sistemas de monitoreo y evaluación).

LOS ACTORES

La organización y gestión existente en los comedores populares combinan dos actores importantes: la participación del Estado y las organizaciones sociales de base, los que se integran para mejorar la alimentación de sectores en condiciones de pobreza o pobreza extrema. El modelo de gestión que se desarrolla es el Modelo Burocrático¹³, es decir, el programa atiende a una población homogénea, suministrando productos estandarizados (las raciones o las subvenciones); tiene, por tanto, una forma de organización burocrática tradi-

cional, con alta especialización del trabajo y líneas claras de autoridad y control. El trabajo del núcleo operativo es rutinario y repetitivo. El criterio básico de desempeño es la eficacia y la eficiencia. Su mecanismo dominante de coordinación es la estandarización de procesos y la supervisión directa, por lo que predominan los sistemas de control jerárquicos sobre la base de líneas de autoridad. El control se ejerce desde el centro, configurando una cultura de poder. El componente clave es su tecnoestructura o personal de apoyo técnico, encargado de establecer las normas, reglas y procedimientos a las que deberá ajustarse el quehacer del personal del núcleo operativo.

Además, se señala que *"Si se trata de productos estandarizados (ración alimenticia), dirigidos a una población homogénea, en principio, el modelo de organización de burocracia mecánica (estandarización de procesos) constituiría una respuesta adecuada"*¹⁴.

El problema que se busca atender mediante el Programa de Comedores Populares se centra en la inseguridad alimentaria, por lo que se plantea lograr el acceso a la alimentación y complementar la dieta alimentaria de sectores pobres del país. Para ello, esbozamos como causa del problema la escasa disposición de alimentos básicos, que tiene a su vez subcausas: a) el bajo poder adquisitivo de los beneficiarios y b) la baja oferta alimentaria. Ver Figura N° 2.

Figura N° 2: Causas del Problema de la Inseguridad Alimentaria.



Respecto del bajo poder adquisitivo, éste se debería al desempleo en los hogares, a los empleos de baja calidad y al bajo nivel de ingresos de la población.

En cuanto a la baja oferta alimentaria, la escasa comercialización y dificultad de acceso a áreas geográficas llevan a precios altos o a la no comercialización de productos alimentarios.

DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA DE COMEDORES POPULARES

El Programa de Comedores Populares se desarrolla a partir de la interacción entre el Estado y las organizaciones sociales de base, donde el Estado provee un apoyo en alimentos que complementan la dieta alimentaria de las socias y otros beneficiarios; el apoyo, además, se da a través de subsidios monetarios.

Las organizaciones sociales de base están conformadas por mujeres autogestionarias en condiciones de pobreza y que se organizan para preparar de modo conjunto la alimentación de sus asociadas. Estas organizaciones son conocidas como Clubes de Madres o Comedores Populares. Son formadas por madres de familia y brindan un servicio alimentario balanceado a bajo costo, con la finalidad de mejorar el nivel nutricional de sus familias y de la población en extrema pobreza, especialmente niños, madres gestantes, lactantes y ancianos. Su funcionamiento está basado en que la compra y preparación de alimentos se realizan en conjunto, abaratando los costos de compra y producción. Para el financiamiento venden el "menú"¹⁵ generalmente con precios diferenciados según sea la participación de las socias, pues el financiamiento también se da mediante el trabajo en la preparación del menú (participación en la cocina) y funcionamiento del comedor.

El Estado participa dando apoyo complementario, es decir, apoya complementando el valor nutritivo y proteico de la dieta alimentaria de los comedores populares, basándose en el Reglamento de Comedores Populares como instrumento de gestión y actuación de esta interrelación. Es necesario mencionar el desarrollo del Programa de

Comedores Populares administrado por el actual Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, a través del PRONAA, ya que forma parte de un conjunto de programas de apoyo y asistencia alimentario que tiene el Estado en el país. Antes, estos programas eran administrados por el Ministerio de Educación y el Ministerio de Salud, y por las Municipalidades (gobiernos locales), y en la actualidad, con excepción del Programa Nacional del Vaso de Leche (que continúa siendo administrado por los gobiernos locales), se han agregado todos a una sola conducción, a través del PRONAA.

Destaca también que, en la actual actuación del Estado, se viene dando un proceso de descentralización y transferencia de los programas alimentarios hacia los gobiernos locales; en este marco se encuentra el Programa de Comedores Populares. Es por ello que el PRONAA, ejecutor del Programa, se encuentra también en proceso de cambio y adecuación a las nuevas formas de gestionar los programas sociales.

LOS OBJETIVOS DEL PROGRAMA DE COMEDORES POPULARES

El objetivo es mejorar las condiciones de acceso a la alimentación de personas de bajos recursos, constituyéndose los comedores en agentes de cambio, con carácter comunitario, desempeño dinámico y desarrollo organizacional. Bajo este marco, la atención a comedores desarrolla actividades complementarias a la distribución de alimentos, como: capacitación a socias en nutrición, salud básica, higiene, manipulación y conservación de alimentos¹⁶.

Este programa tiene como objetivo contribuir a elevar el nivel alimentario de la población más pobre del país¹⁷.

Actualmente el PRONAA destaca dos tipos de acciones que realiza para los comedores populares:

- Atención a comedores, cuyo objetivo es mejorar las condiciones de acceso a la alimentación de personas de bajos recursos, constituyéndose los comedores en agentes de

cambio, con carácter comunitario, desempeño dinámico y desarrollo organizacional.

- Subsidios a Comedores, cuyo objetivo es complementar la dieta alimentaria de la población pobre de los comedores populares de Lima Metropolitana y Callao con un subsidio pecuniario.

LA POBLACIÓN OBJETIVO

La población objetivo del Programa es la población más pobre del país; por tanto, se plantea la focalización de modo que se pueda apoyar prioritariamente a grupos poblacionales de mayor vulnerabilidad y de alto riesgo nutricional de zonas rurales y urbano marginales¹⁸. Así, el apoyo alimentario estará destinado preferentemente a personas y/o familias, especialmente niños, niñas, madres gestantes, madres lactantes y adultos mayores¹⁹.

Esta población objetivo deberá estar organizada en una Organización Social de Base (organización autogestionaria, conformada por iniciativa de personas de bajos recursos económicos, para enfrentar problemas alimentarios, con la finalidad de alcanzar un desarrollo humano integral. No persiguen objetivos políticos)²⁰.

Para que una organización social de base sea reconocida como comedor, deberá estar conformada por mujeres, cuyas principales actividades son la preparación de alimentos y el apoyo social. Pueden ubicarse tanto en zonas de pobreza y extrema pobreza. Pueden ser: Comedor Popular, Comedor de Clubes de Madre, Comedor Parroquial y otros afines.

LOS PRODUCTOS DEL PROGRAMA

El programa de Comedores Populares desarrolla dos productos principales, la asistencia alimentaria y el subsidio económico.

La asistencia alimentaria a los comedores se realiza mediante la entrega mensual de alimentos crudos. El volumen de alimentos es calculado en relación al número de beneficiarios, estos alimentos hacen una ración alimentaria por persona.

La ración alimentaria está conformada preferentemente por cereales, menestras, proteínas de origen animal, grasas, frutas y tubérculos y/o raíces, de acuerdo a los alimentos regionales, hábitos de consumo y disponibilidad de alimentos²¹.

Cada ración alimentaria diaria contiene 200 gramos de productos (cada ración cubre un promedio del 31% de los requerimientos de calorías y 54% de proteínas para un adulto)²².

El PRONAA brinda el apoyo alimentario de acuerdo al número de raciones, mínimo 50 y máximo 115 por 20 días al mes durante todo el año.

Respecto del subsidio económico, el producto del programa es la entrega de una asignación económica mensual a los comedores populares para ser utilizada exclusivamente en la preparación de alimentos. Este producto del programa se da sólo en Lima y Callao.

Este producto (subsidio económico) se brinda de acuerdo al número de raciones, mínimo 50 y máximo 120 por 25 días al mes durante todo el año

ASPECTOS A EVALUAR DENTRO DE LA GERENCIA SOCIAL EN EL PROGRAMA DE LOS COMEDORES POPULARES

La Gerencia Social tiene cuatro fines fundamentales:

- Reducción de la desigualdad
- Reducción de la pobreza
- Fortalecimiento de Estados democráticos
- Fortalecimiento de ciudadanía

Asimismo, la Gerencia Social busca favorecer una gestión para resultados que tendrá los siguientes principios guía:

- La equidad
- La eficacia
- La eficiencia y
- La sostenibilidad

Por ello, para examinar la gestión de un programa como el Programa de Comedores Populares, será importante evaluar algunos aspectos como:

La **Organización**: Proceso para diseñar y mejorar la estructura de una organización y de coordinar sus métodos gerenciales y empleo de los recursos para alcanzar sus metas. Es un grupo relativamente estable de personas en un sistema estructurado y en evolución, cuyos esfuerzos coordinados tienen por objeto alcanzar metas en ambiente dinámico.

Existen dos tipos de organización:

- Organización Formal. División del trabajo racional, mediante la diferenciación e integración, de acuerdo con algún criterio establecido por aquellos que manejan la toma de decisiones.
- Organización Informal. La "organización" que emerge espontánea y naturalmente entre las personas que ocupan posiciones en la organización formal.

La **Supervisión**: es una actividad técnica y especializada. Tiene como fin fundamental examinar racionalmente los factores que hacen posible la realización de los procesos de trabajo. Por tanto, examina al hombre, la materia prima, los equipos, maquinarias, herramientas, dinero, entre otros elementos, que en forma directa o indirecta intervienen en la consecución de bienes, servicios y productos destinados a la satisfacción de necesidades de un mercado de consumidores cada día más exigente, y que, mediante su gestión, puede contribuir al éxito de la organización.

El **Monitoreo**: se define como la evaluación del cumplimiento de las metas intermedias (acciones específicas a ser cumplidas y medidas a través de indicadores explícitamente señalados).

El **Control Social**: es el conjunto de instituciones, estrategias y sanciones sociales que hacen que los actores sociales (JD CP, funcionarios públicos, en nuestro caso) actúen de conformidad con las normas establecidas.

La **Programación de Actividades**: se refiere a la indagación sobre el uso de instrumentos analíticos utilizados en la planeación de las actividades del Programa.

La **Cobertura**: se refiere al nivel alcanzado por el Programa en cuanto a la atención de los segmentos objetivo de la población, elegidos como beneficiarios.

La **Captación de nuevos beneficiarios**: se refiere a la indagación acerca de la disposición de políticas y manuales para la afiliación de nuevas usuarias del Programa.

Los **Mecanismos de Transferencia**: se refiere a la forma y a las actividades realizadas para la transferencia de raciones y partidas financieras desde las distintas instancias del Programa.

La **Transparencia**: se define como la práctica de poner a disposición del público la información de las instituciones de gobierno, salvo aquellas que se encuentren clasificadas como reservadas o confidenciales. La transparencia combate la corrupción y promueve la gobernabilidad, aumentando la confianza de los ciudadanos

La **Capacitación**: es la acción destinada a preparar a las personas inmersas en el Programa, con la finalidad de habilitarlos para realizar una actividad determinada. Su objetivo general es constituir o fortalecer la capacidad institucional y humana, con la finalidad de crear y mejorarlas.

La **Articulación Interna**, referida al nivel de coordinación alcanzado entre las distintas instancias del Programa. En términos de organización, planeamiento, desarrollo de actividades y logros.

La **Articulación Externa**: se refiere al nivel de coordinación alcanzado entre las distintas instancias del Programa y las instituciones involucradas para el logro de sus fines.

La **Satisfacción de usuarios**: es de orden subjetivo, y se refiere a la percepción del usuario interno y externo en cuanto al cumplimiento de los objetivos del Programa y la calidad del producto.

CONCLUSIONES

Para el análisis de la gestión de programas sociales, como es el caso del Programa Nacional de Comedores Populares examinado, se requiere conocer los antecedentes a nivel económico, social y político del lugar donde se forma y desarrolla el programa; toda vez que desde sus raíces se encuentran las características de su funcionamiento y la actuación de los actores principales: el Estado y los "clubes de madres" (forma de organización que tienen las mujeres para resolver problemas familiares de alimentación).

Por otra parte, el marco teórico ha sido desarrollado por el Banco Interamericano de Desarrollo y se denomina "Gerencia Social", que se beneficia de los aportes que son compartidos por el desarrollo social, las políticas públicas y la gerencia pública, enfatizando aquellos marcos y propuestas que desde una visión integral permite comprender adecuadamente los contextos que aseguren su efectividad y sostenibilidad. Por tanto, la necesidad de examinar la organización, supervisión, monitoreo, control social, transparencia, articulación social, así como variables importantes del proceso de producción.

En el Programa de Comedores Populares del Perú, se da un modelo de gestión denominado Burocrático; es decir, el programa atiende a una población homogénea suministrando productos estandarizados (las raciones o las subvenciones). Tiene, por tanto,

una forma de organización burocrática tradicional, con líneas claras de autoridad y control, donde el criterio básico de desempeño es la eficacia y la eficiencia.

Es evidente que las ciencias sociales (entre ellas la economía) y administrativas han desarrollado una serie de instrumentos y herramientas para examinar la gestión de las empresas privadas y públicas. Sin embargo, dadas las características de la acción del Estado en un programa social como el que describimos, que se presenta en condiciones de "no mercado", la eficacia y eficiencia tienden a examinarse no sólo con metas programadas u objetivos cumplidos, sino en niveles de cumplimiento de otros objetivos sociales y económicos. Estos objetivos están ligados a la presencia del Estado en la población y en los procesos de producción antes descritos en el marco de la gerencia social.

NOTAS

¹ El efecto llamado *Olivera – Tanzi*: A más inflación menos recaudación.

² La pobreza creció en términos absolutos, aunque en términos relativos la incidencia de la pobreza afectaba en 1970 al 50% ; en 1979 al 46% , según: Altimir, Oscar: "Cambios de la desigualdad y pobreza en América Latina", en el *Trimestre Económico*, vol. LXI, N° 241, México 1994. Asimismo, en el estudio realizado por el Instituto Cuánto: *Ajuste y economía familiar. 1985 – 1990*, Lima 1991. se señalaba que el gasto de consumo de las familias había decrecido en los años de estudio en un 46.6 %., que en Lima Metropolitana entre 1985-1986 había 16.9 hogares por debajo de la línea de pobreza y que en 1990 este porcentaje era de 44.3%.

³ Garrett James: *Comedores Populares: Lessons for Urban Programming from Peruvian Community Kitchens* , International Food Policy Research Institute (IFPRI), Washington, D.C., 2001.

⁴ La pobreza afectaba al 50% de la población, la violencia terrorista estaba presente en el país, y entre noviembre y julio de 1990, el gasto de consumo per cápita mensual de los hogares se redujo en 24% (ver Instituto Cuanto Op. Cit.).

⁵ Parodi Trece Carlos: *Perú 1960 – 2000. Políticas económicas y sociales en entornos cambiantes*, Universidad del Pacífico. Centro de Investigación. 2003.

⁶ Parodi Trece, Carlos: Op. Cit.

⁷ *Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social*, aprobado mediante Decreto Supremo N° 011-2004- MIMDES, publicado el 5 de enero del 2005.

- ⁸ Licha Isabel: *Las herramientas de la Gerencia Social*. 1999.
- ⁹ Instituto de Desarrollo Social (INDES – BID): *La gerencia social*. INDES. Diciembre 2004.
- ¹⁰ *Ibíd.* Citando a Conceptos fundamentales de sociología. Madrid, alianza editorial. 2003; Anand y Sen: “Sustainable Human Development: Concepts and Priorities”. Serie de documentos de discusión No. 1. Estados Unidos, New York: PNUD, Oficina para Estudios de Desarrollo (UNDP/ODS). 1996 y Sen Amartya: *Desarrollo y libertad*. Colombia, Bogotá: Planeta Colombiana Editorial S.A. 2000.
- ¹¹ Los extractos de los campos de la gerencia social que se glosan son del Instituto de Desarrollo Social (INDES – BID): *La gerencia social* INDES. Diciembre 2004.
- ¹² Licha, Isabel: *Op. Cit.* Página 1.
- ¹³ CEPAL: “Gestión de programas sociales en América Latina”. Serie Políticas Sociales 25. 1998.
- ¹⁴ *Ibíd.*
- ¹⁵ La composición y características de esta ración alimentaria se describe con mayor detalle en el componente de nutrición del estudio.
- ¹⁶ PRONAA: *Plan Operativo Institucional Reformulado Unidad Ejecutora 005 PRONAA*. Año 2005.
- ¹⁷ Ministerio de Economía y Finanzas: *Boletín de transparencia fiscal - Informe Especial. Informe Priorización del Gasto Social en los Programas Alimentarios*. 2002.
- ¹⁸ *Ibíd.*
- ¹⁹ *Reglamento para comedores que reciben apoyo de “Programas de Complementación Alimentaria”*. Artículo 6º.
- ²⁰ *Ibíd.* Capítulo II Definiciones. Artículo 4º inciso d).
- ²¹ *Ibíd.* Artículo Nº 18.
- ²² PRONAA: *Plan Operativo Institucional Reformulado Unidad Ejecutora 005 PRONAA*. Año 2005.

BIBLIOGRAFÍA

- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO - INSTITUTO INTERAMERICANO PARA EL DESARROLLO SOCIAL: *GERENCIA SOCIAL INDES*. 2004.
- CANDAMIL CALLE, MARÍA DEL SOCORRO Y LÓPEZ BECERRA, MARIO HERNÁN: *LOS PROYECTOS SOCIALES, UNA HERRAMIENTA DE LA GERENCIA SOCIAL GUÍA PARA LA IDENTIFICACIÓN, FORMULACIÓN, EVALUACIÓN Y PUESTA EN MARCHA*. EDITORIAL UNIVERSIDAD DE CALDAS - CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES. 2004.
- CEPAL: “GESTIÓN DE PROGRAMAS SOCIALES EN AMÉRICA LATINA”. VOLUMEN I. SERIE POLÍTICAS SOCIALES Nº 25.

- COHEN, ERNESTO Y OTROS: "GESTIÓN DE PROGRAMAS SOCIALES EN AMÉRICA LATINA. ANÁLISIS DE CASOS". VOL. III : EL PROGRAMA DE RESTAURANTES ESCOLARES COMUNITARIOS DE MEDELLÍN, COLOMBIA. CEPAL. SERIE DE POLÍTICAS SOCIALES 46. AÑO 2001
- CONTRERAS, EDUARDO: "EVALUACIÓN SOCIAL DE INVERSIONES PÚBLICAS: ENFOQUES ALTERNATIVOS Y SU APLICABILIDAD PARA LATINOAMÉRICA". CEPAL. SERIE MANUALES 37, DICIEMBRE 2004.
- CUNILL GRAU, NURIA: RESPONSABILIZACIÓN POR EL CONTROL SOCIAL. [HTTP://UNPAN1.UN.ORG/INTRADOC/IMAGES/DOCGIFS/CLAD.GIF](http://unpan1.un.org/intradoc/images/docgifs/clad.gif) 2005.
- DIVISIÓN DE CONTROL DE GESTIÓN - DIRECCIÓN DE PRESUPUESTOS. MINISTERIO DE HACIENDA DE CHILE: METODOLOGÍA EVALUACIÓN DE IMPACTO. 2004.
- FONDO DE POBLACIÓN DE NACIONES UNIDAS: METODOLOGÍA PARA EVALUAR LA CAPACIDAD DE EJECUCIÓN. 2000.
- GERARDO MOLINA, CARLOS: LA ENTREGA DE LOS SERVICIOS SOCIALES -MODALIDADES Y CAMBIOS RECIENTES EN AMÉRICA LATINA. BID - INDES, JUNIO, 1999.
- GRUPO DE EVALUACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (UNEG): ESTÁNDARES DE EVALUACIÓN EN EL SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS. 2005.
- LICHA, ISABEL: LAS HERRAMIENTAS DE LA GERENCIA SOCIAL. NOTAS DE CLASE, SEPTIEMBRE 1999
- LOERA VARELA, ARMANDO: LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA EN LA GERENCIA SOCIAL. NOTAS PARA LA SESIÓN INDES. BID - INDES, JUNIO, 2000.
- MEDINA GIOPP, ALEJANDRO: LA EFICIENCIA EN LOS PROGRAMAS SOCIALES: ANÁLISIS DE SITUACIONES Y PROPUESTAS PARA SU MEJORAMIENTO. VII CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, LISBOA, PORTUGAL, 8-11 OCTUBRE, 2002.
- MOKATE KAREN, MARIE: CONVIRTIENDO EL "MONSTRUO" EN ALLADO: LA EVALUACIÓN COMO HERRAMIENTA DE LA GERENCIA SOCIAL. BID - INDES. 2003.
- MOKATE KAREN, MARIE: EL MONITOREO Y LA EVALUACIÓN: HERRAMIENTAS INDISPENSABLES DE LA GERENCIA SOCIAL. BID - INDES, AGOSTO, 2000.
- SUÁREZ BUSTAMANTE, MIGUEL A.: CARACTERIZACIÓN DEL PROGRAMA DEL VASO DE LECHE. DIRECCIÓN DE GENERAL DE ASUNTOS ECONÓMICOS Y SOCIALES DEL MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS. LIMA, FEBRERO DEL 2003.
- ZARZA, ADOLFO: DISEÑO Y GESTIÓN DE PROYECTOS. PARAGUAY 2004.