

Más allá del escándalo. Monitores del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma en Lambayeque y Junín

NARDA CARRANZA PINEDO*

Pontificia Universidad Católica del Perú

narda.carranza@gmail.com

RESUMEN

El Programa Nacional de Alimentación Escolar (PNAE) Qali Warma fue creado como una mejor alternativa al anterior programa, cerrado en medio del escándalo y la deslegitimación. Sin embargo, desde su implementación, Qali Warma ha sido fuente de escándalos mediáticos constantes, así como de propuestas de mejora y cambio. Esta investigación se acerca a su implementación desde los espacios de monitoreo de las escuelas, para comprender las lógicas políticas y tecnocráticas dentro del programa y analizar las tensiones producidas por ellas durante las actividades de monitoreo. También analizamos las posibilidades de acción de los monitores a través de la comparación de su trabajo en dos regiones muy diferentes de Perú: Lambayeque y Junín. Finalmente, proponemos un nuevo enfoque para pensar la implementación de programas sociales y el monitoreo en estos.

Palabras clave: Programa social, implementación, burócratas de la calle, política social, capacidad estatal.

Beyond the Scandal. National School Meal Program Qali Warma Monitors in Lambayeque and Junin

ABSTRACT

The National School Meal Program Qali Warma was created as an improved alternative to an earlier program, closed among corruption and food contamination scandals and a severe loss of legitimacy. However, since its implementation, Qali Warma has been the source of constant media scandals as well as the object of proposals for improvement and change. This paper studies upclose its implementation from the monitoring spaces of the schools, in order to comprehend the political and technocratic logics inside the program and analyze the tensions produced by them during monitoring activities. We also analyze the maneuvering room available and the actions monitors perform through the comparison of their work in two very different regions in Peru: Lambayeque and Junin. Finally, we propose a new point of view from which to think about the implementation and monitoring of these kind of social programs.

Key words: Social program, implementation, street-level bureaucrats, social policy, state capacity.

* Licenciada en Ciencia Política y Gobierno por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Especialista en proyectos del Jurado Nacional de Elecciones. Miembro del Grupo de Investigación sobre Capacidad del Estado Peruano (GICEP).

INTRODUCCIÓN

La discusión alrededor del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma, aunque presente desde el momento de su creación¹, se intensificó durante su implementación en 2013 con la publicación de reportes, en buena parte, referidos a la mala calidad de los alimentos. Ellos sirvieron para argumentar su supuesta generalizada ineficiencia, así como para impulsar acciones dentro del programa orientadas a evitar más noticias de este tipo. La Defensoría del Pueblo y la Contraloría General de la República, a su vez, en junio e inicios de diciembre de 2013, respectivamente, elaboraron sus propios informes, ofreciendo recomendaciones al programa —más capacitaciones, más supervisión, más inversión estatal— con puntos de vista similares en cuanto a sus falencias: la debilidad de los Comités de Alimentación Escolar (en adelante, CAE)², los problemas en la distribución de las raciones (la Contraloría enfatiza, también, su calidad); y en el caso de la Defensoría, señala algunos factores estructurales como la infraestructura de las escuelas y el acceso a servicios básicos (ver Defensoría del Pueblo, 2013).

Mientras la discusión sobre el programa se ha concentrado en las fallas en su implementación a partir de los escándalos mediáticos relacionados a intoxicaciones o productos en mal estado, las propuestas de solución más constructivas hacen hincapié en un mayor control sobre el manejo local del programa, mejoras en el diseño y mayor presupuesto. Esto parece contradecirse con el ya marcado énfasis del programa en el monitoreo, la inclusión de modelos de éxito en su diseño (por ejemplo, introduciendo la modalidad de cogestión en la provisión del servicio alimentario a escolares) y el presupuesto invertido como uno de los programas bandera del actual Gobierno. Finalmente, el programa se convirtió en una suerte de chivo expiatorio para los problemas de alimentación en las escuelas, traducidos en malestares o intoxicaciones, de carácter estructural y que llegaban a los medios locales y nacionales mezclando una actitud contraria al Gobierno (sin contrastar fuentes y de manera escandalosa) y marcada, por coyunturas, por la acción de actores contrarios al programa (como proveedores que no fueron vueltos a contratar, como los «papilleros» del

¹ Se creó el 31 de mayo de 2012 mediante decreto supremo 008-2012-MIDIS, mientras se cerraba el cuestionado Programa Nacional de Asistencia Alimentaria (Pronaa), cuya última crisis en los medios se produjo luego de la intoxicación y muerte de tres niños en un colegio del caserío de Cachachi, en Cajamarca, a finales de 2011. En esta coyuntura se crea el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (Midis), hacia donde se trasladan los programas más grandes del Gobierno.

² El CAE es el grupo de personas que prestan y vigilan el servicio alimentario en cada escuela. El director o su representante preside el comité y también lo integran dos representantes de los padres de familia. Estos grupos ya existían durante el Pronaa.

Programa Integral de Nutrición Infantil). Así, se difunde la percepción de que el programa es una bomba de tiempo.

Este estudio se enfoca justamente en esta paradoja. Cómo las «buenas ideas» y «soluciones» para hacer un buen programa o mejorarlo tienen otro sentido y funcionamiento que el esperado durante su implementación. Analizaremos la presencia continuada de ideas y estrategias de eficiencia desde el programa, las tensiones que aquellas generan durante la implementación y las respuestas de los monitores ante estas tensiones.

Pritchett *et al.* (2010) proponen el concepto de trampas a la capacidad para señalar los mecanismos o técnicas del sentido común tecnocrático que perpetúan el fracaso de las políticas sociales. Estos mecanismos se repiten a lo largo de la «ecología de la implementación» de cada país, es decir, los agentes, organizaciones y el sistema en cuestión. Así, si bien existen muchos factores que influyen la implementación de los programas de desarrollo, la persistencia de resultados insatisfactorios —a pesar de todos los recursos y «buenas prácticas» puestos a disposición— es un asunto de la capacidad real del Estado para implementarlos.

La capacidad del Estado, de sus agencias y programas no se comprende sin el estrés producido por la divergencia de intereses entre la agencia y los actores involucrados, que afectan la implementación y el comportamiento de los agentes (Pritchett *et al.*, 2010). Las trampas a la capacidad que proponen Pritchett *et al.*, entonces, consisten en (1) un diseño que sobrecarga, prematuramente, a la agencia (*premature load-bearing*) y (2) en una apariencia falsa de eficiencia —o *isomorphic mimicry*— al copiar formas organizacionales legítimas. Estas trampas a la capacidad son sucedidas por soluciones que, al querer remediar fallas en la implementación sin prestar atención a las fuentes del estrés, se tornan ineficaces. Por ejemplo, aquellas que se concentran en «mejorar» la política, las capacidades de los agentes, crear «parches» y aumentar el presupuesto.

Las trampas a la capacidad, en el fondo, son estrategias de legitimación organizacional frente a la presión externa (Verhoest *et al.*, 2007) en sistemas cerrados o jerárquicos, cuyas ideas sobre la capacidad estatal son ilusiones optimistas acerca de la misma (*wishful thinking*). La presión externa —agravada por la visibilidad, autonomía y/o importancia política de la agencia— puede provenir de los instrumentos y mecanismos de evaluación del gobierno o de la cooperación internacional (Kraus, 2013), así como de amenazas políticas relacionadas a las expectativas sociales, la ausencia de consenso sobre la intervención y la significancia de la política. Los medios amplifican «alarmas de incendios» sobre un tema, definiendo la agenda y presionando a los implicados

para brindar soluciones generales (Gauri, 2011). Por ejemplo, las «alarmas de incendio» de los escándalos mediáticos sobre violación de libertades civiles y derechos son la manera más común para el Congreso estadounidense de monitorear a la burocracia, aunque esto no implica un monitoreo adecuado o desinteresado³ (Coyne y Mathers, 2012).

Verhoest *et al.* (2007) consideran, además de la innovación (y, agregamos, las trampas a la capacidad), a las respuestas defensivas y proactivas dentro de la agencia. Estas respuestas, también importantes, pueden consistir, por ejemplo, en estrategias comunicativas de mejora de imagen o *lobby* político. Aunque estas estrategias también parten de estímulos externos, no reemplazan o afectan la presencia de trampas a la capacidad, pero pueden ayudar a su superación en determinadas circunstancias, como en el caso de los procedimientos de desagravio⁴ (Diagne *et al.*, 2012).

Un sistema donde las trampas a la capacidad son promovidas sistemáticamente y puestas en práctica por las organizaciones tendrá agentes (burócratas del nivel de la calle y líderes) más incentivados hacia el mero cumplimiento y la mera perpetuación organizacional⁵ (Evans y Harris, 2004). Es decir, sus acciones se orientarán al propio interés, más que los objetivos buscados por la agencia. En esa línea, Akhil Gupta (2012) observa que los burócratas del nivel de la calle producen resultados arbitrarios, accidentales y perversos, incluso siguiendo las normas.

Para un programa que se había creado como única solución para el alto nivel de corrupción, falta de control y resultados insatisfactorios de su antecesor, es decir, que se sabía mejor, la presión mediática y luego política representaban un problema principalmente de comunicación. Los instrumentos, modelos y supuestos tendrían que difundirse, los problemas que detectarse, los actores que controlarse. El papel del monitor es central: llevar y traer información, comunicar los cambios dentro del programa y evitar situaciones escandalosas.

³ Los escándalos sirven como alarmas de incendio que alertan a los legisladores sobre la necesidad de mejorar las reglas pero no implican que tales mejoras se lleven a cabo. La utilidad está en que investigar un solo escándalo reduce los costos para ellos, brindando la imagen de que se está haciendo algo.

⁴ Los procedimientos de desagravio (*redress procedures*), que tienen que ver con cómo el Estado garantiza que los usuarios de sus servicios puedan levantar denuncias o quejarse formalmente, tienen diferentes aspectos positivos para la mejora de la gestión y son promovidos como un síntoma saludable de *accountability*. De esta manera, un gran número de quejas no significa necesariamente una mala gestión, sino un buen sistema de desagravios entre los ciudadanos y el Gobierno. Para estimular la demanda de estas voces, la participación de ONG y medios independientes es esencial. No obstante, la información que da el Estado es un requisito previo y paralelo, ofreciendo estándares sobre cuándo presentar un reclamo, cómo se atiende y cómo se han atendido antes reclamos similares.

⁵ Esto a diferencia de estudios recientes sobre la discreción entre burócratas, que prefieren hablar de grados de libertad en coyunturas específicas, sin asignar una connotación positiva o negativa *ex ante* al grado de discreción.

El pequeño espacio de discrecionalidad de los monitores durante sus visitas ofrece oportunidades para solucionar problemas de implementación y mejorar los resultados del programa, pero involucra una tensión permanente con este, pues los monitores perciben que, debido a la importancia que tiene para el programa el evitar los escándalos, sus funciones técnicas se supeditan a un objetivo político. Los monitores, en consecuencia, «acumulan piedras en la mochila» desde que no pueden evitar cargar con el peso —la tensión y responsabilidad— de los escándalos o posibles escándalos en alguna de las escuelas que visitan cada dos o tres meses. Sus respuestas pueden pasar por la perpetuación de las malas buenas ideas del programa (*compliance*), pero también los hay que toman caminos paralelos, redefinen estrategias y están comprometidos con las escuelas. Son estos últimos los que pueden superar las tensiones exitosamente y, en consecuencia, generan espacios que sortean las trampas a la capacidad del Estado.

Este estudio cualitativo seleccionó dos casos muy diferentes para explorar el funcionamiento del programa: dos regiones que imponían al programa condiciones estructurales, geográficas y presencia de escándalos mediáticos distintas. Al mismo tiempo, son dos tipos de regiones típicas a nivel nacional. En cada región se realizaron acompañamientos durante una semana a diferentes monitores en sus visitas de monitoreo en escuelas, además de entrevistas a profundidad⁶. La comparación nos permite encontrar patrones similares que futuras investigaciones pueden tomar en consideración.

1. PLANES OPTIMISTAS: BUENOS PROVEEDORES Y COGESTIÓN

Dos supuestos son centrales dentro de Qali Warma: la bondad del modelo de cogestión y la oferta de proveedores adecuados para las nuevas demandas del programa. Estos supuestos se convierten en «trampas» desde que parten del mejor modelo en términos ideales, sin tomar en cuenta el contexto donde se llevarán a cabo. En este caso, creemos que la circunstancia que explica mejor la presencia de estas «trampas» es la conocida como «previsión optimista». En otras palabras, pasar del optimismo a expectativas improbables de mejora de la capacidad estatal. Contrastaremos estas ideas con lo observado, señalando las tensiones de carácter más «estructural» y algunas respuestas típicas de los monitores.

⁶ Se realizaron entrevistas a profundidad semiestructuradas a diez monitores de gestión local del programa en ambas regiones, con el fin de observar una gama de condicionantes comunes, que abarcaron variables pertinentes como la región, el tipo de contrato laboral, sexo y carrera.

a) ¿Proveedores ideales o idealizados?

Durante octubre de 2013, luego de un periodo de relativa calma en los medios, la presión política dirigida al Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (evidenciada en la interpelación a su titular), llevó a la salida de la jefa nacional de Qali Warma, Giselle Romero, y a una serie de cambios internos que incluían la disminución del número de escuelas que recibían raciones preparadas y la reducción de la gama de productos (víveres) entregados. Estas pautas fueron marcadas por la oposición e indirectamente por los proveedores de productos. Los estándares aumentaron para las compras y varios procesos de compra se truncaron, siendo este tema también relevante para los medios: la baja cobertura durante los primeros meses de este año.

Una «previsión optimista», durante el inicio del programa y persistente durante el año 2014, es la de buscar proveedores de productos con estándares difíciles de cumplir en nuestro país. Aunque la intención era buena, durante la implementación originó que el programa dejara de entregar alimentos en muchos lugares del país por varios meses, lo que afectó a los alumnos y paralizó la organización del servicio en esas escuelas. Siguiendo a Pritchett *et al.* (2012), un modelo menos ambicioso podría haber sido más eficiente en nuestro país.

En general, las escuelas de las capitales de distrito reciben raciones diarias, mientras que las zonas alejadas reciben productos quincenal o mensualmente. Esto responde a una lógica de prevención de riesgos ya que el acceso a las últimas escuelas es difícil, las plantas se encuentran distribuidas uniformemente, «la planta que distribuye, de Mochumi que vaya a un caserío en Jayanca ya hay un riesgo»⁷. La mayoría de instituciones educativas están bajo la modalidad de productos; durante 2014, incluso, varias de las instituciones que recibían raciones también cambiaron su modalidad a productos.

No obstante, las instituciones educativas lambayecanas con modalidad productos no los recibieron hasta mayo, y en Junín algunos monitores estimaban que casi el 45% de la región estaba desabastecida de productos en junio. Los procesos de compra habían quedado desiertos en muchos casos, lo que había dado lugar a nuevas convocatorias y a dos estrategias en ambas regiones. Mientras en Lambayeque se dejaron de entregar los productos en su totalidad para «uniformizar» las escuelas (mientras se terminaban de evaluar y liberar los lotes restantes), en Junín las plantas y almacenes estaban distribuyendo a algunos sectores

⁷ J, monitor OS (contratado a través de una orden de servicio) de Lambayeque. Entrevista realizada al monitor de gestión local J, el 23 de abril de 2014.

de la región. Según una monitora, el 40% de las escuelas no recibían atención: «los niños no reciben el desayuno, se pierde el dinero».

Al mismo tiempo, en Lambayeque los monitores justificaban las nuevas restricciones a los proveedores como medidas necesarias «que velen por la integridad del alimento», en Junín, la presión era más fuerte. Además de ser consultados sobre la fecha de entrega vía telefónica (insultados, a veces), se realizó una protesta frente a la oficina del programa, movilizada por tres dirigentes regionales de las asociaciones de padres de familia (en adelante, Apafa). Las razones del desabastecimiento son descritos por una supervisora provincial de Comité de Compras en los siguientes términos:

[...] toditos estamos con este problema. Igual en raciones nos ha pasado lo mismo, se les exige muchas cosas [...] está bien pero que vaya de la mano con las empresas [...] empresas grandes puede ser que les resulte pero acá son empresarios micro. Acá habrá una planta pero los demás son micro empresarios y entonces adaptarse a esas exigencias [...] para ganar el proceso tiene que tener la planta implementada, se arriesga, una vez que uno gana puede invertir dinero y esa es la traba que tenemos⁸.

La demanda del programa, a partir de este año, de productos con certificaciones difíciles o imposibles de encontrar en el mercado nacional, en cantidades específicas y sin incentivos suficientes para la distribución en zonas alejadas o para afrontar el riesgo de penalidades altas, origina o empeora el cuello de botella más grave del programa. Además de no postular en las convocatorias, los proveedores contratados pueden renunciar o amenazar con hacerlo para negociar más tolerancia. Cumplir con los «caprichos» de la sede central «sin tener la certeza de que existen» proveedores a la altura de las exigencias, probablemente, obliga a varios proveedores a maquillar sus verdaderas capacidades ante el programa u ofrecer coimas ante las altas penalidades, empezando desde las plantas y almacenes⁹. No obstante, las compras están centralizadas, lo que obliga a, en el caso de Junín por ejemplo, visitar la sede central del programa para negociar.

Hay varias maneras en las que los proveedores, a su vez, pueden evitar el control del programa. La suscripción informal de actas de entrega de alimentos a las escuelas¹⁰, con el fin de evitar observaciones que deriven en penalidades o tener que esperar a un miembro del Comité de Alimentación Escolar (CAE)¹¹,

⁸ K, monitora CAS de Junín. Entrevista realizada al monitor de gestión local K, el 23 de mayo de 2014.

⁹ El monitor de planta, teniendo como superior a un especialista en calidad y ellos mismos siéndolo; y menos importante en número de acuerdo al número de plantas que preparan raciones. Ellos también verifican la salida de productos de los almacenes, labor intensa en coyunturas específicas.

¹⁰ En las escuelas con modalidad de raciones, estas actas se firmaban semanalmente.

¹¹ Los que reciben los alimentos son los guardianes o auxiliares, en muchos casos. En escuelas unidocentes, los profesores suelen llegar tarde.

generalmente ausente. Más allá, la coordinación con las escuelas es siempre importante, por paro, quejas, tardanzas (en este caso, los repartidores evitan el encuentro con los monitores) y estado de las raciones. Las muestras de cooperación con proveedores (a través de sus repartidores) acarrearán una opinión favorable acerca de ellos¹², en el caso de las donaciones, cuando no hay recursos y los padres no colaboran, o dan raciones extras cuando se matriculan más niños. Con los monitores también, por la comprensión de las dificultades geográficas y las ideas de informalidad presentes. Incluso en los mejores proveedores encontramos cuotas de informalidad, afectación y mímica.

b) Cogestión negociada: resistencia y estrategias

El modelo de cogestión del programa supone la participación activa de los actores involucrados, como los padres, los profesores y directores. Este nuevo enfoque trae consigo más que un cambio nominal al Pronaa, como pensaban los actores involucrados. La cogestión y el apoyo supuesto, en la práctica, ha consistido en un proceso de negociación con diferentes estrategias, dando lugar a diferentes resultados. Este modelo es una mala buena idea porque otorga responsabilidades difíciles de cumplir, afectando la legitimidad del programa desde el inicio y creando conflictos que continúan latentes.

Por un lado, los monitores han comprendido la resistencia al modelo en términos de una «herencia asistencialista del Pronaa». Es decir, antes «se les daba todo» y ahora se les pide que ellos sean los que gestionen, inviertan recursos, como en instrumentaria para cocinar y repartir. Se les empuja a «gestionar»: buscar auspicios, coordinar con la Apafa, solicitar recursos a los candidatos políticos que los visitan regularmente en periodo electoral¹³.

De esta manera, los monitores encuentran los puntos fáciles de atacar del Pronaa: que era repetitivo, el alumno rechazaba el producto, mientras con Qali Warma hay variedad: es mucho mejor, menos trabajoso (modalidad raciones) y de mejor calidad. Antes tampoco había mayor control, ahora el monitoreo obliga a rendir cuentas, e ir contra eso es aceptar las jugadas sucias del Pronaa.

En nuestros talleres hemos tenido esa discusión, pero uno se levantó y dijo: Claro, como el PRONAA les pagaba y ahora no les pagan nada. Y se quedaron callados [...] los profesores eran los que cobraban, se callaron porque ellos saben que es cierto¹⁴.

¹² Hubo una visita de los CAE a una planta, gracias a un proveedor cuya planta estaba cerca, a través de una monitora CAS.

¹³ Si el asistencialismo es reconocido como una característica dañina de los actuales programas sociales, el clientelismo, de acuerdo a lo observado, conforma una estrategia válida y menos pasiva.

¹⁴ M, monitora CAS de Junín. Entrevista realizada al monitor de gestión local M, el 5 de junio de 2014.

Las discusiones sobre el programa no solucionan los conflictos por sí mismos, y los monitores llevan a cabo estrategias para involucrar y comprometer de alguna manera a las escuelas. Estas se adaptan a cada escuela y al propio estilo del monitor: «no hay que limitarse al plano de la supervisión»¹⁵.

Por otro lado, el monitor debe tener estrategias para controlar la resistencia. Esta última puede ir desde no cumplir con los compromisos establecidos en las actas de compromiso hasta rechazar el programa categóricamente. En un caso extremo, en Junín, una escuela continuó rechazando los productos, debido a que había concesionado el servicio, incluso ante la visita del jefe territorial. Para los distintos grados de resistencia o tensión encontramos dos estrategias de negociación entreveradas pero distinguibles: la amenaza y la confianza.

Amenaza

La amenaza concreta que hacen los monitores es «si siguen así se les puede quitar hasta el servicio porque es un riesgo para los niños que consumen». El monitor transmite el miedo (infundado, porque no te pueden quitar el servicio) de que una intoxicación podría ocurrir, rebotar a los periódicos y recibir atención indeseada. Transmite miedo a la responsabilidad, en el sentido de que los medios van a echar la culpa al programa, pues de haber un niño enfermo la respuesta mediática volvería a ser que «Qali Warma tiene la culpa, el programa no vale nada», cuando ellos son los verdaderos responsables. El tema de señalar malos manejos, sin embargo, es empleado con más cuidado («yo no estoy diciendo nada pero...»). Siempre se apela a la buena fe o al desconocimiento o descuido o a la falta de sensibilidad social, aunque haya desconfianza de por medio, incluso entre los profesores y las madres.

En paralelo, una forma efectiva de presionar al director es a través de la Unidad de Gestión Educativa Local (en adelante, UGEL), y es hacia ellas donde se dirigen por problemas con el programa. Los directores, a su vez, con el apoyo de las Apafa, establecen sanciones para los padres que incumplan las funciones asignadas. Una Apafa más fuerte y organizada es de gran ayuda para el director interesado. Los directores solicitan, ellos mismos, que el monitor hable con los padres y profesores «como mandando», para mejorar el control.

Para el caso de las escuelas que cambiaron su modalidad de raciones a productos, o que se encuentran cerca a escuelas con raciones, las estrategias de confianza y tolerancia son más importantes, a la par de la resistencia. La idea de desigualdad, de tener que invertir más tiempo y dinero que otro, sin

¹⁵ J, monitor OS de Lambayeque. Entrevista realizada al monitor de gestión local J, el 23 de abril de 2014.

ningún criterio aparente, parecen ser más importantes que no recibir productos (algunos directores amenazan con salirse del programa).

Confianza

Acompañado de la amenaza, el monitor busca, en algunos casos, hacerse amigo y aliado de los actores de cogestión, hacerles sentir que «trabajamos por un bien común». Esta estrategia es importante porque los monitores necesitan la cooperación de los directores para que sigan las pautas del programa mientras no son monitoreados. Entonces el monitor trata de no imponer, ya que no funciona, sino ayudar, poner la mano: «Mi ideología es esa, los directores se pusieran más recios con uno y peor, no creo que me hicieran caso en nada, algunos se irían a su reunión y no nos hicieran caso en nada»¹⁶.

Aunque una interacción agradable entre monitores y escuelas parezca ser suficiente para varios monitores, hay una minoría que reconoce la importancia de su papel en los conflictos internos de las instituciones educativas, donde se pueden convertir en mediadores, así como en la resistencia al programa como una muestra de responsabilidad, ya que las escuelas son conscientes de la dificultad de su implementación. De esta manera, el mero cumplimiento puede esconderse tras una careta de amabilidad, así como la preocupación consciente puede ser vista equivocadamente como pereza, ineficiencia, pasado clientelar. Encontramos que hay una diferencia muy grande en este punto en ambas regiones. Mientras las relaciones entre monitores y escuelas eran más verticales en Lambayeque, dando la impresión de ser más pasivas y cordiales, en Junín la sinceridad y «realismo» marcaban las pautas para los monitores de lo que era una buena relación con las escuelas, incluso cuando eran más conflictivas o tensas. La tolerancia al cambio, así, era menor en Junín, y la movilización mayor.

Darse cuenta de los problemas internos y situación de las instituciones educativas y su relación con las fallas en la implementación del programa es un trabajo que escapa a sus funciones, por ejemplo establecer una relación amical luego del monitoreo y la asistencia técnica. Pero este camino es el que podría llevar a verdaderas relaciones de confianza, involucrar al líder, que ayude a organizar y solucionar los problemas del programa, que deba asistir a las charlas, poner de lado sus problemas personales.

El problema con esta estrategia, sobre todo para los monitores contratados por medio de órdenes de servicio («monitor(a) OS», en adelante) en lugar de

¹⁶ S, monitora OS de Lambayeque. Entrevista realizada a la monitora de gestión local S, el 24 de abril de 2014.

contratos administrativos de servicios («monitor(a) CAS», en adelante) OS, son las tres o cuatro visitas al año que realizan a cada escuela en promedio y que no les permiten garantizar una pronta visita o acompañamiento prolongado. Aun así, sus visitas diarias les sirven para ir mejorando su forma de leer a un director, como «hacerle entender el mensaje del programa», e implican empatía y respeto.

2. CAPACITAR Y SUPERVISAR ¿PARA SUPERAR LAS TENSIONES?

Frente a las tensiones, previstas o no, emergen estrategias típicas que ofrecen mejorar los resultados y paliar los problemas. Sin embargo, un problema de estas medidas es que, al no tomar en cuenta los altos niveles de estrés causados por políticas ambiciosas, los agentes tienen más probabilidades de «desviarse» de lo pautado por la norma, convirtiéndolas en «trampas». La asistencia técnica a los CAE y el sistema de respuesta a alertas nos ofrecen dos ejemplos de estrategias de este tipo. Por un lado, las capacitaciones son pensadas como la mejor manera de garantizar el seguimiento de protocolos. Mientras ciertas prácticas de higiene son más comunes y fáciles de observar, la organización del servicio se adscribe a sentidos comunes locales y anteriores. Por otro lado, la supervisión centralizada se supone como la mejor manera de responder a cualquier riesgo de escándalo.

a) Cambiando hábitos: asistencia técnica

Existe un amplio consenso en que las capacitaciones son importantes para la implementación del programa, siempre se proponen más, con más padres y maestros, metodologías particulares son propuestas por algunos monitores.¹⁷ Hay capacitaciones de CAE por distrito, de madres en cada escuela, a veces desde la UGEL o con el gobernador, y hay un presupuesto manejado por la coordinadora de supervisión y monitoreo para organizarlas, delegado a un monitor CAS, usualmente. En el año 2013 se realizaron tres capacitaciones en Lambayeque que consistieron en explicar el método de gestión del programa, informarles sus nuevas responsabilidades¹⁸.

A pesar de que los CAE asisten a las capacitaciones, hay un grupo de instituciones sin interés. Observan que las prácticas sugeridas para los padres y docentes

¹⁷ «[Las capacitaciones] son espacios colectivos de aprendizajes [...] que fortalecen capacidades [...] que permitan mantener la calidad en la implementación del servicio alimentario que brinda Qali Warma, a través de sesiones, talleres, cursos y eventos de capacitación [...]» (Midis, s/f).

¹⁸ Hubo dinámicas y se puso un video metodológico.

no se convierten en hábitos tan fácilmente. Aunque el programa ya lleva más de un año, sigue tratando de eliminar hábitos: «Ahí los vamos a capacitar [a los padres de familia] en todos estos procesos y de repente ellos ya conversan y las otras personas les hacen caso»¹⁹.

Durante las charlas de sensibilización con los CAE, el programa tuvo oportunidad de contar con aliados para apoyar el modelo e involucrar más a los padres en la educación de sus hijos y en trabajar para ellos. Tener a los profesores y al director como aliados es importante dado que el monitor sabe que su mensaje tal vez no ha sido comprendido o tomado en cuenta. Tal vez las capacitaciones funcionan mejor para legitimar discursos presentes en las escuelas, entre los profesores. Como dijo una profesora durante una reunión en Huancayo: «Y nos parece correcto, más capacitación, porque a veces cuando vienen de afuera [...] lo mismo que decimos van a decir, entonces ya no se aburren, por todos lados todos nos dicen lo mismo y queda [...]»²⁰.

Además de capacitar, los monitores de gestión local tienen como función levantar información (al 2014, utilizan tres fichas de seguimiento) y mejorar el desempeño de los CAE, son los principales implementadores del programa (Comités de Alimentación Escolar, 2016). No obstante, ambas acciones tienen diferentes finalidades: la supervisión ayuda a corregir aspectos críticos de la actuación de los CAE, a través de una respuesta a nivel de programa, mientras la asistencia técnica se orienta a fortalecer a los CAE y a garantizar el cumplimiento de los objetivos del programa. Según el programa, asistencia técnica se define como «el desarrollo de competencias y capacidades, la participación protagónica y el aprendizaje significativo» (Midis, s/f). También es integral, participativa y crítica, «un proceso que genera autonomía [...] que lleva, al participante, de la reflexión a la acción y de la acción a la reflexión, en un proceso autónomo participativo y protagónico» (Midis, s/f).

No obstante, existen algunas dificultades. La primera es el consumo parcial de los alimentos. Los monitores esperan que las escuelas lleven un registro del consumo y la asistencia por día, y que se establezcan las causas por las que no se consume. Cada tanto, se aplican fichas de aceptabilidad para conocer los alimentos con menos demanda, los menos consumidos. Varios factores generan estrés durante la implementación del programa y sus protocolos dentro de las escuelas:

¹⁹ Ch, monitora OS de Junín. Entrevista realizada al monitor de gestión local Ch, el 23 de mayo de 2014.

²⁰ En consonancia, en cuanto a las madres cocineras, los monitores entablan alianzas con los docentes para «recordarles constantemente» la importancia de la higiene personal durante la faena, por ejemplo, a través de un comunicado.

- Se supone que los alumnos —para poder consumir las raciones antes de clases— no deben haber comido. Los monitores afirman que «en el campo comen solo papa, carbohidratos» y que «el programa puede causar sobrepeso» en niños bien alimentados. Sin embargo, las reglas del programa establecen un horario inflexible (debido al temor de malestares estomacales por contaminación o fermentación). Las raciones pueden ser descartadas, llevadas a casa o regaladas.
- La repetitividad del menú es una queja constante. Aunque los monitores insisten que la forma intercalada de menús semanales es la solución (en el caso de productos), los alimentos cansan, eventualmente, según los maestros y directores. Actualmente, se propone y acepta que los padres añadan ingredientes al menú, como papa u hortalizas (el programa tiene que aprobar el uso de huertos). Se quiere que los padres sepan el menú para que en casa no cocinen lo mismo²¹. La información ha sido un punto débil, hay una demanda siempre por conocer los alimentos que se entregan y sus propiedades (en el caso de raciones y productos). Todos son percibidos como leche «con algo». Sin embargo, el orden de los menús, las recetas y los horarios son inflexibles.
- El consumo es opcional en muchas escuelas. Los profesores tienen un rol importante para convencer a los alumnos y a los padres, que a veces no desean que sus hijos consuman los alimentos del programa, pero «no podemos obligar a nadie».
- A pesar de que la mayoría de escuelas en modalidad productos recibió cocinas provistas por las municipalidades, estas fueron usadas solo parcialmente en la mayoría de casos observados. Varias madres (cuando no se contrataban cocineras) preferían todavía cocinar en casa. La ausencia de acuerdos consensuados sobre el uso de las cocinas nuevas, entre otros factores, ha dado lugar a casos de reparto de alimentos entre padres de familia.

Además de la resistencia al modelo de cogestión, paliada con las estrategias descritas, la resistencia ante las «buenas prácticas» que los monitores tratan de establecer es patente. Si bien la transmisión de información y sensibilización es importante, la estrategia de capacitar difícilmente cambia rutinas y hábitos por sí sola. Por esa razón, los monitores «hacemos recomendaciones fuera del programa». En general, los monitores enseñan comparando la institución educativa con otras, comentando y usando fotografías. Esta difusión de ideas tiene su límite

²¹ Este punto fue hecho con más hincapié por monitoras CAS en Junín en escuelas encaminadas.

cuando de soluciones propias se trata. Por ejemplo, los alumnos son parte del servicio alimentario. Como repartidores o para convencer a sus compañeros de comer o no. Los monitores proponen soluciones *off the record* pero no pueden difundirlas. Aunque son fuente de orgullo, estas ideas valiosas son invisibles.

Los monitores tienen que tener casos exitosos. Una escuela que se ciña más al modelo de implementación del programa —es decir, que tenga una cocina equipada, indumentaria, almacén adecuado para los productos, un comedor, etcétera—, será comunicada por un monitor como una escuela exitosa, citada en sus presentaciones de equipo y en sus informes, para justificarlas como resultados de su trabajo.

La idea de tener escuelas exitosas guarda relación con la de una planificación cerrada que acepta solo ciertos modelos de éxito y deshecha alternativas locales o, simplemente, las invisibiliza. Lo paradójico es que los escándalos no dependen del «éxito» de una escuela. Un patrón en el éxito es el tamaño de la escuela. Las más grandes, integradas, polidocentes, son más difíciles; los iniciales, por el contrario, suelen tener una activa participación de las madres, ambientes mejor equipados, profesora-directora más preparada. Un caso de escuela exitosa típica es el siguiente:

Tengo un caso en el jardín, ahí se nota la mano del director. Es una líder, es una mujer que tiene las cosas bien claras, eso es lo principal, el liderazgo del director, incluso tienen un reglamento especial para Qali Warma [...] previamente ha sensibilizado lo que el programa les brinda y los padres han entendido de buena manera y por gestión de ella tienen un comedor habilitado donde está todo empotrado [...] se cumplen la mayoría de ítems q nos pide el programa [...] se limpian a cada rato²².

b) Un sistema para responder al escándalo

Por último, debe prestarse atención a la respuesta proactiva del programa en torno al manejo de alertas y quejas frente a la presión mediática. Esta buena idea, creemos, genera tensiones a nivel del monitoreo debido a la homogenización de los casos, la fobia a los medios y la superposición de mecanismos de respuesta (a nivel regional y nacional). El estrés se suma a la presión laboral del monitor, vista en los apartados anteriores, moldeando sus estrategias.

Durante el primer semestre, los JUT (como se conoce al jefe de unidad territorial) eran los primeros informantes a nivel local al aparecer una noticia, siendo parte de un protocolo de crisis más amplio que incluía al responsable de Comunicaciones y al de la Oficina de Denuncias, Quejas y Reclamos, además

²² M, monitor OS de Junín. Entrevista realizada al monitor de gestión local M, el 22 de mayo de 2014.

de la constante revisión de medios de comunicación por parte de todos los funcionarios del programa a través de Google Alert.

El organigrama de las unidades territoriales se reformuló también para incluir un mando medio entre el JUT y los monitores de escuela y de plantas, el «núcleo duro» o «dos cabezas», que durante el segundo semestre de 2013 coordinaban ya directamente con los órganos respectivos de la sede central. Una cabeza coordinaba con los Comités de Compra y era responsable de los contratos (el «supervisor provincial») y la otra coordinaba con los monitores de campo (la «coordinadora de supervisión y monitoreo»). Los comunicadores también se añadieron durante el segundo semestre, luego de la presión mediática de los primeros meses.

La coordinación entre el JUT y el coordinador de supervisión y monitoreo o el supervisor provincial, entonces, era importante para saber qué había pasado y dar respuesta pronta (que osciló entre cuarenta minutos a dos horas después de haber aparecido una alerta). Dependiendo de la magnitud del problema, las notas de prensa lanzadas se rebotaban en medios locales o nacionales. La respuesta recaía, así, en la jefa nacional del programa, mientras los jefes zonales conservaban un lugar más protegido. La presión se acumulaba en la cabeza.

La labor de los monitores consiste, en esa lógica, en prevenir e informar problemas de contaminación, intoxicación en las instituciones educativas. El acompañamiento de cerca, vía telefónica, con los proveedores y monitores se justifica no solo por la necesidad de brindar información sino que involucra que les lleguen los casos graves a ellos primero, no a la prensa. Lo importante es hacer sentir vigiladas a las instituciones educativas, sino «van a hacer lo que quieren», y a la vez capacitar. Las llamadas a un número de emergencia del programa también derivan en los monitores. Lo más importante para los monitores es que ellos sean los primeros en ser llamados (esto era mucho más intenso en Junín que en Lambayeque)²³.

Allí donde había algunos niños con dolor de estómago y uno enfermo, un doctor irá inmediatamente a tomar exámenes y un monitor CAS será enviado con premura.

Los medios perjudican al programa, eso trae consigo un miedo al padre de familia que el niño consuma el producto, eso es un gran factor, los padres mentalizan a los niños a que rechacen el producto, se trata de hacerles ver que en nuestro departamento no ha habido ningún tipo de problema, que no temen²⁴.

²³ J, monitor OS de Lambayeque. Entrevista realizada al monitor de gestión local J, el 23 de abril de 2014.

²⁴ M, monitor OS de Junín. Entrevista realizada al monitor de gestión local M, el 22 de mayo de 2014.

La idea acerca del origen de las intoxicaciones, para el programa, recae en la contaminación en la planta o en la escuela. No obstante, contrario a las indicaciones del programa, los monitores saben (por experimentación) que los alimentos no ocasionan dolores de estómago hasta por dos días si los vasos se conservan cerrados. Los casos de dolor de estómago en algunos niños son manejados directamente por el monitor, se solucionan internamente y se le dice al niño que se debe lavar las manos, proteger los alimentos del polvo. También los monitores pueden relativizar un caso apelando a la buena salud de los profesores y cocineros²⁵.

Lo interesante es que los casos de alerta o supuesta intoxicación encontrados no corresponden a escuelas poco exitosas y, en el caso de escándalo, no ocurrieron en una zona rural o alejada.

En Lambayeque, donde «no ha sucedido ningún problema mediático», los monitores también se enfrentan a la imagen del programa a nivel nacional. Los padres y alumnos desconfían del programa, algunos padres prohíben a sus hijos tomar el desayuno. A pesar de esto, las resistencias al programa parecen ser menores por parte de los CAE. Los monitores esperan no tener ese tipo de problemas. En Junín, donde ha habido más casos mediáticos y el monitoreo de la sede central (en especial, la Oficina de Denuncias, Quejas y Reclamos) está más presente, el discurso sobre la mayor responsabilidad de las escuelas cobra mayor relevancia. La experiencia del escándalo para el monitor encargado así como para, de ser el caso, los cocineros o cocineras, con la presencia de entidades judiciales y públicas con las cuales el monitor no puede brindar ninguna declaración oficial, es más que dura: «Todo por ese maldito profesor y me dio pena el chico que cocinaba, jovencito, estaba estudiando para ser chef y él decía por qué me quedé (porque él se iba a trabajar a Piura). Hemos llorado»²⁶.

El estrés producido por la amenaza de escándalo y por la presencia de escuelas «bomba de tiempo» parte, más que de la presión, de la homogenización de los eventos y la responsabilización del monitor. Mientras la percepción del monitor es menos fatalista y paciente, la jerarquía superior tiende a desplegar un tratamiento por alto riesgo. Esto impacta en la coordinación intraorganizacional, ya que obliga al monitor a no comunicar casos de riesgo para no activar alarmas desmedidas. El monitor «acumula piedras en la mochila» cada vez que deja de comunicar un riesgo, cada piedra es el peso de la probabilidad de que un riesgo se convierta en escándalo o queja.

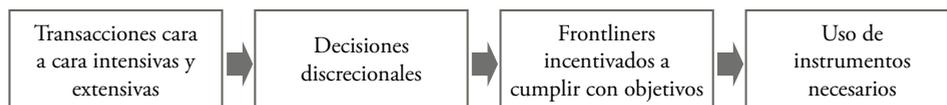
²⁵ J, monitor OS de Lambayeque. Entrevista realizada al monitor de gestión local J, el 23 de abril de 2014.

²⁶ K, monitora CAS de Junín. Entrevista realizada al monitor de gestión local K, el 23 de mayo de 2014.

Tabla 1. Comparación entre la postura formal e informal de los casos de riesgo

Variables	Formal	Informal
Evento	Intoxicación, infecciones: síntomas similares (dolor de estómago, diarrea)	Malestares
Razones	Mala preparación, falta de higiene. Mala conservación, hora de consumo Proveedor	Estado de salud previo de los alumnos «Sicoseo»
Respuesta del director o encargado(a)	Llamar al personal del programa Línea de emergencia: monitoreo telefónico, envío de monitor y luego de doctor	Llamar a JUT, coordinadores o monitores CAS Llamar UGEL, medios y entidades públicas: mayor presión, tergiversación
Actores involucrados	Los gobernadores y tenientes gobernadores	Depende del manejo

Como hemos visto, el rol de los burócratas del nivel de la calle como agentes es clave para superar las tensiones durante la implementación, normalizadas por las «trampas de capacidad». Dado que los programas dependen de la acción de varios «otros», el burócrata del nivel de la calle o burócrata de la calle interactúa cara a cara con múltiples actores que, mucho más que ellos, están desarraigados de las lógicas del programa y, más bien, siguen reglas de juego previas. La difusión exitosa del programa, entonces, involucra altos niveles de participación y flexibilidad de estos burócratas. Explicaremos dos aproximaciones a las posibilidades de discrecionalidad: el concepto de márgenes del Estado y la paradoja del «arraigo».

Gráfico 1. Actividades claves para la implementación

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Pritchett *et al.* (2012).

En primer lugar, podemos comprender el espacio de acción de los burócratas del nivel de la calle (de la implementación) desde los márgenes del Estado. Los márgenes del Estado —aquellos lugares donde este no se debilita, sino desde donde se moldean las prácticas políticas de aquel (aceptando que el proceso burocrático tiene un carácter indeterminado)— son el punto de partida para una investigación cualitativa sobre el mismo. El giro del foco hacia sus márgenes —sin el uso de supuestos metafísicos sobre su funcionamiento— permite compren-

derlo mejor desde la experiencia (Das y Poole, 2008). No obstante, los marcos conceptuales y epistemológicos de las burocracias usualmente predominan sobre una posible perspectiva alternativa del investigador (Hoag, 2011). Hoag propone salir de los conceptos binarios para encontrar lo que queda: la materialidad (¿cómo se usan los instrumentos?) y la simplificación (¿cómo se homogenizan los casos?).

En segundo lugar, los burócratas del nivel de la calle, organizacionalmente, son los que menos «atrapados» están por el programa. De hecho, Sharma y Gupta (2006) señalan los contrastes entre las percepciones de los burócratas del nivel de la calle sobre ellos mismos y el programa, y las que tiene el Gobierno. Así, encuentran señales de autorreconocimiento en ellos, mientras, a veces, el Gobierno se niega a reconocerlos como empleados (Alva *et al.*, 2003). De esta manera, estos agentes tienen opiniones desarraigadas sobre la implementación, conociendo sus límites y posibles soluciones, aunque sin poder de decisión formal para implementarlas.

En esta investigación nos hemos centrado en un grupo particular de burócratas de la calle: los monitores locales del PNAE Qali Warma. Mientras los CAE, como actores involucrados en la implementación, también son burócratas del nivel de la calle, no son parte organizacional del programa sino que son organizaciones en sí. Cada escuela es un espacio de múltiples relaciones, actores, historias y recursos. Las interacciones diarias, decisiones e instrumentos de los monitores no son ajenos, sino dependen de los problemas de cada escuela y de su gestión del servicio alimentario. La observación del monitoreo permite comprender de qué manera el programa ejerce su presencia a través de las visitas de supervisión. Dado que no puede ir a todas las escuelas, se «espacializa» (Ferguson y Gupta, 2002), haciendo sentir su presencia por encima de ellas (jerárquicamente) o a su alrededor, rodeándolas.

CONCLUSIONES

En esta investigación hemos analizado las lógicas de legitimación de un programa, exacerbadas por su presencia mediática y presión política. Estas lógicas se apoyan en estrategias que pertenecen al sentido común tecnocrático actual y que necesitan ser cuestionadas. Aquellas se establecen permanentemente en el diseño y son perpetuadas por su supuesta bondad. En ambas regiones, de hecho, las ideas de que la sede central «no sale de su escritorio», de que le importan más indicadores cuantitativos y no conoce «la realidad de la región»,

eran bastante generalizadas. Un cambio hacia la «regionalización» del programa no importa tanto como un cambio en la forma de pensar la implementación.

Ante estas tensiones —sorpresivas o esperadas— se ponen a disposición estrategias bien conocidas, como la capacitación y la «participación ciudadana», para solucionarlas y superar los problemas del programa. Estas son llevadas a cabo, en el caso estudiado, de manera extensiva e intensiva, en relación a otros programas sin recursos similares. Pero observando de cerca, estas estrategias o soluciones continúan generando tensiones ante actores que no buscan conocer, sensibilizarse o participar más, necesariamente, en los términos del programa. El rol de los burócratas de la calle, así, consiste más en negociar y ofrecer alternativas posibles de solución cuando son necesarias.

Como hemos visto, estas lógicas, al planificar el programa, dan lugar a tensiones durante la implementación. Casi siempre ignorada, la implementación de la política social se sigue pensando idealmente. Dejando la pretensión de que un programa social pueda determinar estrategias que impongan sus objetivos y supuestos en una población, los «márgenes del Estado» se visibilizan. Como varios han visto, el espacio de la implementación —más allá de las actividades programadas desde la agencia estatal encargada— tiene lógicas y resistencias propias, heterogéneas, locales. La importancia de esta afirmación radica en la misma complejidad de la política social, que en nuestro país recibe el mismo tratamiento de proyectos que solo dependen de la técnica (por ejemplo construcción de puentes o carreteras) o de programas sociales que dependen de una actividad en concreto (por ejemplo la entrega de transferencias condicionadas), dejándose de lado el gran número de programas que requieren participación pero permanecen al margen con pocas probabilidades de demostrar capacidad (como el Wawa Wasi). Este caso nos permite comprender el probable estancamiento de aquellos.

Los burócratas de la calle aquí estudiados, los monitores, también enfrentan sus propias tensiones e incentivos dentro del trabajo. Un sistema de evaluación y monitoreo —a cuya ausencia se ha culpado el fracaso de la implementación de políticas en nuestro país— tiene una expresión de lo más eficiente que puede ser en este programa. La idea del Estado como aquel que puede planificar desde un centro en base a instrumentos rigurosos y procedimientos rígidos de monitoreo, está detrás de la conformación del monitor como comunicador. Los monitores son los primeros en reconocer las limitaciones a su discrecionalidad, el contraste entre la apariencia de resultados y las resistencias comunes, su tensa posición intermedia y silenciosa.

¿Qué formas de pensar la implementación de manera exitosa conocemos en nuestro país? La propuesta de Pritchett para escapar de las trampas a la capacidad y mejorar la implementación de los programas de desarrollo actuales, denominada PDIA (Problem-driven iterative adaptation), combina una serie de principios que se podrían resumir en una perspectiva de implementación de abajo hacia arriba, experimentación y aprendizaje constante, involucrando un espectro amplio de actores para que las reformas sean viables y, sobre todo, legítimas. Los burócratas del nivel de la calle, junto a sus líderes, deberían tener potestad de viabilizar soluciones nuevas y particulares, para una mayor capacidad estatal, más allá del plan o la hoja de ruta que definen de antemano los modos y medios.

La aproximación propuesta por Pritchett, aunque tiene bastantes elementos en común con ideas sobre la implementación conocidas —la importancia del planeamiento adaptativo, el monitoreo, el apoyo político—, presenta contrastes de fondo que parten de la distinción entre una buena política y una buena implementación. Pritchett, en relación a la superación de las trampas, propone un enfoque particular del monitoreo y el planeamiento adaptativo sobre la base de aquel.

La adaptación basada en la información recogida gracias al monitoreo no es suficiente para Pritchett, ya que implica la existencia de una jerarquía que centraliza la toma de decisiones en los niveles más altos de la estructura organizacional. El carácter local de la implementación requiere el espacio para soluciones particulares difundidas en red, más que una retroalimentación general y centralizada. Desde esta perspectiva, los burócratas del nivel de la calle no son meros comunicadores de cifras o estándares, cuyo control permite el cumplimiento de sus funciones predeterminadas. Más bien, son agentes con capacidad de decidir, experimentar y desviarse positivamente. Es decir, superar las tensiones durante la implementación, creando capacidad estatal.

Si bien existe un consenso sobre la importancia de la participación de los actores involucrados (Serrano, 2003) para la consecución de objetivos estratégicos (Repetto y Fernández, 2012), las maneras de aproximarse a aquellos se han basado más en modelos de participación ciudadana que en redes de interacción, relacionales o de juegos de actores de políticas sociales (Licha, 2001). Incluso señalar la dependencia mutua entre actores no implica la «secuencia virtuosa» de Oszlak (2009): existe interés frente a la oportunidad ofrecida, por lo cual deben superarse las necesidades que se interpongan en el camino. Oszlak, de hecho, pone énfasis en la comunicación y apropiación de la política, sus objetivos y el compromiso por obtener resultados. Esta participación, para el autor, involucra compromisos claros y compartidos por los participantes.

Aquí proponemos pensar en nuevas formas de organización, «liberando» al burócrata del nivel de la calle para trabajar en redes de conocimiento práctico y abierto. Este enfoque no solo les da sentido a los recursos invertidos, sino que obliga a reevaluar los objetivos y estrategias empleados para conseguirlos en cada lugar. En un contexto en que se resaltan algunos modelos de política social exitosos, y se solicitan consultorías para llevar a cabo proyectos ambiciosos donde se invierten —de buena o mala fe— ingentes recursos, el Estado y los tecnócratas podrían reconsiderar los supuestos con los que se aproxima a la política social.

Finalmente, si bien hemos pensado «trampas» en torno a la política social, creemos que este concepto puede ser de utilidad para comprender el estancamiento de las políticas públicas en otros sectores del Estado.

BIBLIOGRAFÍA

- Alva, Maritza, Juana Azalde y Estela Ospina (2003). Actividad voluntaria o empleo precario: el trabajo comunitario de las mujeres. El aporte de las mujeres al Programa Nacional Wawa Wasi. En Magdalena León T. (comp.), *Mujeres y trabajo: cambios impostergables* (pp. 85-96). Lima: REMTE, Marcha Mundial de las Mujeres, Clacso y ALAI.
- Comités de Alimentación Escolar (2016). Qali Warma. Recuperado el 03 de febrero de 2016, de http://www.qw.gob.pe/?page_id=64
- Coyne, Christopher J. y Rachel Mathers (2012). The Political Economy of Human Rights Scandals. *GMU Working Paper in Economics*, 12-47. 25 de agosto.
- Defensoría del Pueblo (2013). *Primer Reporte de supervisión al funcionamiento del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma en instituciones educativas ubicadas en zonas rurales*. Lima: Defensoría del Pueblo. <http://www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/buen_gobierno/2013/Reporte-Supervision-Qali-Warma.pdf>
- Das, Veena y Deborah Poole (2008). El Estado y sus márgenes. Etnografías comparadas. *Revista Académica de Relaciones Internacionales*, 8, junio. GERI-UAM.
- Diagne, Mame-Fatou, Dena Ringold y Salman Zaidi (2012). *Governance and Public Service Delivery in Europe and Central Asia: Unofficial Payments, Utilization and Satisfaction*. World Bank, March.
- Evans, T. y J. Harris (2004). Street-level bureaucracy, social work and the (exaggerated) death of discretion. *British Journal of Social Work*, 34(6), 871-895.
- Ferguson, J. y A. Gupta (2002). Spatializing States: Toward an Ethnography of Neoliberal Governmentality. *American Ethnologist*, 29, 981-1002.
- Gauri, Varun (2011). *Redressing Grievances and Complaints Regarding Basic Service Delivery*. Washington D.C: Policy Research Working Paper 5699, World Bank.
- Gupta, Akhil (2012). *Red Tape: Bureaucracy, Structural Violence, and Poverty in India*. Durham: Duke University Press.
- Hoag, Colin (2011). Assembling Partial Perspectives: Thoughts on the Anthropology of Bureaucracy. *Political and Legal Anthropology Review*. Santa Cruz: University of California.
- Kraus, P. (2013). *Of institutions and butterflies: is isomorphism in developing countries necessarily a bad thing?* ODI Background Note, The Overseas Development Institute. Abril.

- Licha, Isabel (2001). *Las redes de políticas sociales: un desafío de la gerencia social*. Washington DC.: INDES/BID.
- Licha, Isabel (2014). *Manual para la supervisión a la prestación del servicio alimentario*. Unidad de Supervisión y Monitoreo, PNAE Qali Warma.
- Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social - Midis (s/f). Qué ofrecemos. En *Qali Warma, Programa Nacional de Alimentación Escolar web*. Consulta: 10 de febrero de 2016. <http://www.qw.gov.pe/?page_id=105>
- Oszlak, O. (2009). Implementación participativa de políticas públicas: aportes a la construcción de un marco analítico. En Alejandro Belmonte (ed.), *Construyendo confianza. Hacia un nuevo vínculo entre Estado y Sociedad Civil*, Vol. II. Argentina: CIPPEC y Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia, Jefatura de Gabinete de Ministros.
- Pritchett, Lant, Michael Woolcock y Matthew Andrews (2010). *Capability traps? The mechanisms of persistent implementation failure*. Working Paper No. 234. Center for Global Development.
- Pritchett, Lant, Michael Woolcock y Matthew Andrews (2012). *Escaping Capability Traps Through Problem-Driven Iterative Adaptation (PDIA)*. Working Paper No. 299. Center For Global Development. 22 de junio.
- Repetto, F. y J.P. Fernández (2012). *Coordinación de políticas, programas y proyectos sociales*. Buenos Aires: CIPPEC y Unicef.
- Serrano, R. (2003). *What Makes Inter-Agency Coordination work? Insights from the Literature and Two Case Studies*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento de Desarrollo Sostenible.
- Sharma, Aradhana (2006). *Globalization and Postcolonial States*. Division II Faculty Publications. Paper 41.
- Sharma, Aradhana y Akhil Gupta (2006). *The Anthropology of the State. A Reader*. Gran Bretaña: Blackwell Publishing.
- Silva, Antonia (1996). Implementing Policy Innovations in Latin America: Politics, Economic and Techniques. En Antonia Silva (ed.), *Implementing policy innovations in Latin America. Politics, economics and techniques*. Washington: Social Agenda Policy Group, IADB.
- Taylor, D. y S. Balloch (2005). The politics of evaluation: an overview. En David Taylor y Susan Balloch, *The Politics of Evaluation: Participation and Policy Implementation* (pp. 1-17). Bristol: Policy Press.
- Verhoest, Koen, Bram Verschuere y Geert Bouckaert (2007). Pressure, legitimacy and innovative behaviour by public organisations. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 20(3), July.
- Verhoest, Koen, Guy Peters, Eva Beuselinck, Falke Meyers y Bouckaert Geert (2014). *How coordination and control of public organizations by government interrelate: an analytical and empirical exploration*.

Entrevistas

- G. Ex jefa nacional del PNAE Qali Warma. Entrevista realizada a Guiselle Romero. El 9 de abril del 2014.
- K. Monitora CAS de Junín. Entrevista realizada al monitor de gestión local K. El 23 de mayo del 2014.
- S. Monitora CAS de Junín. Entrevista realizada al monitor de gestión local S. el 4 de junio del 2014.
- M. Monitora CAS de Junín. Entrevista realizada al monitor de gestión local M. el 5 de junio del 2014.

- M. Monitor OS de Junín. Entrevista realizada al monitor de gestión local M. el 22 de mayo del 2014.
- CH. Monitora OS de Junín. Entrevista realizada al monitor de gestión local Ch. el 23 de mayo del 2014.
- Z. Supervisora provincial de Junín. Entrevista realizada a la supervisora provincial Z. el 5 de junio del 2014.
- R. Monitora CAS de Lambayeque. Entrevista realizada a la monitora de gestión local R., el 22 de abril del 2014.
- N. Monitor CAS de Lambayeque. Entrevista realizada al monitor de planta N. el 21 de abril del 2014.
- E. Monitora OS de Lambayeque. Entrevista realizada a la monitora de gestión local E. el 24 de abril del 2014.
- S. Monitora OS de Lambayeque. Entrevista realizada a la monitora de gestión local S. el 24 de abril del 2014.