

UNIVERSIDAD ANTONIO RUIZ DE MONTOYA

Facultad de Ciencias Sociales



¿La receta adecuada para la acción pública? instrumentos de acción pública creados a raíz de la relación entre el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo y el Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali

Warma

Tesis para optar el Título Profesional de Licenciada en Ciencia Política

Presenta la Bachiller

ANTONELLA MAYRA TUCTO DELGADO

Presidenta: Adriana Urrutia Pozzi-Escot

Asesor: Oscar Vidarte Arévalo

Lector: Esteban Valle Riestra

Lima – Perú

Setiembre de 2019

EPÍGRAFE

“En América latina es normal: siempre se entregan recursos en nombre de la falta de recursos” (Galeano, 1971).



DEDICATORIA

Para todos y todas que tienen preguntas y deciden investigarlas, planteándose un objetivo, construyendo o deconstruyendo hipótesis, embarcándose en un desconocido campo, con dulces y amargos hallazgos, dialogando o confrontando marcos, pero siempre aportando; sabiendo que es un camino de largo aliento pero de satisfactoria conclusión.



AGRADECIMIENTO

Agradezco a todas las personas y experiencias que fueron parte de mi proceso de aprendizaje.

A mi familia por su incondicional apoyo, a mis docentes quienes me orientaron y acompañaron en este camino de investigación: Carlos Perez, Edwin Cohaila, Esteban Valle Riestra y sobre todo a Adriana Urrutia y Oscar Vidarte. A las instituciones que abrieron sus puertas e hicieron posible esta investigación (PNUD, PUCP, PNAE QW y MIDIS). A mis compañeros/as de clase y amigos/as que estuvieron desde el respaldo motivacional hasta mis avances de prueba y error. A las experiencias que me ofreció la carrera de ciencia política y mi casa de estudios, las cuales me permitieron tener una visión crítica de la realidad.

RESUMEN

La presente investigación busca conocer cómo se configura la capacidad estatal a raíz de la intervención de un actor internacional en la gestión pública. Para ello, se analiza la relación que mantiene el aparato estatal con la cooperación internacional para el desarrollo, a través de la revisión del caso de asistencia técnica que brinda el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) al Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma. (PNAE QW). Por medio de esta asistencia técnica se crean instrumentos que permiten operativizar de manera más “eficiente” la acción pública. Asimismo, los instrumentos que se producen demuestran una serie de desafíos que cuestionan la fortaleza de las capacidades institucionales.

Palabras clave: cooperación internacional, asistencia técnica, instrumentos de acción pública, capacidad estatal, transferencia de procesos, dependencia

ABSTRACT

The present investigation seeks to know how state capacity is configured as a result of an international actor intervention in public management. To this end, the relationship maintained by the state with the international cooperation for development is analyzed through the review of the technical assistance provided by the United Nations Development Program (UNDP) to the Programa Nacional de Alimentación Escolar (PNAE QW). Due to this technical assistance, instruments are created in order to make public action operative and more “efficient”. Likewise, these instruments show the challenges of institutional capacities strength.

Key words: international cooperation, technical assistance, public action instruments, state capacity, process transference, dependence

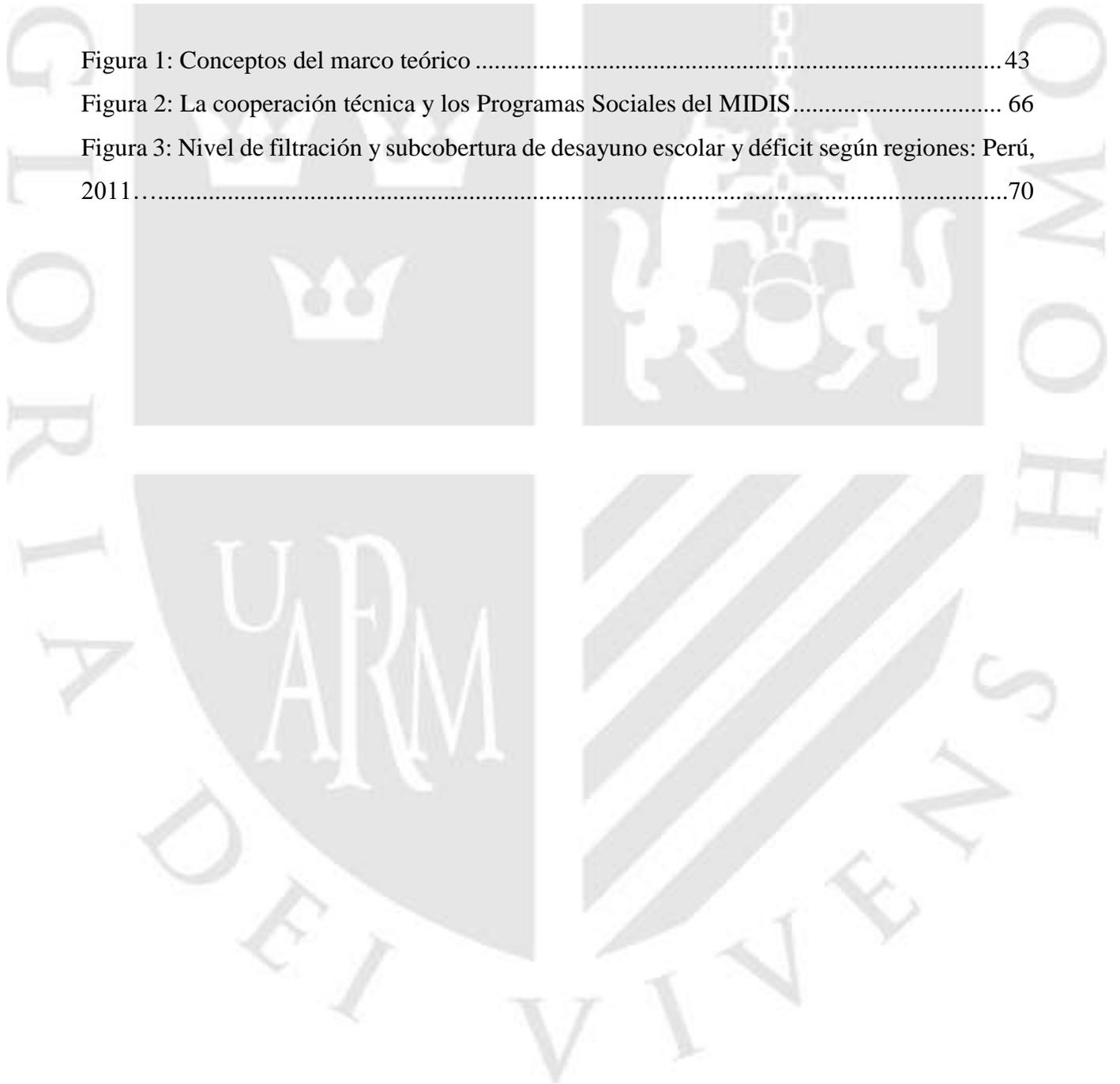
TABLA DE CONTENIDOS

INTRODUCCIÓN	11
CAPÍTULO I: LA CONFIGURACIÓN DEL ESTADO CON RELACIÓN A LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL	18
1.1 ¿Del conflicto a la cooperación? el rol de las tradiciones de las relaciones internacionales	18
1.2 El campo de la cooperación internacional para el desarrollo	23
1.3 De la cooperación internacional para el desarrollo a la gobernanza	31
1.4 La respuesta de la capacidad estatal a la cooperación internacional	36
1.5 La acción pública y los instrumentos de acción pública	40
CAPÍTULO II: LA RELACIÓN ENTRE EL PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS (PNUD) Y EL PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR QALI WARMA (PNAE QW)	44
2.1 ¿La cooperación desde siempre y para siempre en el Perú?	44
2.1.1 El PNUD y su trabajo en el Perú: antecedentes e historia	49
2.1.2 La legitimidad del PNUD para cooperar: leyes, acuerdos y tratados	51
2.1.3 El alcance del PNUD para trabajar con el Estado peruano: proyectos	55
2.2 Un nuevo ministerio: el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS)	58
2.2.1 La inclusión social sí va: propuesta del Gobierno de Ollanta Humala	60
2.2.2 La reforma de los programas sociales	62
2.2.3 El área de la cooperación internacional	64
2.3 Entender la forma de alimentación: del Programa Nacional de Asistencia Alimentaria (PRONAA) al Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma (PNAE QW)	67

2.3.1	Reforma de política pública: limitaciones del PRONAA.....	68
2.3.2	Educación desde la alimentación: instrumentos legales y normativos.....	70
2.3.3	¿Cómo se organiza el PNAE QW?	73
CAPÍTULO III: MIXTURA DE INGREDIENTES EN LA ACCIÓN PÚBLICA: LOS INSTRUMENTOS DE ACCIÓN PÚBLICA Y SU IMPORTANCIA EN LA GESTIÓN DEL PNAE QW		81
3.1	El menú: tipología de instrumentos.....	81
3.2	¿Cómo se construyeron los instrumentos de acción pública?	84
3.3	¿La capacidad de actuar estratégicamente?.....	93
3.4	Los desafíos para la acción pública.....	108
Conclusiones.....		118
Recomendaciones		121
Bibliografía.....		122
Anexos		133

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1: Conceptos del marco teórico	43
Figura 2: La cooperación técnica y los Programas Sociales del MIDIS.....	66
Figura 3: Nivel de filtración y subcobertura de desayuno escolar y déficit según regiones: Perú, 2011.....	70



GLORIA



OMHO

DEI

VIVENS

INTRODUCCIÓN

La entrega de más de 11 mil cocinas mejoradas portátiles para cerca de seis mil instituciones educativas, ubicadas en zonas de pobreza y pobreza extrema de 15 regiones del país, facilitará la preparación de alimentos que brinda Qali Warma y es parte de la revolución social que el presidente Pedro Pablo Kuczynski ha puesto en marcha, resaltó la jefa del Gabinete Ministerial, Mercedes Aráoz Fernández en noviembre del 2017, cuando se produjo la primera entrega y abastecimiento de cocinas a las instituciones educativas a nivel nacional.

“Nuestra meta es lograr acercarnos cada vez más a un programa que permita que nuestros niños crezcan y vivan saludables. Y por eso estas (cocinas) van a las escuelas, porque tener este tipo de facilidades, de cocinas mejoradas en las escuelas, permite que los alimentos se preparen en casa, en esos espacios familiares cercanos a sus padres y trabajando con ellos”, remarcó la Premier. Por ello, en los años posteriores se ha continuado con el incremento de este equipamiento, ascendiendo a las 15 mil cocinas distribuidas en todo el país en el 2019¹.

Ante ello, la pregunta ¿Qué representa el equipamiento de cocinas portátiles e institucionales en los centros educativos? Representa una relación entre el aparato estatal y la agencia de cooperación internacional permite conocer la relación entre dos actores que constituyen la gestión pública. Por ello, en la presente investigación se abordará la relación de asistencia técnica que el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo -PNUD en adelante ofrece al Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma- en adelante PNAE QW-, la cual produce instrumentos para implementar en la acción pública.

Problematizando la relación entre el aparato estatal y la cooperación internacional

Por medio de este caso, se puede constatar que el hacer frente a problemas públicos requiere la participación de diferentes actores. La cooperación brinda asistencia técnica en diferentes etapas de gestión del programa social, desde la etapa del diseño implementación y evaluación del PNAE QW participan los instrumentos generados por el PNUD. Estos

¹ Extraído de la Oficina de Prensa e Imagen Institucional. Lima 7 de noviembre, 2017: <https://www.gob.pe/institucion/pcm/noticias/10214-mercedes-araoz-entrega-de-mas-de-11-mil-cocinas-mejoradas-para-cerca-de-6-mil-colegios-forma-parte-de-la-revolucion-social>

instrumentos son de diversos tipos y están orientados al fortalecimiento de las capacidades de las capacidades institucionales, tal como se justifica el discurso de la cooperación técnica en el país. Sin embargo, sus efectos en la acción pública demuestran las limitaciones de las capacidades estatales y cuestionan el argumento de la cooperación internacional en torno al fortalecimiento de las mismas.

De acuerdo a las declaraciones recogidas de los funcionarios y funcionarias de las instituciones del sector de la cooperación y el aparato estatal, se evidencia que en un programa social se identifican necesidades que pueden ser cubiertas por otros actores no estatales, es decir, hay mecanismos para coordinar asuntos sociales e impulsar programas de salud y educación a través de la participación de diversos actores en las políticas públicas (Tassara, 2014). Por ello, el objeto de estudio que se plantea en la presente investigación es conocer y describir a los instrumentos de acción pública que se crean en la asistencia técnica brindada por el PNUD. La compra de cocinas señalado anteriormente es uno de los resultados de los instrumentos diseñados del PNUD para implementar en el PNAE QW.

Relevancia social y académica: dos disciplinas, una gestión

La relevancia del estudio de la relación entre ambas instituciones se sostiene en una discusión teórica que será abordada desde el estudio del Estado a través de algunas herramientas de las corrientes que lo estudian. Al partir del análisis de la corriente institucionalista, se concibe al Estado como un actor que desarrolla lógicas e intereses propios, es decir, desarrollan intereses institucionales y burocráticos, buscan legitimarse, compiten con otros Estados, etc (Skocpol en Tanaka, 2010). Esta dinámica genera grados de autonomía sobre su desarrollo en capacidades de gestión y acción pública, los cuales moldean la interacción entre las relaciones del Estado y los otros actores intervinientes, como es el caso de la cooperación internacional.

De igual forma, analizar al Estado desde sus propios intereses y relaciones con otros actores se complementa con otras fuentes de análisis para la comprensión de la presente investigación. La corriente institucional está arraigada a la teoría de la acción racional en la que se piensa al Estado desde los actores que lo capturan de acuerdo a sus propósitos para una intervención virtuosa, señala Tanaka (2010). Con relación a lo mencionado se espera hacer dialogar a ambos actores: cooperación internacional y el aparato estatal, en torno a su regulación y modo de operar.

En esta investigación se plantea la reflexión en torno a la diversidad de instrumentos provenientes del sector internacional aplicados en la gestión local y los efectos de los mismos en la gestión pública. Por ello, la importancia de esta investigación se enmarca en el análisis

de una forma de asistencia técnica de la cooperación internacional en la gestión pública, la cual se enfoca en utilizar herramientas teóricas para conocer el resultado de una relación entre el Estado y la cooperación internacional. Ello permite conocer las formas en que el Estado se configura a través de los vínculos que establece con actores presentes en la gestión pública.

La relación entre el PNUD y el PNAE QW es relevante para ambas disciplinas porque a través de una relación de cooperación se producen resultados que se evidencian en la gestión pública. Ello señala una dimensión de los actores internacionales que usualmente hace referencia a un escenario y escala supraestatal, en cambio en el presente caso de estudio se utilizan discursos y se emplean herramientas de la cooperación internacional para la gestión nacional. De igual forma, desde el análisis de la gestión nacional se incluyen componentes internacionales que viabilizan la acción pública.

Desde la disciplina de la ciencia política se realiza un análisis de la acción pública, la cual cuenta con una pluralidad de actores, actuando conjuntamente para producir formas de regulación de las actividades colectivas (Comaille, 1999). En este sentido una forma de regulación que se expone en el estudio de caso es la capacidad estatal. Esta misma parte del reconocimiento de las capacidades y recursos propios que cuenta para gestionar la acción pública (Dargent, 2014). Ante ello, hay una manifestación de las limitaciones institucionales para gestionar la acción pública, por lo que se convoca a la cooperación internacional. Esta aproximación teórica permite conocer ambas caras de los instrumentos de acción pública, tanto la fortaleza o la debilidad institucional.

Desde la disciplina de las relaciones internacionales se utilizan las herramientas teóricas para comprender el surgimiento de la cooperación internacional internacional, la manera en cómo se configura en la actualidad y en países que son categorizados de rentas medias y de desarrollo humano alto como el Perú. En estas condiciones se espera que las capacidades estatales sean mayores para hacer frente a los desafíos en la gestión pública. En el campo de la teoría de las relaciones internacionales, el fundamento de las políticas de cooperación internacional ha sido objeto de reflexiones sobre la formación del sistema internacional y la economía mundial, según la literatura clásica de las relaciones internacionales. Sin embargo, en la presente investigación se parte de esta revisión académica para señalar el resultado de la cooperación internacional a escala doméstica, es decir, en su relación con instituciones públicas para gestionar la acción pública.

Pregunta, hipótesis y objetivos de la investigación

El presente trabajo analiza el resultado de la relación entre dos actores que forman parte del desarrollo del programa social, el PNAE QW y el PNUD. Ambos actores cuentan con una

relación de larga data basada en compromisos internacionales y asistencia técnica institucional. En base a esta relación se plantea como pregunta de investigación cómo son los instrumentos de acción pública que se crean a raíz de la relación entre el PNUD y el PNAE QW. Para responder a esta pregunta se ha desarrollado una revisión histórica del tipo de cooperación que ha recibido el Perú. Asimismo, se ha recogido información de funcionarias del programa social, como de la agencia internacional. Ante ello la hipótesis que se sostiene es que los instrumentos de acción pública que se crean son de diversos tipos, debido a que atienden a distintas limitaciones estatales, y el efecto de este conjunto de instrumentos en la acción pública, cuestiona el alcance del fortalecimiento a la capacidad institucional. La información que responde a la pregunta de investigación se basa en el criterio de causa y efecto. Para conocer la tipología de instrumentos de acción pública, primero es necesario conocer las causas de su existencia, es decir, las limitaciones de la capacidad estatal que dan origen a la intervención de la asistencia técnica de la cooperación internacional y la creación de los instrumentos de acción pública. De igual forma, los diversos tipos de instrumentos de acción pública generan un efecto en la capacidad estatal, el cual evidencia los desafíos de la capacidad estatal en relación a la necesidad de continuar recibiendo asistencia técnica de la cooperación internacional.

Presentación de la sección teórica

Para la comprensión de la relación entre el actor internacional y el aparato estatal es necesario una revisión histórica y teórica sobre la evolución de la cooperación internacional. Para ello, se aborda las tradiciones de las relaciones internacionales, las cuales discuten sobre la forma en que la cooperación internacional es un medio para alcanzar los intereses de los Estados (Morgenthau, 1948; Haas, 1958, Mitrany, 1966; Keohane y Nye, 1977). De esta forma, se profundiza en aquellas sub tradiciones que parten desde la premisa que la cooperación internacional se da como estímulo para que las relaciones entre los actores del sistema internacional sea menos riesgoso de caer en conflictos y más interdependiente, como el funcionalismo y el neofuncionalismo. Finalmente desde la sección de las relaciones internacionales, se presenta el propio campo de estudio de la cooperación internacional para el desarrollo. Al ser un tema multidimensional y en un contexto internacional globalizado y con desafíos sobre el desarrollo, se desarrolló su propia área de estudio. El primer paradigma de la cooperación internacional para el desarrollo parte desde el enfoque económico y como la cooperación contribuye al progreso de las naciones describiendo las políticas económicas de los Estados desarrollados (Clark, 1940; Nurkse, 1953; Whitman, 1981). Frente a esta concepción de la cooperación surgió la postura crítica, la cual cuestiona el modelo que los países desarrollados imparten para los países que no son considerados desarrollados, ya que

este modelo evidencia las asimetrías entre los Estados desarrollados y los denominados subdesarrollados (Prebisch, 1964; Cardoso y Faletto, 1969; Sanahuja y Gómez, 1999). El segundo paradigma es conocido por el enfoque en el desarrollo humano. En esta etapa, la cooperación es planteada como medio para alcanzar el desarrollo de las sociedades. Este enfoque consiste en generar condiciones y oportunidades para potenciar al ser humano (Sen, 1993; Nussbaum, 2012). En base al enfoque de desarrollo humano se comprende la lógica de acción de la agencia de cooperación internacional con la política social.

Por otro lado, se propone el concepto de gobernanza como nexo que permite comprender las características del gobierno en la actualidad a partir de la relación del aparato institucional y actores multinivel. La gobernanza permite simplificar los costos de transacción y mejorar la eficiencia de las políticas públicas mediante la intervención de actores que influyen en la capacidad estatal (Le Gales, 2004). Asimismo, la gobernanza ha evolucionado de acuerdo a la transformación de la cooperación internacional. El primer paradigma de la cooperación internacional responde a la gobernanza como los criterios de transferencias económicas para alcanzar el desarrollo. El segundo paradigma de cooperación se relaciona la gobernanza para alcanzar el desarrollo social, en este paradigma se enmarca la gobernanza que proyecta una respuesta de las capacidades estatales.

Por ello, la gobernanza permite el desarrollo del concepto acción pública, comprendido como instrumento que operativiza la planificación de los actores involucrados en su construcción (Comaille, 2016). Como se presenta en esta investigación, la acción pública es transformada por los instrumentos generados por la cooperación y que tienen un impacto en la acción. A raíz de este nivel de análisis, se propone como rango medio² a los instrumentos de acción pública. El instrumento es el dispositivo a la vez técnico y social que organiza unas relaciones sociales específicas entre los poderes públicos y sus destinatarios (Lascoumes y Le Gales, 2016). De esta manera, la asistencia técnica brindada por el PNUD plantea medios de operar y dispositivos que permiten materializar y operativizar la acción gubernamental

Metodología

Esta investigación se enmarca en la metodología cualitativa, es decir, se realiza un estudio de la literatura pertinente y se recoge información de actores claves que puedan contribuir al análisis del caso. A partir de la revisión teórica y bibliográfica señalada en la sección del marco teórico se tomarán herramientas para el estudio de caso. El cual es

² Teoría de rango medio es la categoría de análisis propuesta por la investigadora para el desarrollo del estudio de caso

construido por el recojo de información en campo, a través de entrevistas realizadas a los funcionarios y funcionarias de las instituciones. En este sentido, el enfoque a utilizar será deductivo, debido a que se parte de la literatura existente para concretarlo en un estudio de caso (Ragin, 2016). Para ello se utilizan las herramientas teóricas de la cooperación internacional y la gestión pública. Asimismo, se busca incluir parte del método cuantitativo mediante el uso de datos y figuras estadísticas que determinan la evolución de la cooperación y contextualizan la situación de distribución de desayunos en el Perú, al 2011.

Los instrumentos de recojo de información cualitativa serán las entrevistas y revisión del marco normativo del PNAE QW. Para ello, se han realizado 10 entrevistas a funcionarios y funcionarias del PNAE QW, del MIDIS, agentes del PNUD y un especialista académico sobre cooperación. Asimismo, se ha buscado integrar parte del método cuantitativo mediante el uso de cuadros estadísticos para conocer el alcance del programa social a nivel nacional y datos que señalan el posicionamiento internacional del Estado peruano en base a las rentas y al IDH.

La primera etapa se basa en la observación participante en el PNUD a raíz de una pasantía en la que fui parte y pude recoger información sobre el tipo de trabajo que desarrolla la agencia de cooperación con el Estado peruano. Ello permitió identificar la cartera de proyectos que se encarga de la protección social y servicios básicos de calidad; la cual aborda el proyecto “Fortalecimiento de capacidades del PNAE QW”.

Sobre las conclusiones

Se espera que el estudio de caso permita profundizar sobre los resultados de la relación entre el actor internacional y el actor nacional, más allá de lo concertado en el convenio marco. Asimismo, como señala la teoría, los instrumentos de acción pública no son únicamente técnicos ya que en su efecto producen resultados independientes a los que se han previsto en los objetivos que se le asignan (Lascoumes y Le Gales, 2014). Para poder conocer esos resultados, se hace necesario investigar reconstruyendo el caso desde lo que sostienen las instituciones y de acuerdo a lo que señala la literatura.

La asistencia técnica provista por la cooperación internacional tiene objetivos y limitaciones en la gestión pública por lo que a través del análisis de campo se evidencia que los instrumentos tienen un impacto en el proceso de fortalecimiento de las capacidades institucionales. En la sección de análisis de caso se presentarán los indicadores que señalan las limitaciones de la construcción de capacidad mediante la permanencia de la cooperación internacional. A continuación se presentará el primer capítulo de la investigación, dedicado a la revisión teórica

de los conceptos anteriormente señalados y a la descripción histórica de la evolución de la cooperación internacional.



CAPÍTULO I: LA CONFIGURACIÓN DEL ESTADO CON RELACIÓN A LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL

Este capítulo corresponde al marco teórico, marco conceptual y la propuesta de rango medio. Se ha optado por la presentación del objeto de estudio a través de una revisión de literatura en un marco internacional. Posteriormente se precisará en la definición del concepto de acuerdo al contexto del caso, es decir, nivel local y finalmente se propone una escala de análisis entre la reflexión teórica existente y el caso concreto de investigación, lo cual conforma la propuesta de rango medio. Este desarrollo permitirá brindar las herramientas para la comprensión del caso y análisis de los hallazgos.

1.1 ¿Del conflicto a la cooperación? el rol de las tradiciones de las relaciones internacionales

La presente investigación requiere de un recorrido histórico sobre la formación del Estado a raíz de hechos que han ido configurando sus capacidades y funcionamiento para generar las políticas públicas. El estudio sobre el Estado como agente principal del cambio en las sociedades se va construyendo luego de las guerras mundiales. En este escenario, el desarrollo del aparato estatal se evidencia a través de su capacidad económica, es decir, como agente responsable de los procesos de industrialización y modernización de las sociedades. Sin embargo, ello posicionó a dos clases de Estados, los que alcanzaron dicha meta, unos pocos, y quienes encontraron limitaciones en el camino; generando un posicionamiento de Estados fuertes y Estados en vías de desarrollo, lo cual se profundizará en las siguientes secciones. A la par de este proceso, desde el ámbito económico y el sector internacional se cuestiona las capacidades del Estado para hacer frente a los nuevos desafíos de la sociedad. Ante ello, se optó por limitar el alcance del aparato estatal, minimizando sus funciones (Evans, 1992).

La expresión mínima del Estado no conllevó a la solución de los problemas del mercado y repercutió en la ampliación de las desigualdades en las sociedades. En la década de los ochenta en adelante, el Estado retoma un poder central en el control de las áreas que estructuran a la sociedad. Para ello, el análisis del Estado se enfoca en el ámbito administrativo, enfatizando en las capacidades e instituciones (Repetto y Schneider en Uccelli, 2009). Por otro lado, se desarrollan los estudios en el rol que se va configurando entre el Estado y la sociedad, es decir, el despliegue del funcionamiento estatal en base a tipos de sociedad, consideradas fuertes o débiles (Sckocpol, Migdal, Molinet en Uccelli, 2009).

En base a lo expuesto, no se puede dejar de lado la dinámica del Estado en relación al ámbito internacional. Para fines de esta investigación, se revisará las herramientas teóricas que permiten conocer con mayor profundidad cómo ha evolucionado la relación entre el aparato estatal y la cooperación internacional hasta la actualidad. Esta relación permitirá comprender la construcción del vínculo entre ambos actores y cómo, actualmente, opera en la gestión pública. En un primer momento, la cooperación internacional se abordará desde las teorías de las relaciones internacionales. Luego, la cooperación internacional desarrolla su propio ámbito de estudio, y clasifica a los Estados de acuerdo a ciertas condiciones para recibir tipos de cooperación. Por ello, se hace referencia a los conceptos como gobernanza, usada ésta como un nexo que permite comprender la dinámica entre el actor internacional y el estatal; y el concepto capacidad estatal, debido a que en el estudio de caso, la relación de la agencia de cooperación internacional con el programa social se basa en una asistencia técnica justificada en el fortalecimiento de las capacidades estatales. Finalmente en la propuesta de rango medio se planteará los instrumentos de acción pública como el producto de la relación entre el actor internacional y el nacional en la gestión pública.

A partir del debate clásico de las tradiciones de las relaciones internacionales- realismo y liberalismo- se hará una revisión sobre cómo la cooperación internacional ha sido abordada. El objetivo es describir el origen de la cooperación internacional y su evolución de acuerdo a los diferentes momentos y lentes teóricos con los que ha sido abordada hasta la actualidad. Estas tradiciones parten desde la comprensión del sistema internacional como el escenario que configura el conflicto y la cooperación entre los Estados y el resto de actores que lo conforman.

El realismo es la primera tradición clásica que se desarrollará. Ésta surge al finalizar la Segunda Guerra Mundial (1945) y alcanza mayor relevancia durante el escenario de la Guerra Fría (Primera Guerra Fría 1945-1969 y Segunda Guerra Fría 1980-1989). Dada las dos catástrofes mundiales (Primera y Segunda Guerra Mundial) y la polarización del mundo occidental en el espectro de la Guerra Fría, para el realismo el comportamiento de los Estados

es vital ya que determina la guerra o la paz. Los conflictos son inevitables y constituyen una característica del sistema internacional anárquico. Por eso mismo, tiene como unidad de análisis al Estado, éste como ente soberano y actor racional que prima en todo el sistema internacional. En estas circunstancias proclives al conflicto, la principal preocupación del realismo es la seguridad de los Estados, la cual busca ser cubierta por las capacidades militares y económicas que permitan contrarrestar las amenazas. Por ello, los Estados se encuentran en constante pugna política y militar, para disminuir las amenazas de otros Estados, considerados como rivales. En esta tradición, la cooperación cumple el rol de restablecer la seguridad entre los Estados (Morgenthau, 1948; Aron, 1962; Waltz, 1959, 1979). Esto significa que la cooperación es un instrumento para evitar los conflictos bélicos entre los Estados.

Esta tradición teórica ha continuado desarrollándose y configurándose en un mundo globalizado donde la cooperación implica más que la seguridad entre los Estados, incluyendo diversas dinámicas entre los actores del sistema internacional. Por ello, se expone el enfoque del neorealismo, el cual evoluciona la tradición realista clásica y se aproxima a la cooperación a partir de la estructura de los Estados, por medio de diferentes formas de equilibrio de poder y considerando las grandes asimetrías entre los mismos. El neorealismo sostiene que a partir de la estructura se estiman los intereses nacionales. La cooperación entra en juego para poder alcanzarlos y solo lo harán en cuanto el beneficio propio sea mayor que el del otro (Waltz, 1959). En este sentido la cooperación es una herramienta por la cual se logra alcanzar el interés nacional, en tanto haya grandes diferencias entre los Estados para que su seguridad no esté en riesgo.

Una forma del neorealismo es el intergubernamentalismo, el cual sostiene que los Estados son los actores claves para gestionar la cooperación en base a las demandas internas de los Estados. Sin embargo, esta cooperación no culminará en un proceso de integración debido a que los Estados no disolverán su poder ni soberanía (Hoffmann, 1989) y cooperarán en materia de ámbitos secundarios, como el plano económico, social, ambiental -denominado *low politics*-; ya que siempre buscarán maximizar sus propios intereses y la legitimidad de las políticas de cooperación prevalecerán en los Estados y no en organismos internacionales. El enfoque evolucionado de la tradición realista clásica, neorealista, expone la concepción de la cooperación que dialoga con los desafíos del sistema internacional y con la visión de la tradición liberal, la cual está más dispuesta a la cooperación.

En adelante, la teoría liberal -como se verá en el siguiente párrafo- sostiene que la cooperación es el nexo o puente para la construcción de intereses comunes entre los actores del sistema internacional, incluso de esta manera se crea una red de seguridad entre los actores del

sistema internacional. Por lo que esta teoría es considerada más apropiada para el desarrollo de la presente investigación.

El liberalismo -la segunda teoría clásica de las relaciones internacionales- surge del periodo entre Guerras Mundiales (1919-1939), es de importancia en la época de la distensión de la Guerra Fría (1969-1979) y al fin de la Guerra Fría (1989-actualidad) porque comprende el sistema internacional desde la relevancia y rol de diferentes actores que se relacionan. Esta teoría reconoce como unidad de análisis la pluralidad de actores internacionales existentes -individuos, organismos internacionales, organismos no gubernamentales, empresas multinacionales, etcétera- que conforman el sistema internacional.

La existencia de otros actores no estatales como los organismos internacionales surge con la iniciativa de contrarrestar los problemas del sistema anárquico internacional, la guerra, como la Sociedad de las Naciones creada en 1919 y está compuesta por países para establecer la paz mundial luego de la Primera Guerra Mundial (posteriormente se reconfigurará en el organismo de Naciones Unidas). En esta tradición se resalta que tanto los Estados como los agentes no estatales desempeñan un papel igual de importante en la conducción de las relaciones internacionales (Mindreau, 2005).

La existencia y diversidad de actores no estatales obedece a las dinámicas políticas, sociales y económicas que pasan las fronteras del Estado y generan una interdependencia entre los mismos (Keohane y Nye, 1977). El auge del comercio internacional, proliferación de problemas comunes a varios Estados, el desarrollo tecnológico e industrial a escalas internacionales, genera mayores relaciones de cooperación entre los Estados y el resto de actores internacionales. Toda esta dinámica propicia la creación de actores internacionales, como los organismos internacionales, empresas transnacionales y otras fuerzas transnacionales. Estos abordan diferentes temáticas y su capacidad de acción impacta en diferentes escalas, como el sistema de Naciones Unidas y sus organismos especializados.

La principal preocupación de la tradición liberal es el problema de las interacciones entre los actores del sistema internacional. Debido al aumento de vínculos entre los actores del sistema internacional, las relaciones se complejizan y las decisiones que se toman tienen repercusiones tanto en el escenario internacional como nacional. Ello se debe a que los actores internacionales cuentan con información que influye en los Estados y sus agendas públicas. De igual forma, la cooperación desempeña un papel articulador entre la necesidad de satisfacer diversos intereses de los Estados y el resto de actores internacionales. Para alcanzar tales niveles de cooperación se han creado formas de regulación que permiten delimitar el accionar de los actores del sistema internacional, como normas y cuerpos legislativos.

En este sentido, la cooperación tiene su propia estructura, en donde los actores son utilizados por los Estados como espacios para alcanzar la integración en diferentes ámbitos de la agenda internacional y hacer frente a problemas comunes. Todas las tragedias vividas en la historia de la humanidad, sobre todo las Guerras Mundiales (Primera y Segunda), habían generado necesidades autodeterminantes que superaban las capacidades de los Estados como únicos actores para cooperar. Asimismo, los logros de cooperar entre Estados y actores del sistema internacional no solo reducen los costos y riesgos de una amenaza de guerra, sino que genera ventajas al hacer frente a problemas universales, como la pobreza y las epidemias.

A partir de los alcances de la cooperación entre los Estados y los mecanismos de cooperación internacional, la tradición liberal desarrolló dos enfoques sobre la cooperación: funcionalista y neofuncionalista. Desde la propuesta funcional, la proliferación de problemas globales comunes a todos los Estados, ha aumentado los vínculos entre los Estados para adoptar respuestas colectivas a través de instituciones que estén orientadas a transformar y condicionar el comportamiento de los Estados (Mitrany, 1966). Bajo esta lógica se construyó el sistema de Naciones Unidas, el cual es un espacio de cooperación entre los Estados suscritos para permanecer en paz acorde a un liderazgo supranacional, el cual adjunta los valores, principios y la búsqueda de intereses comunes entre los Estados miembros. El eje central continúa siendo la soberanía de los Estados, los cuales proporcionan un liderazgo internacional a instituciones que se fundamentan en el resguardo de la paz y desarrollan otras áreas de afinidad y cooperación a través de múltiples organizaciones internacionales.

Mientras que el segundo enfoque, el neofuncionalismo sostiene que la cooperación debe llevar a una etapa de integración de los Estados a espacios comunes, ya que éstos espacios son considerados como la mejor forma de atender las necesidades y prioridades de los Estados (Haas, 1958). La cooperación en un sector inducirá al incremento de la cooperación en otras áreas hasta llegar a la integración. Por ello se señala que la cooperación se convierte en un proceso natural que desembocará en la integración, generando de esta manera una comunidad política. En la medida que los Estados incrementen sus actividades conjuntas, conducirá a transferencias sucesivas de soberanía a nuevas entidades en las que se delegue el proceso decisional estatal y se deposite a una entidad superior. A diferencia del funcionalismo, el neofuncionalismo llega a un nivel más profundo de cooperación, en el que se requerirá del traspaso de mayor autonomía estatal para el establecimiento de una entidad responsable de los ámbitos y las políticas de los Estados miembros.

En las relaciones internacionales, a lo largo de la existencia de la disciplina, han existido dos tradiciones que han comandado el debate, como ya se expuso, el realismo y el liberalismo.

Hay otras tradiciones y otros enfoques alternativos, los cuales no han sido abordados para no ampliar y desenfocar la discusión sobre el rol de la cooperación internacional en la configuración de los Estados. Por ello, se tiene al realismo que entiende a la cooperación como un tema muy difícil en tanto las relaciones son conflictivas producto de la anarquía en el sistema internacional y se tiene al liberalismo en el que la cooperación es posible a pesar de la anarquía, en aras de satisfacer los intereses de los Estados. Todo ello denota el aumento de importancia de la cooperación desde su inicio hasta la actualidad, ya que el mundo se encuentra más conectado y desarrollado, lo cual implica que las relaciones entre los actores del sistema internacional requieran coordinar, negociar y cooperar para satisfacer sus intereses. La relevancia que la cooperación internacional ha adquirido dentro de las relaciones internacionales ha originado que desarrolle su propio campo de estudio, el cual permite profundizar sobre las herramientas que se utilizan para el análisis de caso en la presente investigación. Por eso, en adelante se abordará la cooperación internacional para el desarrollo desde su propio estudio.

1.2 El campo de la cooperación internacional para el desarrollo

En esta sección se abordará la cooperación desde el campo independiente a las teorías de las relaciones internacionales. Este acercamiento a la cooperación internacional es relevante para el estudio debido a que determina el tipo de vínculo y políticas que se propician entre el Estado y el mecanismo de cooperación internacional. La cooperación internacional se ha vinculado, desde su origen hasta la actualidad, al desarrollo. El desarrollo en la cooperación es concebido de acuerdo a los actores que van a realizar la cooperación (Dubois, 2002). En este sentido, se han identificado dos paradigmas de la cooperación internacional para el desarrollo, de acuerdo a su enfoque y utilidad práctica. El desarrollo de ambos enfoques permitirá conocer cómo la cooperación ha generado sus tipologías de acción de acuerdo a la relación que sostienen con los Estados.

El primer paradigma de la cooperación internacional para el desarrollo surge en un contexto de cambios en el orden del sistema internacional: final de la Segunda Guerra Mundial (1944). La disputa entre el poder liberal y comunista hace que el enfoque del primer paradigma de la cooperación internacional se base en incorporar medidas económicas que pretenden

alcanzar el desarrollo a través de políticas de corte liberal. Estas políticas estaban dirigidas desde el hemisferio Norte para el hemisferio Sur.

Para comprender la dinámica sobre la cooperación internacional para el desarrollo en este paradigma, se ha acudido a los clásicos de la teoría del desarrollo, los cuales hacen énfasis en el ámbito económico. Para Clark (1940), quien recopiló información y experiencias de distintos países occidentales y la India sobre la agricultura, comparó las características de cada experiencia para señalar que las mejoras en el desarrollo agrario genera mejoras en el desarrollo industrial, sobre todo en países que solo producen materia prima para comercializar, como los países de América latina. Asimismo el autor considera la variable del aumento poblacional como determinante en la cadena económica, debido a que no se puede emplear a una población si es que no se le puede alimentar. Las condiciones en las que se encuentran los países desarrollados permiten aumentar el empleo de la población mientras que en países que carecen de condiciones industriales, se generan efectos de subdesarrollo. De acuerdo al planteamiento de Nurkse, los países son pobres debido a que tienen un nivel bajo de ingresos y no cuentan con capital para destinarlo a la inversión, por lo que se requiere de inversión extranjera para que les provea ingresos que aumente la productividad e incremente los ingresos (1953).

La cooperación internacional para el desarrollo económico materializó el análisis de los clásicos a través de un sistema institucional. A partir del acuerdo financiero de Bretton Woods (1944), el cual instauró un orden de cooperación económica internacional que fijó los acuerdos monetarios, financieros y comerciales para los Estados, se crean los organismos financieros internacionales. Se creó el Banco Mundial (BM) en 1944 y el Fondo Monetario Internacional (FMI) en 1945; los cuales determinaron las políticas de cooperación entre sus Estados miembros. Para Whitman, el subdesarrollo de los países es una etapa propia del crecimiento económico, por la cual el desarrollo es una cuestión de eliminar obstáculos existentes y proporcionar los medios necesarios para superar la etapa. Para eso, la ayuda internacional ha contribuido a atenuar los conflictos surgidos en otros sectores no económicos de los países en desarrollo y así alcanzar la modernización (1961).

Los organismos de la cooperación internacional se enfocaron en la transferencia de recursos monetarios de los países del hemisferio Norte hacia los países del hemisferio Sur. Los países del hemisferio Sur recibían las transferencias y préstamos de los organismos a cambio de implementar las recomendaciones y programas propuestos por la cooperación. Las transferencias estaban sujetas al mecanismo de medición del Banco Mundial para clasificar a los países de acuerdo al Producto Bruto Interno per cápita (PBI). La clasificación se basaba en que la cooperación tuviera una distribución de recursos de acuerdo a los ingresos de los países.

El criterio de la clasificación se encuentra bajo el supuesto que a mayor nivel de ingresos, mayor desarrollo (Banco Mundial, 1990). Por lo que la clasificación determina a los países en tres niveles: país de renta baja, media y alta. La mayoría de países de la región de América latina se clasificó, inicialmente, como países de renta baja y en la actualidad son parte de los países de renta media. Es decir, las transferencias efectuadas no han generado en la región el desarrollo deseado para posicionarse como renta alta.

Esta medida ha sido criticada debido a que no abarca la totalidad de la situación del país. La medición y distribución de recursos de acuerdo a ingresos per cápita no agota otras dimensiones que caracterizan el desarrollo de una sociedad o un país. El aumento de ingresos no es suficiente cuando no está acompañado de políticas sociales que reduzcan la desigualdad existente. Asimismo, la designación de países de renta media homogeniza a todos los países que se clasifican como tal, ocultando la heterogeneidad, particularidad y las brechas de cada sociedad en su espacio geográfico, dinámicas políticas, sociales y culturales (CEPAL, 2015).

Esta dinámica internacional sucede a la par de la construcción de las instituciones de los Estados y capacidades estatales en los países del hemisferio sur, por lo que seguir las políticas de los organismos financieros generó deudas con los organismos financieros que fueron saldadas a través del abastecimiento al mercado de los donantes (Cardoso y Faletto, 1969). El desarrollo es sinónimo de crecimiento económico para los Estados por lo que la cooperación se instrumentaliza para alcanzarlo. El crecimiento económico basado en los préstamos de los fondos financieros y la dependencia al mercado del Norte, sin previsión de distribución a nivel nacional, genera el aumento de pobreza (Sanahuja y Gómez, 1999).

Para Hirschman el desarrollo no es un conjunto de importación de técnicas o recetas transferibles a diferentes contextos, ello lo señala en base a la experiencia y las consecuencias de los programas basados en la ayuda al extranjero, lo cual acentuó el subdesarrollo en la región de América latina (1958). Para Lewis (1955) y Myrdal (1957) los países ricos tenían que ayudar a los países pobres. Sin embargo, Lewis señala que los países que solo exportan lo que sus contrapartes le piden, limita la oportunidad para el talento local, generando solo un modo de producción a nivel nacional. En esta misma línea, profundiza Myrdal, que el subdesarrollo es producto de la desigualdad de recursos distribuidos y el poder ejercido dentro de los propios países menos adelantados. Según Prebisch, las relaciones económicas internacionales generaban un sistema de centro y periferia, en el cual los países industriales se encontraban en el centro favorecidos por su progreso (1964; 1965). Esta mirada crítica evidencia la forma en que la cooperación internacional a través de incentivos para el desarrollo económico, generaba brechas entre países que contaban con condiciones más avanzadas que otros.

Estos pioneros partieron del frente que la economía, el crecimiento industrial y la modernización de las sociedades generaba desarrollo, transfiriendo recursos y políticas económicas de una región a otra sin considerar las propias dinámicas de cada una. Asimismo, advierte un pionero de la escuela del desarrollo, Rosestein-Rodan, que no se reconoció las limitaciones del pensamiento y la gestión económica a nivel internacional (1961). Esta escuela planteó el desarrollo desde el ámbito económico y aunque tuvieron sus propuestas que cuestionaban los efectos contracorrientes de las políticas económicas y comerciales basadas en las condiciones de países desarrollados, no incluyeron otros sectores sociales que puedan hacer frente a los desafíos del desarrollo.

De igual forma, otro desafío de esta escuela es plantear las políticas económicas desde el mundo Occidental, salvo unas excepciones que señalaban las particularidades de otras regiones, la mayoría determinó que el comercio y la cooperación internacional a través de transferencias benefician tanto a donantes como receptores. Incluso, algunos escasos pensadores de esta escuela sostienen que el proceso de producción más largo y pertinente es la inversión en el capital humano (Mincer 1981; Tinbergen, 1967). A raíz del foco en el ser humano es que se abordará el segundo paradigma de la cooperación para el desarrollo.

En este sentido, el primer paradigma evidencia que la cooperación para el desarrollo fue un instrumento para desarrollar estrategias económicas (Dubois, 2002). El papel que desempeñan los organismos financieros es que los países receptores se adecúen a las políticas de los países desarrollados. Este enfoque entra en crisis cuando los Estados no cuentan con capacidad de respuesta ante las deudas de los fondos financieros y los resultados de los préstamos no se traducen en mejoras estructurales en la construcción de los Estados de los países receptores. La forma en que procede la cooperación al desarrollo demuestra la condicionalidad existente entre el donante y el receptor, la cual va evolucionando de acuerdo a los intereses de los actores más importantes del sistema internacional.

Frente a ello, el segundo paradigma surge en la década de los 90, cuando la pobreza no ha disminuido y las brechas entre el hemisferio norte y el sur se han acrecentado. En este paradigma, la cooperación internacional incluye en su forma de operar que los países en desarrollo no son homogéneos y hay una heterogeneidad propia que hace que los países alcancen o no niveles de desarrollo (Ocampo y Alonso, 2011; Alonso y otros, 2013). Por ello, la agencia especializada de Naciones Unidas para el Desarrollo (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo) ha incorporado el enfoque de desarrollo humano como propósito de toda acción, ya sea estatal o internacional. Este enfoque se basa en el ser humano como eje de partida y propósito del desarrollo.

De acuerdo a Sen, el desarrollo humano es el proceso de ampliación de las oportunidades de las personas, entendiendo que dichas oportunidades dependen en lo fundamental de las capacidades y libertades de las que pueda disponer, y del papel que ellas mismas tengan como protagonistas del desarrollo (1995). De igual forma, Nussbaum sostiene que el enfoque de desarrollo humano permite el desarrollo de las capacidades humanas en el cual se evalúa la calidad de vida, el acceso a la justicia social y las oportunidades disponibles que cada ser tiene en la sociedad (2012). Para alcanzar tal desarrollo es indispensable erradicar las causas de la privación de la libertad, siendo la pobreza la causa más importante ya que limita el desarrollo de la persona en el resto de las dimensiones de la vida (Sen, 2000; Nussbaum, 2012). Este planteamiento permite cambiar de foco a la cooperación y orientarlo en el ciudadano/a como beneficiario de la misma.

A partir de este planteamiento diversos actores del sistema internacional abordaron la concepción de desarrollo, como las ONG y el sistema de Naciones Unidas y sus diferentes agencias. Esta visión del desarrollo enfocado al ser humano se encuentra materializado a través del Informe sobre desarrollo humano, en el que se aborda el desarrollo a partir de las condiciones en las que se encuentra el ser humano. Una innovación de este informe es la elaboración del Índice de Desarrollo Humano (IDH).

El IDH es una medición que permite ampliar la concepción de desarrollo y evaluar los logros del desarrollo de las sociedades, más allá del crecimiento económico. El IDH tiene tres indicadores referidos a tres ámbitos de la vida del ser humano: salud (esperanza de vida), educación (alfabetismo adultos/as y tasa de matrícula) e ingresos per cápita. El IDH es publicado en el informe que realiza el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) para constatar las condiciones de desarrollo que se encuentran los países. Esta medida permite abordar la cooperación internacional para el desarrollo de una manera holística, al considerar múltiples ejes en torno a lo que abarca el desarrollo. Para ello, los organismos internacionales se especificarán de acuerdo a las áreas temáticas. De igual forma, dentro de la agenda internacional se pautan las políticas internacionales abordadas por los diversos actores internacionales y se orienta la adopción de políticas públicas nacionales que puedan focalizar mejor los sectores sociales.

Esta aproximación de la cooperación internacional atiende a problemas globales, conocidos como los bienes públicos mundiales como la seguridad internacional, la paz, la pobreza, entre otros. Estos bienes públicos son parte de la agenda internacional que están compuestos por las prioridades nacionales e internacionales de los Estados y el sistema internacional.

De manera paralela a la evolución del enfoque del segundo paradigma de la cooperación internacional para el desarrollo, la cooperación ha diversificado su forma de operar con los Estados, de acuerdo a la existencia de la pluralidad de actores, recursos utilizados, ejes temáticos y las condiciones de los Estados. Ello se debe a cambios en las prioridades de los países con el fin de corresponder a las necesidades propias de los receptores de la cooperación. A continuación se presentarán las características de la cooperación, así como la tipología de la cooperación que será utilizada en la presente investigación.

Para que haya cooperación se requiere la existencia de elementos básicos que permiten que la cooperación, del tipo que sea, se pueda realizar:

1. La percepción de que dos o más intereses coinciden y pueden ser alcanzados por ambas partes simultáneamente.
2. La expectativa de una de las partes de que la actuación seguida por la otra parte, o las otras partes si la cooperación fuese multilateral, en orden a lograr sus propios objetivos, le ayuda a realizar sus intereses y valores.
3. La existencia de un acuerdo (expreso o tácito) sobre los aspectos esenciales de las transacciones o de las actividades a realizar.
4. La aplicación de reglas y pautas (protocolos de actuación) que dominarán las futuras transacciones.
5. El desarrollo de las transacciones o actividades para el cumplimiento del acuerdo (Holsti citado en Ayllón, 2014).

Estos elementos básicos señalan la necesidad tanto del Estado como la cooperación internacional para trabajar de manera conjunta. Las prioridades del Estado forman parte de la agenda internacional, por ello la cooperación internacional colabora con el aparato institucional para gestionar dichas prioridades. La heterogeneidad de países que reciben cooperación ha generado la existencia de acuerdos y compromisos legales que determinan el rol y funcionamiento de ambas partes, de acuerdo a las condiciones y objetivos de cada gobierno. La cooperación para el desarrollo se ha estructurado para que se conciba como un mecanismo orientado a estimular y complementar las capacidades de los países para enfrentar sus propios problemas. Hay países que debido a sus condiciones requieren de un tipo específico de cooperación. En adelante se abordará la tipología de la cooperación internacional para el desarrollo, enfatizando en las características de un país de renta media como el Perú.

La cooperación internacional para el desarrollo, de acuerdo a su contenido, puede ser de carácter general o sectorial, orientada a la toma de decisiones conjuntas, al establecimiento de normas internacionales o de carácter operativo en la implementación de medidas o

programas concretos de desarrollo. También se determina de acuerdo al grado de institucionalización, de carácter informal u orgánico, en el seno o como consecuencia de la actividad de Organizaciones Internacionales. Por el número de participantes, puede ser cooperación bilateral (entre país y país), multilateral (a través de organizaciones internacionales) o triangular (un país que financia, otro que ejecuta y un tercero que será beneficiario directo de las actividades) (Ayllón, 2014). La que se abordará en la presente investigación es de carácter multilateral.

La cooperación multilateral se refiere al conjunto de instituciones financieras como el FMI, BM e instituciones de naturaleza política y normativa como el Sistema de Naciones Unidas. La fuente de recursos de la cooperación multilateral está conformada por un conjunto de Estados que buscan apoyar a países en desarrollo. La cooperación puede ser reembolsable o no reembolsable. La cooperación reembolsable otorga recursos que deben ser pagados, mientras que la cooperación no reembolsable, asigna recursos que no necesitan ser devueltos bajo ninguna modalidad (dinero o especie). Sin embargo, hay unas condicionalidades para que la cooperación internacional opere con los Estados. Estas condicionalidades que deben cumplir los países de la región pueden estar relacionadas con criterios políticos, de buenas prácticas económicas, de respeto a los Derechos humanos, entre otras que se suscriben en los tratados y acuerdos.

La cooperación no reembolsable es de tres tipos: financiera, humanitaria y técnica. La cooperación técnica está dirigida a fortalecer las habilidades y capacidades de los países mediante el intercambio de experiencias y conocimientos. Esta cooperación conforma a los países de renta media debido a que estos países cuentan con instituciones capaces de gestionar problemas nacionales pero que requieren de ajustes complementarios (Ayllón, 2014). La asistencia técnica es la medida por la cual se prioriza el capital humano sobre el capital físico, lo cual conlleva que el Estado receptor cuente con todo un aparato estatal capaz de recibir la cooperación y transformarla en acción pública. Este tipo de cooperación es la que se abordará en el presente estudio de caso.

En el caso peruano, el país es clasificado por el Banco Mundial como País de Renta Media alta por lo que se atribuye que el Estado cuenta con los recursos para atender las demandas de la población, y a la vez, se podría inferir que cuenta con una estructura socio económica estable e instituciones públicas fuertes; aunque en la práctica existan limitaciones. En la realidad, los Países de Renta Media cuentan con sociedades heterogéneas, existen brechas en diversos sectores, que impiden la distribución adecuada de los recursos a toda la población

(PNUD, 2017). En estas circunstancias la cooperación participa a través de la asistencia técnica a las instituciones y a la gestión pública.

Los problemas de desarrollo que padece una buena parte de los países de renta media no están relacionados tanto con la provisión de recursos externos, cuanto con la superación de restricciones específicas relacionadas con las condiciones de gobernabilidad, cohesión social, cambio productivo e integración internacional que rigen en esos países. En estas circunstancias es difícil construir instituciones sólidas y la debilidad institucional daña la gobernanza de los procesos de desarrollo, haciendo difícil sostener los procesos de crecimiento y cambio social. Los recursos de la cooperación técnica internacional están dirigidos a fortalecer, complementar y contribuir a los esfuerzos nacionales en materia de desarrollo.

La cooperación internacional está decreciendo en la región de América latina, porque se sostiene que el Estado debe ser capaz de dar solución a sus problemas de manera autónoma (Tássara, 2013). La agenda con los países de renta media alta y alta, abarcan distintos temas a los tradicionales de la ayuda al desarrollo, es más una agenda de asociación: cambio climático, derechos de propiedad intelectual, seguridad energética, entre otros. La región de América latina no es prioridad para la cooperación internacional a pesar de las desigualdades internas en los países y de ser la región más desigual del mundo (CEPAL, 2017). A países con renta media alta como Perú la cooperación internacional se encarga de trabajar el fortalecimiento institucional, defensa de derechos humanos, promoción de derechos sociales, participación política y calidad democrática.

Asimismo, el proceso de planificación de las intervenciones en los países de renta media debe ser altamente específico. Requiere un esfuerzo previo de diagnóstico y de diálogo con el país receptor, una capacidad estratégica para definir de forma selectiva las acciones, una capacidad técnica especializada para dar respuesta a los puntuales requerimientos sobre los que se centra la acción y una mirada amplia para identificar los actores e instrumentos pertinentes. Debido a que la cooperación tiene una intervención de corto alcance, la cooperación debe acompañar al gobierno en un corto tiempo, fortalecer las capacidades del gobierno y sea este quien siga con su labor de desarrollo.

Este subcapítulo ha servido para conocer la trayectoria de la cooperación internacional para el desarrollo, a lo largo de su historia, desde su comprensión en la que es percibida para satisfacer los intereses de los donantes para dar respuesta a los conflictos y a la pobreza económica. Luego se incorpora un sentido ético en el que se busca dar solución a los problemas de la humanidad, pero que no desatiende las demandas de los donantes (Ayllón, 2014). Asimismo, se ha abordado la tipología de la cooperación internacional para el desarrollo y se

ha precisado sobre las características de los Estados en el que se implementa la misma. Esta segunda etapa de la cooperación se caracteriza por otorgar un rol a los Estados que durante el primer paradigma lo protagonizó los organismos financieros. El Estado y sus instituciones públicas son los principales actores para promover las libertades humanas y generar desarrollo a través de políticas públicas. En este sentido, la cooperación al desarrollo manifiesta una nueva racionalidad y marco de acción con los Estados ya que de acuerdo a las condiciones y las características que tienen los Estados, se determina el tipo de cooperación que recibirá.

Ante ello, los Estados tienen la responsabilidad de promover las capacidades humanas y gestionar las capacidades internas a través de las instituciones públicas y la formulación de políticas de desarrollo. Aspectos como el pluralismo, la descentralización, el desarrollo participativo, la buena gestión de los asuntos públicos y la gobernanza ocupan el lugar de privilegio en la cooperación internacional que en décadas anteriores tenían un rol secundario.

1.3 De la cooperación internacional para el desarrollo a la gobernanza

Desde que la cooperación internacional para el desarrollo cuenta con el enfoque de desarrollo humano, la intervención con el aparato estatal tiene una forma de proceder particular y diferente a la mera transferencia de recursos cuando primaba el paradigma económico en la cooperación. Actualmente la cooperación es solicitada para una acción colectiva más estrecha entre el aparato estatal y los mecanismos de cooperación que influyen en el gobierno y la sociedad. La relación entre la cooperación y el Estado implica alcanzar un nivel de coordinación mutua para realizar la acción pública. En este sentido se aborda el concepto de gobernanza como nexo entre la gestión de la cooperación internacional y la gestión doméstica del aparato estatal.

La gobernanza implica la capacidad de gobernar y para ello los Estados toman en cuenta los recursos e instituciones disponibles para generar acciones que repercuten en la sociedad (Aguilar, 2006). Desde la esfera internacional, la comunidad internacional ha priorizado ciertos sectores y creado fondos especializados de cooperación. Estas fuentes de cooperación requieren de un interlocutor que fije políticas sectoriales y que sea el responsable de la ejecución de dichos planes. Por ello, el Estado debe contar con una agenda que tenga relevancia

y capacidad para la formulación de políticas, en la cual se requiere la participación de la cooperación internacional.

El término de gobernanza surge en la crisis de los Estados sociales y de las sociedades socialistas estatizadas, la probabilidad del derrumbe del capitalismo por su contradictoria estructura interna, la probabilidad que las crecientes democracias de los Estados sociales industrializados entre en crisis o la probabilidad de que las democracias emergentes entraran en crisis por no haber construido a tiempo sus capacidades básicas de gobierno. En este contexto los gobiernos son incapaces de hacerse responsables de atender a los problemas a partir de sus instituciones y a la vez, adaptarse a nuevas formas de organización social, económica y política (Mayntz, 1993). En otras palabras, el aparato estatal reconoce la debilidad institucional la cual daña la capacidad de gobierno y los procesos de desarrollo, haciendo difícil sostener los procesos de crecimiento y cambio social.

Frente a ello, el concepto de gobernanza incluye como precondition las instituciones y los recursos (de autoridad, coactivos, económicos, informativos, administrativos) que hacen que el gobierno esté en aptitud de gobernar a su sociedad (Aguilar, 2006). Ello refiere a la presencia de actores no estatales que puedan suministrar las deficiencias de los actores estatales y aportar en la construcción de la gobernanza. Por eso, no solo se hace referencia a instituciones del sector público para alcanzar el buen gobierno, porque como se viene señalando hasta el momento, la participación de actores internacionales ha impulsado la creación de políticas de impacto nacional como internacional.

El gobierno como el agente central o único actor encargado del gobierno de la sociedad, dotado de un gran espacio de autonomía y soberanía respecto de la sociedad, ya no posee el control absoluto del bienestar y la prosperidad social; los cuales recaen en múltiples actores nacionales e internacionales (Aguilar, 2006). El gobierno con sus recursos y acciones ya no está en aptitud de ofrecer una respuesta satisfactoria a estos asuntos cruciales para la dirección de la sociedad, ya que en la sociedad se han desarrollado dinámicas más complejas que requieren la participación de actores, es decir, tomadores de decisión que se encuentran envueltos en la gestión pública.

El gobierno se encuentra en constante desenvolvimiento con los diversos actores que conforman la sociedad, como la sociedad civil organizada, el sector privado, poderes fácticos y organismos internacionales. La cuestión consiste en identificar las capacidades y poderes de los que carece el gobierno e idear entre los actores involucrados los medios para que las instituciones los adquieran. En este punto es donde la cooperación internacional para el desarrollo, bajo la modalidad de asistencia técnica interviene en la sociedad, y la tarea culmina

cuando se dota al gobierno de las capacidades o poderes institucionales, fiscales y administrativos.

La gobernanza multinivel, es decir, entre la colaboración del actor internacional y el aparato estatal, está sujeta de acuerdo a las carencias o necesidades que sostenga el aparato estatal. En el caso peruano está denominado como país de renta media e IDH alto (0,73) por lo que corresponde que la contribución de la cooperación internacional sea por medio de la asistencia técnica, ya que este posicionamiento global hace mención a que las instituciones estatales son capaces de gobernar. Es decir, se cuenta con las instituciones y los recursos para hacer frente a las demandas de la ciudadanía a pesar que el transcurso de esta gestión sea deficiente. Ante ello, la asistencia del PNUD señala que está orientada al fortalecimiento de las capacidades del Estado como una estrategia de desarrollo para países con las características anteriormente señaladas, como el Perú.

El enfoque de desarrollo humano que sostiene el PNUD es el marco conceptual que promueve la ampliación de las capacidades de las personas como fundamento de una sociedad libre, con oportunidades crecientes para la ciudadanía. Este marco se operativiza a través de la asistencia que brinda a los Estados cooperantes. Esta asistencia se basa en procesos de aumento de capacidades humanas e institucionales por medio del acompañamiento de expertos a fin de asesorar y prestar asistencia a las instituciones públicas, promoviendo el estudio e investigación y participando en la coordinación de esfuerzos de la cooperación internacional y los actores nacionales. La asistencia técnica descrita tiene como objetivo el fortalecimiento de las capacidades estatales para que este pueda asumirlo con mayor eficiencia y también esté orientado al desarrollo humano.

En este sentido la gobernanza expone la presencia de diversos actores en la gestión del gobierno, generando que estos actores involucrados interactúen para formular, promover y lograr objetivos comunes, por medio del intercambio mutuo de conocimientos, recursos, ideas y normas (Zurbriggen, 2011). De acuerdo al estudio de caso, el actor participante en la construcción de la gobernanza es un actor internacional por lo que se le denomina en la literatura como actor multinivel, porque el aparato estatal ocupa una escala nacional mientras que la cooperación internacional, ocupa la escala transnacional. Es decir, la cooperación es un actor no estatal, autónomo, que transa con las instituciones estatales y genera un impacto a nivel nacional.

Por ello, la presencia y coordinación entre actores multinivel señala que la gobernanza consiste en la *coordinación, orientación y dirección de sectores, de grupos y de la sociedad, más allá de los órganos clásicos de gobierno* (Le Gales, 2014. p, 260). La cooperación

internacional para el desarrollo cumple el rol de formar parte del espacio en el que participan otros actores no estatales y con los que se desarrollan las políticas sociales. La participación de actores que no sean únicamente los estatales permite abordar de manera más completa las demandas de la sociedad. Asimismo, la relación entre la cooperación con el aparato estatal sirve para fortalecer la institucionalidad estatal y desarrollar políticas sociales que armonicen las relaciones entre el Estado y la sociedad. Por eso, la cooperación internacional también sirve como catalizadora en resolución de problemas públicos. Para utilidad de esta investigación solo se expondrá a la cooperación internacional para el desarrollo, y propiamente se hará mención a la agencia de Naciones Unidas para el Desarrollo, en la construcción de la gobernanza.

El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) hizo propio el término de gobernanza al hacer referencia al desarrollo sustentable y buscar alcanzar niveles de calidad para los seres humanos a través de la acción entre diversos actores del sistema internacional (1997). Así como el PNUD, otros actores de la cooperación internacional como el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) han de desempeñado una función central en el desarrollo y posterior transferencia de la noción de buen gobierno, buscando volver más efectiva la ayuda internacional en los países subdesarrollados (Weiss, 2000; Grindle, 2007). Entre estos actores se planteó el desafío de articular objetivos, agendas y metas acordes con compromisos internacionales (Tassara, 2014). Esta agenda permite que tanto instituciones nacionales como internacionales puedan gestionar políticas en base a prioridades nacionales y asimismo contribuyan a la agenda internacional.

En este proceso de coordinación entre actores multinivel se establece una agenda de trabajo, denominada agenda pública, la cual aborda los temas de prioridad nacional acordadas entre los públicos de mayor poder en la sociedad. La conformación de esta agenda pasa por la relación entre el gobierno y el actor multinivel, la cual está regulada a través de un conjunto de normas, acuerdos y pactos que establecen ambos actores. La cooperación en este sentido se basa sobre principios subsidiarios. Ello implica no solo respetar el espacio de políticas de las naciones, sino también utilizar las capacidades del Estado nacional para implementar los acuerdos internacionales, en lugar de crear organizaciones que reemplacen la toma de decisiones y la formulación de las políticas del país.

La agenda pública requiere que los actores cuenten con legitimidad para que tanto ellos puedan institucionalizar la relación y para que la agenda pública tenga aceptación. Por eso, la legitimidad implica abordar procesos de la gestión pública y modos de socialización con otros actores que poseen poder de decisión dentro y fuera de la arena institucional (Gaxie, 2003). Esta relación entre el Estado y la cooperación internacional se establece bajo principios de

legitimidad debido al soporte institucional que brinda la cooperación a los gobiernos para resolver problemas y rendir cuentas acerca de la aceptabilidad social y la eficacia de la acción pública. Por ello, los actores que participan en la formulación e implementación de la agenda pública cuentan con un grado de legitimidad otorgado por grupos de poder que facilitan o dificultan la gestión pública (Laborier, 2016).

La cooperación internacional y la asistencia técnica de la cooperación brindan instrumentos que el Estado no cuenta o que se le dificulta manifestar, para plantear la acción pública más adecuada de acuerdo a las características de la sociedad. En este sentido, la legitimidad es necesaria para los tomadores de decisiones, los cuales deben pensar en el impacto de los públicos a quienes afectará. Asimismo, la cooperación internacional cuenta con una aprobación mayor que otros actores en la agenda pública, ello se debe a su trayectoria y reconocimiento del expertise que se le atribuye.

En este sentido, la gobernanza ha adquirido relevancia a raíz de las deficiencias estatales para manejar los asuntos del gobierno nacional. Por ello, la cooperación internacional para el desarrollo ha diversificado su modo de operación, a través de asistencia humanitaria, financiera y técnica para la construcción de la acción pública y sopesar las deficiencias con las que cuenta el aparato estatal. Bajo este desarrollo teórico de la gobernanza es que se sostiene la cooperación internacional para el desarrollo en el Perú. A continuación se hará referencia a la situación concreta del país.

La asignación de la cooperación está basada de acuerdo a la renta de los países y el Perú está catalogado como país de renta media alta. A medida que los países progresan requieren de instituciones capaces de gestionar los problemas de coordinación entre diversos sectores institucionales y atender a demandas más exigentes de la sociedad. En la práctica el avance institucional no siempre va de la mano con la capacidad de respuesta del Estado a las demandas sociales. Por ello, el tipo de cooperación que recibe el Perú es de asistencia técnica. La asistencia técnica opera por medio del fortalecimiento de las capacidades y habilidades técnicas presentes entre los miembros de la cooperación, como intercambio de experiencias y conocimientos.

Por otro lado, los riesgos de la asistencia técnica también puede suponer la transferencia de tecnologías que no se adecúan a las particularidades necesarias del país que recibe la cooperación. Ello se puede dar cuando no se considera el contexto local o cuando no se promueven los recursos abundantes del país que recibirá ayuda (Sanahuja y Gómez, 1999). Todo ello contribuye a un desarrollo enajenado y forzado a una realidad externa que ocasiona

repercusiones negativas en las sociedades, como ocurrió con las transferencias económicas como única medida para alcanzar el desarrollo.

Es importante que la cooperación reconozca las limitaciones de su accionar y las condiciones de gobernanza donde las interacciones entre organismos públicos, sector privado y sociedad civil, estén organizadas para resolver los problemas sociales o la creación de oportunidades para la sociedad, Pierre y Peter (2000) y Meuleman (2009). Sin embargo, las instituciones del aparato estatal peruano aún cuentan con retos de presencia en todo el territorio, coordinación multisectorial y garantizar oportunidades de desarrollo inclusivo y sostenible.

Por otro lado, los esfuerzos de la cooperación para fortalecer el aparato estatal también son vistas de manera contraproducente para efectos de las instituciones públicas. Fukuyama sostiene que la asistencia brindada por la cooperación internacional limita la capacidad de reacción del Estado frente a sus propias deficiencias (2004). Este autor resalta que estas deficiencias son asumidas por organismos internacionales debido a la expertise, los recursos, la tecnología y otras competencias con las que cuentan los organismos internacionales de cooperación. Pero cuando la cooperación deje de estar presente en el país, el Estado carece de las herramientas propias para asumir dichas dificultades. Esto es un riesgo que se plantea en el desarrollo del caso. Con ello, si se quiere comprender el estado del actor estatal para llevar a cabo la acción pública y el tipo de intervención por parte de la cooperación internacional, es importante revisar los postulados sobre la capacidad estatal. En el siguiente subtítulo se abordará la capacidad del Estado para gestionar la acción pública.

1.4 La respuesta de la capacidad estatal a la cooperación internacional

En la actualidad el Estado se enfrenta a la paradoja global de tener que conducir una sociedad que en las últimas décadas ha alcanzado altas tasas de crecimiento y notables avances en algunos de los fundamentales indicadores económicos y sociales. Pero al mismo tiempo, se mantienen persistentes estructuras de exclusión, pobreza y falta de libertades que aquejan a millones de seres humanos (Chediek, 2010). En este desafío se enmarca las funciones del aparato estatal peruano. Dichas funciones son importantes porque determinan las capacidades, y al mismo tiempo, las limitaciones con las que cuenta el aparato estatal para gestionar la acción pública.

La cooperación internacional, como se ha desarrollado, son un conjunto de componentes que están canalizados por medio de las instituciones públicas para alcanzar los objetivos acordados mutuamente. En este sentido, se requiere que el aparato estatal asuma compromisos internacionales y que a la vez incorpore parte de los intereses y objetivos de los actores internacionales en la gestión nacional. Las condiciones en las que se encuentra cada Estado, señala el tipo de cooperación internacional que recibirá.

A lo largo de las décadas de posguerra la reducción del tamaño del sector estatal fue el asunto preponderante en política, otros actores como la empresa privada y organismos de cooperación financiera internacional habían tomado el timón en los asuntos públicos nacionales e internacionales, sobretodo en la región de América latina. A partir de los 80 se abordó al Estado desde su capacidad, autónoma e independiente, para implementar sus propias preferencias, más allá de lo que acontece en la economía y sociedad (Skocpol, 1985). Asimismo, el Estado se basó en cómo las instituciones estatales son transformadas de acuerdo a acontecimientos que ocurren a nivel nacional e internacional (Tilly, 1990). En estas aproximaciones al Estado, se hace referencia a las capacidades del aparato estatal para formular políticas y transformar la realidad en base a demandas entre la sociedad y las instituciones públicas. Por ello, el Estado se configuró como actor principal en la planificación nacional con el fin de implementar la acción pública. De esta manera, en el campo de investigación del Estado, propuso un acercamiento a través de las capacidades que el aparato estatal posee para comprender su relación con el resto de actores presentes en la sociedad. Tal concepto ha sido ampliamente abordado por una gran cantidad de autores y perspectivas. A continuación, se señalarán las contribuciones de la academia sobre la capacidad estatal orientada a la gestión de la acción pública.

Uno de los abordajes con mayor consenso académico y de utilidad para esta investigación es que la capacidad estatal se basa en el cumplimiento de los objetivos que el Estado, por medio de todo su aparato, fija (Skocpol, 1989; Repetto, 2004; Fukuyama, 2004; PNUD, 2010; Bertranou, 2011). En esta precisión se enfatiza el grado de eficacia que tengan las instituciones políticas para responder a los desafíos de demanda pública, como el desarrollo económico, social y político (Weaver y Rockman, 1993). Planteado desde la perspectiva nacional, la capacidad estatal será un primer factor que determinará la posibilidad de una buena respuesta del Estado a los desafíos (Dargent, 2016 p. 15). Este cumplimiento de objetivos o buena respuesta debe contar con factores internos que le permitan ejecutarla de manera eficiente, como una burocracia profesional autónoma y recursos disponibles (Dargent, 2014). Asimismo, un indicador que corresponde a la capacidad del Estado en torno a la acción es la

autonomía, referida ésta por la presencia de diferentes actores de poder que capturan o influyen en los procesos del aparato estatal (Bersh, Praca y Taylor, 2013). Sobre esta mención es que se precisará y ahondará la capacidad del Estado en relación a la presencia de la cooperación internacional.

Por ello, la capacidad estatal debe contar con dos características imprescindibles: poseer un grado de autonomía y ser capaz de una implementación efectiva de las decisiones y políticas, imponer su autoridad, afectar intereses sociales, obtener ingresos o controlar de modo efectivo el territorio, han sido formas en cómo se ha concebido la capacidad del Estado (Tilly, 1975; Mann, 1986; Skocpol, 1985; Evans, 1992; Soifer, 2008). Asimismo, también se ha discutido considerar a los Estados como actores no unitarios, es decir, que están compuestos de diferentes subpartes y niveles variados de poder (Skocpol, 1985; Geddes, 1994; Migdal et al., 1994; Hubber, 1995; Soifer, 2008). Los cuales desarrollan sus propias dinámicas de gestión y articulación con los actores sociales.

A partir de los elementos señalados, la propuesta conceptual en la que se enmarcará la presente investigación abordará la capacidad estatal de acuerdo a la aproximación que refiere Dargent (2012; 2016), ya que su objeto de estudio es el aparato estatal peruano en relación a los vínculos con otros actores que influyen en la configuración de las funciones y desempeño de las instituciones. Este autor identifica la capacidad de las unidades o agencias institucionales de acuerdo a la calidad de profesionales con los que cuentan, nivel de autonomía frente a intereses y actores externos y determinación para llevar a cabo decisiones internas (Dargent, 2012). En la actualidad, con la presencia de fenómenos que influyen en los intereses estatales y demandan respuestas ante ellos, como la globalización, se debe contar con burocracias competentes para adaptarse y responder estos retos (Bersch, Praca, & Taylor en Dargent, 2015). En este escenario se enmarca la capacidad del Estado peruano para desplegar la maquinaria estatal y atender las demandas públicas.

Ante ello, la capacidad estatal se va configurando en base a la capacidad de acogida y respuesta de actores sociales que inciden en los procesos de gestión, como en las decisiones institucionales. La capacidad estatal que se adecúa al trabajo que viene desempeñando el aparato estatal en la gestión del PNAE QW, se basa en la disposición de recursos y el peso de los actores internacionales que influyen en las respuestas institucionales. En este sentido, se verá cómo la respuesta estatal incorpora factores institucionales y sociales para la atención del problema público.

La construcción de la capacidad estatal se basa en lo anteriormente señalado y en las herramientas de planificación y gestión disponibles para hacer cumplir las reglas y contener lo

que se ha denominado brecha de implementación (Dargent y Urteaga, 2016). La brecha de implementación es la disparidad frecuentemente enraizada entre lo que se anuncia como política y lo que en realidad se ejecuta (Grindle, 2007). Ello representa vacíos que generan el efecto inverso al incremento de capacidades estatales. En muchos casos, paralelamente a la capacidad estatal se cuenta con la participación de actores no estatales en el proceso de gestión pública para cubrir las brechas de implementación estatal. Estos actores pueden ser privados e internacionales y pueden incidir en los resultados de la capacidad estatal. En este sentido, se reconoce un factor independiente, al estatal, que proviene de los actores sociales y fuerzas políticas (Dargent, 2016; Centeno y otros, 2017). En este caso, la intervención de la cooperación internacional cumple tal rol.

En el Perú, como en otros países de América latina, la historia de la construcción de la capacidad estatal ha sido limitada, las instituciones débiles y ha contado con una gobernabilidad problemática señala Martínez (2007). Por ello, las políticas públicas se han caracterizado por contar con deficiencias, producto de las descoordinaciones de las acciones entre los actores estatales y el manejo o carencia de los recursos. En este sentido, el abordaje de la capacidad estatal cumple doble rol para la gestión pública, sea ésta internacional o nacional. En el plano internacional, la capacidad estatal es un condicionante para que la cooperación internacional determine el tipo de cooperación (humanitaria, técnica, financiera, etc.) que recibirá el aparato estatal. Es decir, los indicadores de IDH, la clasificación del país como renta baja, media y alta y otros indicadores que miden la gestión e institucionalidad; orientan la asignación e intervención de la cooperación internacional en la gestión doméstica. De igual forma, desde el plano nacional, la capacidad estatal señala la disponibilidad de toda la maquinaria estatal para planificar, gestionar y ejecutar la acción pública, por medio de recursos, herramientas y estrategias.

El concepto de capacidad estatal es imprescindible para conocer el tipo de instrumentos de acción pública que se producen en la relación entre el actor internacional y el aparato estatal, dado que las limitaciones de la capacidad estatal generan la intervención de la cooperación internacional y los instrumentos creados están orientados a cubrir dichas brechas. De esta forma, se hace necesario presentar el resultado de la relación entre la cooperación internacional y el aparato estatal, es decir, los instrumentos de acción pública.

1.5 La acción pública y los instrumentos de acción pública

La acción pública es la ejecución de las instituciones públicas, en la que participan una pluralidad de actores, públicos, privados, transnacionales y actúan conjuntamente en interdependencias múltiples, a nivel nacional y local para producir formas de regular las actividades colectivas (Comaille, 2016). La acción pública es la razón de ser del Estado, es decir, es responsable de problemas públicos que ningún otro actor los aborda como suyos. En este sentido la acción pública se lleva a cabo en un contexto institucional, normativo e instrumental, con diversos grados de libertad para sus actores, donde el Estado es comprendido como un espacio estratégico de disputa y las políticas públicas son la materialización de la lucha política, en la que se juega el conjunto de legitimidades sociales, públicas y privadas.

Por ello, se señala que las políticas públicas son una forma particular de acción pública colectiva, en la cual intervienen actores del aparato estatal como externos, que tienen efecto sobre un campo específico de la sociedad o del territorio (Thoenig, 2016). Una política pública puede tomar la forma de un programa específico llevado a cabo por los actores que participaron en su gestión. La política pública evidencia la capacidad que tienen los sistemas públicos de gestionar las demandas y los problemas públicos, y de fabricar una política. En la presente investigación se presentará un programa social como respuesta a mejorar la calidad de la educación y alimentación, que involucra la participación del aparato estatal nacional y regional conjunto a la cooperación internacional para el desarrollo.

Es necesario considerar la decisión pública como instrumento de un Estado que planifica con otros actores. La decisión pública permite conocer quienes se encuentran en la ejecución de la acción pública, es decir, quienes son los tomadores de decisión. “La decisión pública es el producto de la reunión de una voluntad política y de una estructura administrativa” (Halpern, 2016, p. 145). La decisión pública es colectiva porque requiere la participación de diversos actores gubernamentales, privados, supranacionales, etcétera. Estos tomadores de decisión forman parte de un contexto que les otorga ciertas características que les limita o facilita los recursos. Hay juegos de poder e instituciones, por ello los tomadores de decisión se asientan en una racionalidad y lógica propia de proceder de acuerdo a los factores externos e internos de los mismos.

La decisión pública es considerada como instrumento de un Estado que planifica, determina objetivos y reglas, y trabaja sobre la idea de una acción pública que implica una multiplicidad de actores multinivel para la construcción de la misma. Para realizar la acción

pública primero debe haber un proceso de toma de decisión entre los actores implicados. Esto no se reduce únicamente a la aplicación de reglas y normativas, sino a discusiones, negociaciones entre los actores y sus intereses divergentes. El discurso de los actores tiene como desafío la viabilidad de la acción pública. Por ello, en la realidad muchas políticas terminan truncadas al no llegar a consensos para su ejecución.

Asimismo, la decisión pública es importante porque designa las herramientas que las autoridades responsables de la acción pública utilizarán para ejecutar. De esta forma, las herramientas dispuestas para la creación de la acción pública cuentan con una lógica que puede tener una dimensión política fuerte. Ello dependerá de la técnica que utilice la política para llegar a los destinatarios. Esta técnica es lo que se materializa a través de diferentes instrumentos de acción pública.

Los instrumentos de acción pública son la unidad más acotada de análisis sobre el que se desarrollará el estudio de caso en la presente investigación, esta es la unidad propuesta como rango medio. La acción pública es construida tanto por los actores que toman decisiones como por técnicas e instrumentos. De esta forma, se expone que la cooperación internacional es quien promueve la creación de instrumentos que tendrán un impacto en la acción pública. El PNUD a través de la asistencia técnica que brinda al PNAE QW dispone de instrumentos que mejorarán los procesos de gestión, de acuerdo al convenio marco entre ambas instituciones, los cuales al aplicarlos tendrán un efecto en la acción pública.

Un instrumento de acción pública constituye un dispositivo a la vez técnico y social que organiza las relaciones sociales entre los actores públicos y no públicos y sus destinatarios (Lascoumes y Le Gales, 2016). Los instrumentos de acción pública son la forma operativa y materializada de la acción de los actores articulados para la gestión pública. Ello remite al conjunto de los problemas que plantean la elección y la decisión pública. Se trata de entender las razones que incitan a no sólo escoger a un instrumento en vez del otro sino, en contemplar los efectos que resultan de tal elección. “Estos instrumentos pueden ser legislativos y reglamentarios, económico y tributario, resultante de una convención, y exhortativo, informativo y comunicacional” (Lascoumes y Le Gales, 2016, p. 285).

Los instrumentos orientan las relaciones entre los actores que elaboran la acción pública y la sociedad, debido a los dispositivos que están compuestos por componentes técnicos (medición, cálculo, procedimientos) y sociales (representación, símbolos). La creación de los instrumentos se encuentra en todo el proceso de la acción pública, ya que se requiere contar instrumentos para recoger la situación inicial (informes), presupuesto (impuestos, ayuda económica) y percepción de la población a través de observaciones estadísticas. Los

instrumentos representan y proyectan la manera en que se articulan las instituciones públicas y cómo se canalizan las sinergias entre los actores multinivel.

Los instrumentos de acción pública generan cambios de las políticas públicas. Este cambio se da por medio a las reformas de las técnicas utilizadas en la política pública más que en el fin de la misma. En este sentido, la determinación de los instrumentos a utilizar puede ser el objeto de conflictos y/o logros políticos entre los actores, intereses e instituciones, debido a los resultados que puede alcanzar. Ello se debe a que los actores intervinientes en la acción pública poseen diversas visiones sobre los procesos de la gestión pública. Los instrumentos no son neutrales, son elegidos debido a criterios técnicos y políticos, los cuales producen efectos específicos independientes a los objetivos que se les asigna inicialmente (Lascoumes y Le Gales, 2016). La acción pública selecciona los instrumentos de acción y a su vez, los instrumentos de acción pública evidencian los intereses de la acción y quienes están detrás de ella, ello puede hasta ocasionar disputas políticas e imposibilitar la acción pública.

Estas herramientas teóricas brindadas a lo largo del capítulo permiten analizar la asistencia técnica que brinda el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) al Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma (PNAE QW), por medio de la creación de instrumentos de acción pública. Esta cooperación multinivel entre el PNUD y el PNAE QW se transforman en medios de operar y dispositivos que permiten materializar la acción pública. A partir de lo señalado, en el siguiente capítulo (segundo capítulo) se procederá a describir los actores que construyen los instrumentos de acción pública, estos son: el PNUD y el PNAE Qali Warma y en el tercer capítulo se analizarán los instrumentos de acción pública que surgen a raíz de la relación entre ambos actores.

El presente gráfico señala los conceptos desarrollados en esta sección, los cuales son necesarios para la comprensión del estudio de caso:

CAPÍTULO II: LA RELACIÓN ENTRE EL PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS (PNUD) Y EL PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR QALI WARMA (PNAE QW)

La cooperación internacional para el desarrollo nació en un mundo caracterizado por la presencia de dos bloques en conflicto como resultado de la segunda guerra mundial, hoy ese mundo ya no existe. En su lugar, se configura un mundo dinámico donde hay diversos actores que convergen y cuentan con creciente capacidad de impacto internacional. Este dinamismo señala responsabilidades comunes entre los Estados y los agentes internacionales, es decir, grados de compromiso acordes con los niveles de desarrollo de los países, como las diferentes formas de cooperación entre Estados. En esta sección se presentará a la cooperación en el Perú, sobretodo haciendo énfasis al funcionamiento del organismo de Naciones Unidas especializado en el desarrollo: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

2.1 ¿La cooperación desde siempre y para siempre en el Perú?

La cooperación en el Perú es un mecanismo complementario a los esfuerzos del Estado, dirigido a mejorar la calidad de vida de la nación peruana a través del aumento de las capacidades humanas y el aseguramiento de acceso equitativo a oportunidades de desarrollo en el marco de los objetivos nacionales. El empleo óptimo de la cooperación internacional no reembolsable, como el de Naciones Unidas, demanda lograr máxima concordancia entre los agentes de cooperación y los objetivos nacionales de desarrollo. A su vez, ello exige poner en práctica una gestión interinstitucional coordinada que permita conciliar las estrategias de intervención de las fuentes oferentes de cooperación, la estrategia de desarrollo formulada por el Perú y emplear un marco adecuado de evaluación y seguimiento que asegure la

transparencia, eficacia, eficiencia y sostenibilidad de las intervenciones llevadas a cabo (APCI, 2007).

Las modalidades que pueden adoptar la cooperación técnica en el Perú están regidas según la ley peruana y son cuatro: asesoramiento, capacitación, servicios de voluntarios y donaciones. El asesoramiento consiste en los servicios de expertos para facilitar la solución de problemas científicos o tecnológicos. La capacitación, a su vez, es la especialización de recursos humanos a ser usados en el proceso de desarrollo del país. Los servicios de voluntarios son las acciones de profesionales y/o técnicos que sin propósito de lucro colaboran en la ejecución de proyectos de desarrollo. Finalmente, una donación es la transferencia, a título gratuito, de dinero o bienes que complementan la realización de un proyecto. En años recientes han surgido nuevas modalidades de cooperación que escapan a la clasificación tradicional (asesoramiento, capacitación y donaciones), especialmente al interior de la cooperación de organismos no gubernamentales. Entre estas modalidades pueden citarse el cofinanciamiento de proyectos, el financiamiento institucional, el apoyo editorial, las subvenciones para investigación y promoción social, entre otras (González y Jaworski, 1990).

Las organizaciones intergubernamentales, tales como las Naciones Unidas y los organismos regionales, tienen principalmente una función de asistencia normativa y técnica, y cuentan con recursos limitados para iniciar intervenciones de cambios sociales. Estas entidades son percibidas como más neutrales que las instituciones financieras internacionales, y frecuentemente proporcionan asesoría a los países en desarrollo para contrarrestar los puntos de vista e influencia de esas últimas. Estas pueden difundir información, fomentar el intercambio de experiencias, organizar y lanzar proyectos demostrativos, proporcionar asistencia técnica a quienes formulan y ejecutan políticas, establecer mecanismos para la provisión de bienes públicos y usar su poder de convocatoria para organizar diálogos y promover el consenso en intervenciones a favor de la población vulnerable a nivel nacional y local. Esta asistencia técnica se operativiza a través de instrumentos que serán empleados por medio de los proyectos que diseñe la agencia de cooperación internacional para las instituciones estatales que lleven a cabo la acción pública.

En el Perú, las organizaciones internacionales han desempeñado estos roles a partir de la década de los 90. Los flujos y las transferencias de recursos de la cooperación internacional hacia el Perú se han dado en dos etapas que han pautado el cambio: antes de la década de los 90 y posterior a la década de los 90. Estas etapas están relacionadas con dos condiciones: la posición del país en la comunidad financiera internacional y el grado de confianza de las agencias internacionales con respecto al Estado, y a todo ello el predominante enfoque de

desarrollo económico. Con respecto a la primera etapa, tras una iniciativa del Banco Mundial, la comunidad internacional de cooperantes optó el uso del Producto Bruto Interno - PBI, expresado en términos per cápita como criterio de clasificación a los países que reciben cooperación. Ello atiende al supuesto que, conforme los países incrementan su nivel de ingresos per cápita, los Estados disponen de más recursos y herramientas para combatir la pobreza y financiar su desarrollo. De esta forma el Perú dejó de ser clasificado país de renta media (PBI 56,7 miles de millones de dólares en el 2002) y pasó a ser país de renta media alta (PBI 126,8 miles de millones de dólares en el 2008). En los últimos 30 años el PBI del Perú se ha ido incrementando por lo que la cooperación destinada al Perú ha ido disminuyendo. Asimismo, el grado de confianza de las agencias internacionales hacia los Estados aumenta conforme las capacidades institucionales se traducen en mejores condiciones para la sociedad y ello está demostrado en el informe de desarrollo humano.

Con respecto a la segunda etapa, a partir de la década de 1990, las relaciones entre la cooperación y el Estado se congelaron por lo que la cooperación mantuvo relaciones directas con las actividades de las ONG. Ello se debió porque el Perú dejó de pagar la deuda a la banca privada internacional en 1984 y en 1986 a la banca multilateral de desarrollo y a otros organismos financieros. A partir de 1990, las medidas destinadas a lograr la reinserción en el sistema financiero internacional significaron la renegociación secuencial de los pagos de la deuda: en primer lugar, con el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). En segundo lugar con el Club de París y la banca privada. Una vez reanudados estos pagos (1991 con el BID, 1993 con el FMI y BM) se reabrieron las líneas de crédito y a la vez se aumentó notablemente la influencia de estos organismos sobre las prioridades y políticas del Gobierno.

Ello coincidió con un giro en la cooperación internacional y la banca multilateral, desde un apoyo prioritario al ajuste estructural y las reformas macroeconómicas, hacia la ejecución de políticas sociales y la incorporación de las ONG y las organizaciones de beneficiarios en el diseño y la implementación de los proyectos sociales. Este cambio de enfoque en el nivel internacional coincidió con el incremento del gasto público que se produjo. Se generaron redes en el ámbito de la ejecución de la política social donde se desarrollaron relaciones de mayor cooperación entre las agencias encargadas del apoyo social, como en el Programa Nacional de Asistencia Alimentaria (PRONAA) y en el Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social (Foncodes), y ciertas ONG. El Estado aportó los recursos financieros, alimentarios y las redes logísticas, mientras que las ONG contribuyeron con su experiencia de intermediación en el terreno social, así como su capacidad de innovación.

En el caso de los países de renta media alta como el Perú la cooperación internacional se da a través de la asistencia técnica orientada al fortalecimiento estatal, al despliegue de capacidades técnicas del receptor y al mejoramiento del diseño de políticas. Es requerida una cooperación que se oriente hacia el fortalecimiento de capacidades institucionales, menos dependiente del personal técnico expropiado y más sensible a la aplicabilidad de los conocimientos a las condiciones locales. Con esta metodología de cooperación, la finalidad es que las instituciones públicas se fortalezcan para que el aparato estatal cuente con las capacidades para abordar los desafíos al desarrollo y transforme la realidad.

De acuerdo a esta visión, desde el Estado peruano se vio necesario contar con una institución que canalice la cooperación internacional. En el 2002 se creó la Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI) con el fin de ser el ente rector y responsable de recepcionar y gestionar los recursos de la cooperación técnica internacional, orientados al desarrollo en el Perú³. La APCI es un organismo del poder ejecutivo, el cual se encuentra adscrito al Ministerio de Relaciones Exteriores. Existen dos documentos claves que recogen las pautas brindadas por el Estado para encaminar la cooperación internacional: la Política Nacional de Cooperación Técnica Internacional y el Plan Anual de Cooperación Técnica Internacional.

La Política Nacional de Cooperación Internacional es el documento directriz que establece los lineamientos estratégicos para la cooperación técnica internacional en el marco de los planes nacionales de desarrollo, como el Plan Bicentenario elaborado por Centro Planificación Nacional (CEPLAN) y la Política Nacional de Desarrollo definida por el Poder Ejecutivo, para dirigir los esfuerzos del Perú como país socio en la cooperación al desarrollo, en ella se destaca los principios de la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo. Ella se basa en que los cooperantes mantengan su apoyo en estrategias, instituciones y procedimientos nacionales de los países socios, incluyendo los compromisos internacionales asumidos a nivel nacional.

La Ley N°27692 recoge la Política Nacional de cooperación técnica internacional y las directrices hechas por el Estado para encaminar la cooperación internacional. Esta Ley fue creada debido a que no se contaba con una institución de planeamiento estratégico. Por ello, el Estado peruano busca que haya un órgano que se encargue de concentrar todas las políticas de planificación tanto a nivel nacional como internacional. En el 2008 se crea el Centro Nacional

³ Extraído de la página web oficial de la Agencia Peruana de Cooperación Internacional

de Planeamiento Estratégico (CEPLAN), el órgano técnico y actor responsable de las políticas de planificación nacional.

El otro documento directriz de la cooperación internacional en el Perú, es el plan anual de cooperación técnica internacional, el cual relata las pautas brindadas por el Estado para encaminar la cooperación internacional. El plan establece las prioridades específicas a nivel temático y territorial que atienden prioridades de corto y mediano plazo; y consolida el plan de oferta y el plan de demanda que el Estado peruano establece. Este plan tiene por finalidad orientar a los diversos actores del Sistema Nacional Descentralizado de Cooperación Internacional No Reembolsable en sus demandas de cooperación internacional, para lograr intervenciones articuladas, integrales, efectivas y con mayores impactos en el desarrollo nacional, de manera complementaria a los esfuerzos nacionales. Todas las intervenciones (programas, proyectos y actividades) de cooperación internacional no reembolsable que se desarrollan en el Perú, a través del sector público y privado, y que involucran cooperación oficial (aquella que se acuerda entre Gobiernos y organismos internacionales) se orientan por este documento, el cual tiene una cobertura a nivel nacional.

Este plan se basa en la Política de Gobierno, el cual prioriza la inclusión social, manteniendo el crecimiento económico, así como en el lineamiento de la Política exterior peruana, el cual tiene como propósito la "captación de cooperación orientada a la lucha contra la pobreza, exclusión y desigualdad social". Asimismo, busca contribuir al logro de los objetivos del Plan Bicentenario "El Perú hacia el 2021".

En el plano internacional, el Perú ha suscrito al acuerdo internacional "Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo" llevada a cabo en el 2005, la cual establece compromisos globales por parte de países donantes y receptores para mejorar la entrega y el manejo de la ayuda con el objetivo de hacerla más eficaz y transparente. Asimismo, ha sido adaptada en 7 principios para orientar la cooperación internacional en el Perú: el liderazgo del país receptor de la cooperación para determinar las prioridades nacionales, complementariedad del cooperante para fortalecer las capacidades institucionales del país receptor, transparencia en la relación de mutua responsabilidad de la cooperación y el país, sostenibilidad en la garantía del proceso de desarrollo nacional a largo plazo, búsqueda de resultados eficaces para alcanzar metas concretas y comprobables, eficiencia en el uso de los recursos humanos, técnicos y económicos, y focalización de la ayuda de acuerdo a un espacio territorial y temática determinada (APCI, 2007).

Aunque en los últimos años, del 2011 al 2014, hubo un declive en la fuente de financiamiento por el auge de los indicadores de ingresos per cápita; el uso estratégico de estos

recursos compensó ese declive. La cooperación multilateral en el país se ha reducido de manera gradual pero significativa, en el 2011 sumaba un total de 59 millones de dólares, mientras que en el 2015 fue 20 millones de dólares, lo cual representa una reducción del 65%. En el 2014, el monto destinado por la cooperación oficial fue de USD 188,9 millones, los cuales fueron destinados a proyectos en los 24 departamentos del país, principalmente en las áreas de inclusión social y servicios básicos (APCI, 2015). Los organismos multilaterales que disminuyeron sus aportes de manera más radical respecto al año 2014, fue el PNUD en 69%. Esta variación en los fondos remite al conocimiento internacional sobre las condiciones y los recursos propios que cuenta el aparato estatal para hacer frente a las brechas internas. La disminución en el monto destinado señala la disminución de priorización de un país de renta media alta e índice de desarrollo alto como el Perú, el cual puede disponer de las capacidades institucionales y desplegar las políticas públicas orientadas al desarrollo social y sostenible.

El PNUD es un organismo de cooperación internacional y en el marco de la clasificación de Perú como país de renta media alta y la disminución de las fuentes de financiamiento de la cooperación, el PNUD en el Perú opera mediante formas para que la cooperación pueda asesorar a las instituciones y sean éstas las responsables y formulen políticas efectivas que aborden las brechas identificadas en los planes estratégicos a nivel multisectorial.

Finalmente, los recursos de la cooperación técnica internacional no reembolsable tienen como objetivo complementar y contribuir a los esfuerzos nacionales en materia de desarrollo, destinados a:

1. Apoyar la ejecución de actividades, proyectos y programas prioritarios para el país.
2. Adquirir conocimientos científicos y tecnológicos para su adaptación y aplicación en el Perú.
3. Brindar preparación técnica, científica y cultural a peruanos en el país o en el extranjero y a los extranjeros en el Perú (APCI, 2015).

2.1.1 El PNUD y su trabajo en el Perú: antecedentes e historia

El PNUD es la principal agencia de cooperación para el desarrollo del Sistema de Naciones Unidas. La cooperación entre el Perú y el PNUD es antigua, desde 1961 a través del Acuerdo de Asistencia Técnica celebrado por el Estado peruano y la Junta de Asistencia Técnica de Naciones Unidas, antecesora del PNUD, en el cual la organización proveerá

asistencia técnica al Gobierno peruano en la elaboración de programas y actividades que beneficie a ambas partes. La Asamblea General de las Naciones Unidas, área central del sistema, dispone a la cooperación internacional para impulsar el desarrollo en materia económica, social, política, por lo que se decide combinar el Programa ampliado de asistencia técnica para el desarrollo económico, con el fondo especial en un programa que se denominará Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

El PNUD maneja diversos ámbitos de trabajo, tiene un enfoque transversal a las áreas de reducción de la pobreza, conservación y mejora del ambiente, promoción de la mujer y poblaciones vulnerables, y cobertura de derechos y servicios a la ciudadanía, democratización y reforma del Estado, las instituciones y fortalecimiento de la sociedad civil. Estas áreas se encuentran alineadas de acuerdo a las prioridades nacionales y a los proyectos que crean entre el PNUD y las instituciones públicas.

El PNUD se financia a través del presupuesto de las Naciones Unidas y a través de contribuciones voluntarias de los países donantes. El PNUD financia proyectos con un alto componente de asistencia técnica. Es decir, el PNUD coopera a través de facilitar habilidades y capacidades técnicas y de gestión, generando de dicha forma una capacidad propia en el país receptor para gestionar su desarrollo. Dentro de la asistencia técnica se encuentran diversas actividades de asesoría, capacitación y apoyo institucional, a menudo llevadas a cabo por expertos de los países donantes y de la propia agencia. El PNUD funciona como red operativa debido a la tecnología de la información que maneja y a la infraestructura de recursos humanos y financieros que cuenta, lo cual permite servir a otros organismos de Naciones Unidas y otros asociados del sector privado y sociedad civil.

Desde 1990 el PNUD publica anualmente el Informe sobre desarrollo humano, el cual como ya se ha mencionado, maneja el enfoque de desarrollo humano para tener una medición a través del Índice de Desarrollo Humano-IDH, sobre el grado de desarrollo alcanzado en cada país en materia social. El enfoque de desarrollo humano es muy importante para el PNUD debido a que la finalidad de este enfoque es optar por mejorar las condiciones de vida de la persona ya que el ámbito económico no es más que una de las áreas para alcanzar el desarrollo (Sen, 1993). Para lograr esta transformación es necesario contar con instituciones públicas que incorporen este discurso para que lo traduzcan en políticas públicas.

No basta con la medición del IDH para percibir las brechas en la sociedad, por lo que el PNUD ha introducido otras formas de medición que consideran ámbitos más específicos al desarrollo del ser humano y permite tener información más precisa para el diseño de las políticas focalizadas. El Índice de desarrollo relativo al género (IDG), el cual capta la

desigualdad entre mujeres y hombres, el Índice de Pobreza Humana (IPH), el cual mide el grado de privación de personas que quedan excluidas del progreso de la comunidad, son algunas de las propuestas con las que trabaja el PNUD en el Perú. De igual forma, los informes anuales han abordado diferentes ejes temáticos relacionados a las dimensiones del ser humano en sociedad.

El PNUD implementa su contribución mediante la denominación de “Ejecución Nacional”, en coordinación con el Gobierno nacional, los Gobiernos regionales y locales, instituciones internacionales y organizaciones de la sociedad civil; gestionando la asistencia técnica y operativa mediante una Junta de Proyectos. El PNUD opera bajo dos modalidades: implementación directa (DIM) e implementación nacional (NIM). La implementación DIM es la modalidad en la que el PNUD es responsable de la ejecución del proyecto y transfiere recursos para la implementación, contando con un equipo técnico central. La modalidad NIM, se basa en que el Estado o sus instituciones públicas son las responsables de la ejecución del proyecto y la participación del PNUD es a través de la asistencia en alguno de las etapas de ejecución del proyecto. En todos los casos, hay acuerdos previos entre la entidad nacional y el PNUD, los cuales se expresan, generalmente, en convenios o acuerdos de cooperación interinstitucional para abordar los proyectos. El presente estudio de caso trabaja con la implementación NIM.

La oficina local del PNUD en cada país es responsable de la coordinación de las actividades con las contrapartes para la formulación, diseño, implementación y seguimiento de los proyectos. De modo que el PNUD elabora el “Documento Programa País”, el cual identifica las prioridades de la asistencia de común acuerdo junto con el Gobierno respectivo. En base a ello se desarrollan las soluciones que atiendan a las prioridades nacionales como también los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y la Agenda 2030, la cual orienta la acción del PNUD.

2.1.2 La legitimidad del PNUD para cooperar: leyes, acuerdos y tratados

El tratado de asistencia técnica pactado entre el PNUD y el Perú determina el tipo de cooperación que recibirá el país. Para llevar a cabo la cooperación internacional con el aparato estatal peruano se han desarrollado diversos instrumentos, los cuales van desde el plano legal hasta el operativo. En esta sección se mencionarán los instrumentos legales, los cuales regulan

y especifican los propósitos y actividades entre el PNUD y el Gobierno peruano. En el siguiente capítulo se abordarán otra tipología de instrumentos acotados al desarrollo del programa social PNAE QW.

En la Carta de las Naciones Unidas se estableció la preservación de los pueblos (naciones), suscritos a cooperar en aras de preservar la paz, garantizar los derechos humanos para todos los hombres y mujeres, creación de condiciones para mantener los acuerdos internacionales y promover el progreso social enfatizando en las libertades del ser humano. Todos los Gobiernos, a través de un representante, firmaron esta carta en 1945. A partir de este hito se desprenden un cúmulo de acuerdos y tratados entre los Gobiernos y los organismos especializados del Sistema de Naciones Unidas para trabajar de manera específica en los puntos anteriormente señalados. Las Naciones Unidas representan el escenario máximo del diseño y lanzamiento de iniciativas globales sobre desarrollo y cooperación y el Sistema de Naciones Unidas cuenta con organismos especializados que promueven las actividades en función al desarrollo humano y sostenible.

Por medio de la resolución ejecutiva N °13706 de 1961, se aprueba el Acuerdo sobre Servicios de Asistencia Técnica, celebrado entre el Gobierno del Perú y la Junta de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas (luego devendrá en el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo), con el objeto de favorecer el progreso económico, social y el desarrollo de los pueblos. En la resolución se determina que la organización prestará asistencia técnica al Gobierno siempre que éste cuente con los fondos necesarios para su implementación. Asimismo, la organización colaborará con la programación de las actividades que convenga a ambas partes, tanto a la organización como al Gobierno. Esta determinación de asistencia técnica se encuentra guiada bajo los criterios del Consejo Económico y Social de Naciones Unidas promulgado en 1949.

Otro instrumento legal del PNUD es el Convenio de Privilegios e Inmunidades, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1946 y ratificada por el Gobierno del Perú mediante el Decreto Ley N°14542 en 1961. Este convenio declara que las Naciones Unidas tendrán personalidad jurídica y estarán capacitadas para contratar, adquirir y disponer de propiedades, inmuebles, muebles y entablar procedimientos judiciales. Los haberes, fondos y bienes serán inviolables y los funcionarios/as de la organización serán inmunes contra todo proceso judicial. Este instrumento legal es importante mencionar porque describe y delimita las funciones por las cuales el PNUD puede brindar asistencia técnica al Estado peruano.

Desde la contraparte, el Estado peruano regula a la Cooperación Internacional por el sistema administrativo que constituyó en 1971, para el manejo de la cooperación técnica; el

cual está articulado entre el Ministerio de Relaciones Exteriores y del Instituto Nacional de Planificación. Ésta constituye en proporcionar preparación técnica, científica y artística a los trabajadores, estudiantes, profesionales peruanos en el país y/o en el extranjero; intercambiar conocimientos científicos y tecnologías modernas para adecuarlas a las realidades nacionales; establecer el envío de misiones o especialistas que asesoren a los diferentes gobiernos en las actividades que ellos señalen y que cooperen con éstos en investigaciones de preinversión, estudios de factibilidad y otras actividades; y colaborar en todas aquellas actividades en esta área que contribuyan al logro de los objetivos de cada país. Las modalidades de cooperación técnica son cuatro: asesoramiento, capacitación, servicios de voluntarios y donaciones (González y Jaworski, 1990). En estas modalidades se construyen instrumentos que harán operativa la gestión y la donación consiste en los servicios de expertos para construir la solución a los problemas científicos o tecnológicos a través de recursos tangibles o intangibles para que sean de ejecución en los proyectos.

De esta forma, el asesoramiento y la capacitación cuentan con instrumentos conformados por planes y estrategias de acción y programas, de acuerdo a un sector determinado. La modalidad de servicios voluntarios y donación son parte de los instrumentos financieros que promueven la iniciativa de la acción. Todos estos instrumentos forman parte, a su vez, de un instrumento organizativo que cuenta con la figura jurídica para normar el convenio de cooperación. Esta tipología de instrumentos será desarrollada con mayor detalle en el siguiente capítulo, en el cual se abordará los instrumentos que surgieron del convenio entre el PNUD y el PNAE QW.

Por medio del Decreto Legislativo N°719 de 1991 indica que la cooperación internacional, en la que se suscribe el PNUD, se gestiona a través de los organismos del Estado. El Decreto Supremo N° 015-92 PCM, que reglamenta la Ley de Cooperación Técnica Internacional (CTI), señala que la cooperación técnica internacional es para aplicarla como apoyo y complemento de los planes, programas y proyectos o actividades específicas de desarrollo, de acuerdo a las normas legales vigentes, a las instancias del Estado. De igual forma, la cooperación técnica internacional tiene como fundamento el derecho al desarrollo y está enmarcada en las prioridades de los planes de desarrollo de corto y mediano plazo y es complementaria al esfuerzo nacional. Esta se ejecuta en forma de programas, proyectos y actividades que tienen alcance nacional, sectorial, regional, subregional y local.

Cabe destacar que en el marco de la Ley de Cooperación Internacional, existen diferentes Convenios suscritos con cada uno de los sectores de la Administración Pública. El

Convenio denominado “Fondo de apoyo gerencial al sector público”⁴ es clave porque tiene como objetivo destinar apoyo profesional a las entidades del Estado. Este convenio está regulado por el Decreto Ley N°25650 de 1992 y está suscrito entre el PNUD y el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). La participación del PNUD se basa en la ayuda, en la contratación de asesores y consultores especializados con la finalidad de prestar sus servicios en las instituciones públicas. De esta manera, el PNUD brinda asistencia técnica a través del fortalecimiento y transferencia de capacidades para mejorar el diseño e instrumentación de las políticas.

Actualmente se ha firmado el compromiso entre el Gobierno y la ONU para la implementación del Marco de Cooperación para el Desarrollo del Sistema de Naciones Unidas en el Perú del 2017 al 2021. Este es un instrumento de planificación que armoniza el trabajo de las diferentes agencias del Sistema de Naciones Unidas de acuerdo a las prioridades nacionales. El Marco de Cooperación para el Desarrollo define las áreas prioritarias y sus resultados correspondientes para cada ciclo programático, el cual debe estar alineado con los ciclos nacionales de planificación. En este Marco participan agencias del Sistema de Naciones Unidas como instituciones públicas que se encargan de planificar la ruta al desarrollo del país.

Asimismo, el PNUD y Estado peruano han establecido la línea de trabajo del 2017 al 2021 por medio del Documento Programa País. El PNUD suscribe a los problemas asociados al desarrollo que están vinculados con las prioridades nacionales de adhesión a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y la aplicación de la Agenda 2030 de Naciones Unidas. Los resultados esperados han sido contemplados con el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas y el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional. Por eso, el PNUD define el trabajo a alcanzar en los próximos 4 años en las siguientes 4 áreas:

- ❖ Crecimiento y desarrollo inclusivos y sostenibles
- ❖ Protección social y servicios básicos de calidad
- ❖ Instituciones y transparencia
- ❖ Ciudadanía y paz

En estos ejes el PNUD trabaja con otros socios de la comunidad internacional, como las agencias especializadas, instituciones públicas, Gobiernos regionales y locales; actores privados y sociedad civil para la provisión de insumos.

Para que el PNUD opere los proyectos que se establecen en coordinación con el aparato estatal, existe la Ley N° 30356 en la que se suscriben convenios de administración de recursos

⁴ Estuvo en vigencia hasta el 2011

con organizaciones internacionales para proveerse de bienes, servicios u obras con cargo a recursos públicos, independientemente de su denominación y fuente de financiamiento. En el 2015 se promulgó la Ley N° 30356, la cual refiere a fortalecer la transparencia y el control en los convenios de administración de recursos con organizaciones internacionales⁵. Esta Ley señala el reconocimiento a los derechos y obligaciones asumidas por el Estado peruano en el plano internacional y, de igual forma, a las inmunidades y prerrogativas concedidas al organismo internacional. Anualmente la entidad pública deberá incluir en su plan anual de contrataciones, los bienes, servicios u obras que se proveerá a través del organismo internacional en el marco del convenio suscrito y registrarlo en el Sistema de Contrataciones del Estado.

Asimismo, el MEF requiere un informe provisto por la institución pública que contenga el sustento técnico de solicitar asistencia a un organismo internacional, este debe ser un sustento técnico del organismo internacional sobre la experiencia en la materia de contratación, la disponibilidad presupuestal del monto que será objeto de la transferencia de recursos al organismo internacional, el cronograma estimado de ejecución de las acciones a desarrollarse y el monto a destinarse. Todo ello permite conocer los alcances y limitaciones que se establece en la asistencia técnica entre la cooperación y el actor estatal.

Los términos de la relación entre el PNUD y el Perú se encuentran normados por Convenios y Acuerdos a escala internacional y nacional. Ello permite legalizar la asistencia técnica que brinda el PNUD al Estado peruano. La existencia de múltiples instrumentos legales demuestra la larga data con la que viene cooperando el PNUD con el Estado peruano. Asimismo evidencia la relevancia de la cooperación para el desarrollo en la construcción de las instituciones públicas. Todo ello demuestra la planificación y proyección de la intervención de un actor internacional en el campo nacional. En la sección siguiente se detallará la organización del trabajo de la oficina del PNUD Perú.

2.1.3 El alcance del PNUD para trabajar con el Estado peruano: proyectos

La oficina del PNUD en el Perú se encuentra organizada a través de tres carteras (áreas) de proyectos: Planeta, Paz y Pobreza. En cada una de las carteras se cuenta con proyectos que

⁵ Normas legales 565772 El Peruano, Ley N°30356

se implementarán en el territorio nacional. Cada cartera trabaja bajo un resultado planteado en el Documento Programa País, establecido por periodos de años. El actual Documento Programa País abarca el periodo del 2017 al 2021. Asimismo, cada cartera se encuentra alineada a las prioridades nacionales del Plan Bicentenario del Perú 2021, a los resultados del Acuerdo Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo y a los resultados del Plan Estratégico. Esta alineación permite tener un control sobre la ejecución de los proyectos y la orientación de los mismos a los objetivos establecidos en marcos nacionales como internacionales.

La cartera Planeta se encarga de proyectos de energía y medio ambiente del PNUD en el Perú, incluidos más de 18 proyectos que se encuentran en ejecución y otros más que se encuentran en la etapa de diseño o a punto de iniciar su implementación. Estos proyectos están distribuidos en cinco áreas: cambio climático, diversidad biológica, desertificación, calidad ambiental y finanzas ambientales. Esta cartera se concretiza a través de la asistencia técnica brindada sobre temas de medio ambiente y sostenibilidad al MEF, MINAM, CEPLAN y el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD) y hacer seguimiento al cumplimiento de los objetivos de los proyectos que se desarrollan con la contraparte. Esta es la cartera que abarca mayor cantidad de proyectos y financiamiento por socios privados e internacionales. Esta dinámica está suscrita a la prioridad del desarrollo sostenible debido a la crisis del cambio climático y el impacto en las demás áreas de desarrollo.

La cartera de Paz se basa en la promoción de una cultura de diálogo y paz a través del fortalecimiento institucional y el acceso de los ciudadanos y ciudadanas a la justicia. La cartera de Paz aspira a alcanzar una plena gobernabilidad democrática, la modernización y descentralización del Estado por medio de los derechos humanos, prevención y gestión de conflictos, seguridad ciudadana, confianza en los representantes y un gobierno descentralizado, eficiente y transparente. Para alcanzar ello, el PNUD Perú trabaja con la PCM, MEF, MINJUS, Ministerio de Cultura, Autoridad Nacional del Servicio Civil y el CEPLAN.

La tercera cartera denominada Pobreza, se encarga de abordar las líneas de servicios que apuntan a reducir la pobreza extrema y las desigualdades, contribuyendo a la mejora de la protección social y la accesibilidad, disponibilidad y calidad de los servicios básicos en consonancia con las normas internacionales de derechos humanos. Esta cartera ofrecerá asesoramiento sobre políticas al INEI y promoverá el intercambio de experiencias con instituciones de América Latina. Asimismo, prestará asistencia técnica para reforzar las estrategias e instrumentos de protección social haciendo énfasis en la mitigación de la pobreza y la seguridad alimentaria. Este eje de protección social y servicios que apuntan a reducir la pobreza en su multidimensionalidad, se trabajará a través de la participación con otras

instituciones públicas, como el MEF, MIDIS, MINJUS, Mesa de Lucha Contra la Pobreza, gobiernos regionales y locales; sobre todo en el asesoramiento en políticas y normativas. En esta cartera es donde se enmarca el proyecto “Fortalecimiento de capacidades del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma” (PNAE QW), el cual se aborda en la presente investigación.

El Documento Programa País señala que el PNUD prestará asistencia técnica junto con otros organismos para reforzar las estrategias e instrumentos de protección social. Este compromiso por parte del PNUD se refleja en la prioridad nacional del Plan Bicentenario del Perú 2021, el cual pretende alcanzar la igualdad de oportunidades y acceso universal a los servicios básicos ya que considera el acceso universal a servicios de calidad y la seguridad alimentaria como esenciales para superar la pobreza y garantizar la igualdad de oportunidades para todos⁶.

A fines del 2015, la oficina PNUD Perú realizó una encuesta para evaluar el valor añadido del PNUD de acuerdo a la percepción de sus asociados estratégicos. Los resultados se enfocaron en la facilitación de asesoramiento sobre promoción y políticas, desarrollo de la capacidad en tres niveles de Gobierno, función de conciliación y formación de consenso sobre la base de la especialización técnica, la integridad y la neutralidad, y la ejecución de proyectos. Las evaluaciones de los resultados y los proyectos revelaron que el PNUD presenta ventajas comparativas a la hora de abordar cuestiones multidimensionales como la pobreza, el desarrollo sostenible, la gobernanza democrática, creación de consensos entre múltiples partes interesadas y llevar a cabo procesos de adquisición eficientes y transparentes.

En este sentido, existe un reconocimiento al trabajo que realiza el PNUD para tenerlo como contraparte en los proyectos que se realiza de manera conjunta al Estado peruano y otros socios. El bagaje de diferentes experiencias en la región y el expertise en múltiples temas relevantes en la actualidad permite disminuir los riesgos en el diseño, implementación de los proyectos a nivel nacional. Asimismo, el PNUD cuenta con la etapa de seguimiento, evaluación y gestión de conocimientos basándose en las lecciones aprendidas de experiencias pasadas, la gestión orientada a resultados y las buenas prácticas reconocidas a lo largo de sus intervenciones.

Por otro lado, en el año 2015, las instituciones peruanas fueron las principales aportantes de recursos al PNUD-Perú, concentrando el 91% para el desarrollo de proyectos institucionales en los que se requiere asesoría especial del PNUD. Hay una reducción de

⁶ Plan Bicentenario Perú 2021, CEPLAN

proyectos relacionados con la gobernanza democrática de 21.3% en 2013 hacia 16% en el 2015. Ello señala que a pesar de contar con múltiples convenios y tratados entre el Estado peruano y el PNUD, las condiciones actuales en las que se busca al PNUD para la asistencia técnica y el fortalecimiento institucional ha disminuido. Esta información será valiosa para conocer la disposición de recursos y los efectos en el trabajo realizado entre el PNUD y el PNAE QW. A continuación se procederá a conocer la institución que solicita la asistencia del PNUD en el proyecto “Fortalecimiento de capacidades al PNAE QW”.

2.2 Un nuevo ministerio: el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS)

El Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) se crea en el 2011 como Órgano rector de la política social y promotor del desarrollo con inclusión social, para incluir aquella población de ciudadanos y ciudadanas que se encuentran fuera de los beneficios del desarrollo del país. La Ley N° 29792 crea el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, determinando su ámbito, competencias, funciones y estructura orgánica básica. Inclusión social para el MIDIS se definió como “la situación en la que todas las personas pueden ejercer sus derechos, aprovechar sus habilidades y tomar ventaja de las oportunidades que se encuentran en su medio” (MIDIS, 2013). Asimismo en el Reglamento de Organización y Funciones (ROF) del MIDIS se precisa en el artículo 2 “De las Competencias”, que es la entidad pública competente en las siguientes materias:

- Desarrollo social, superación de la pobreza y promoción de la inclusión y equidad social.
- Protección social de poblaciones en situación de riesgo, vulnerabilidad y abandono”⁷

Ello se determinó recogiendo la propuesta de desarrollo humano de Sen (1993) y el aprendizaje acumulado en la medición de las capacidades del desarrollo humano del PNUD (2009). Ante ello, el MIDIS propuso el mandato de diseñar, coordinar y conducir las políticas y estrategias destinadas a reducir la pobreza y la vulnerabilidad (Ley de creación del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social 2012).

⁷ Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, Decreto Supremo N° 011-2012-MIDIS.

La Ley N° 29792 que creó el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social representó un hito en la política social del Perú debido a que por primera vez el Estado peruano creaba un ente rector de la política social nacional y lo presentaba en calidad del más alto nivel de organización institucional, a través de un ministerio. De acuerdo a la Ley anteriormente citada, el MIDIS debe cumplir dos funciones básicas. Por un lado, como ente ejecutor de programas sociales focalizados y temporales, el MIDIS debe asegurar una intervención coordinada y eficaz en la dotación de bienes y servicios a sectores de la población que requieren un apoyo directo del Estado. Por otro lado, como ente rector de la política social nacional, garantizar que los diferentes sectores y niveles de gobierno del Estado peruano que implementan programas y políticas actúen de manera articulada.

El desarrollo humano fue un sello que se le imprimió al sector desde su creación y que, en consecuencia, se reflejó en las apuestas operativas que orientaron su etapa inicial, señala la ex Ministra del MIDIS Carolina Trivelli:

- a) Reducir las brechas entre los segmentos poblacionales
- b) Promover resultados centrados en las personas
- c) Impulsar un modelo que integraba tres horizontes temporales: alivio temporal, desarrollo de capacidades y generación de oportunidades para la siguiente generación.

Estos principios, basados en el enfoque de desarrollo humano permitirían alinear las intervenciones de política y los programas sociales gestionados por el MIDIS y organizar el discurso de las políticas sociales alrededor del compromiso con el bienestar de las personas, en particular, de quienes enfrentan las mayores exclusiones⁸. Ello marcó una diferencia en la gestión de los programas sociales y cómo se venían manejando hasta el momento. No bastaba con orientar los programas hacia la reducción de la pobreza, concebida ésta desde una única dimensión y orientada a mejorar un solo indicador: crecimiento económico. Es necesario incluir diferentes ámbitos de la vida del ser humano, y coordinar y articular entre los sectores que involucran la política social, entre ellos, los operadores.

En ese primer momento se creó además el Sistema Nacional de Desarrollo e Inclusión Social (SINADIS), un sistema funcional encargado de asegurar el cumplimiento de las políticas que orientan la intervención del Estado destinadas a reducir la pobreza, la desigualdad, la vulnerabilidad y los riesgos sociales. En el marco de operación del SINADIS, el MIDIS elaboró la Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social “Incluir para Crecer”. Esta estrategia

⁸ Recogido del libro memoria del MIDIS “Entre el discurso y la acción” escrito por la ex Ministra del MIDIS Carolina Trivelli

constituyó el principal instrumento de política del MIDIS y apostó por ordenar, organizar y orientar las intervenciones de desarrollo e inclusión social con un enfoque basado en resultados.

La estrategia “Incluir para crecer” parte de un enfoque de ciclo de vida, en el cual se priorizaron cinco ejes estratégicos: nutrición infantil, desarrollo infantil temprano, desarrollo integral de la niñez y la adolescencia, inclusión económica y protección del adulto mayor. Esta estrategia es la base en la que se desprenden los programas sociales. En la Estructura orgánica y funciones específicas del ROF del MIDIS, se determina los programas sociales que están suscritos a él:

- Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres - JUNTOS
- Programa Nacional Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social - FONCODES
- Programa Nacional de Asistencia Solidaria - PENSIÓN 65
- Programa Nacional Cuna Más
- Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma

2.2.1 La inclusión social sí va: propuesta del Gobierno de Ollanta Humala

No se puede analizar los programas sociales o el MIDIS sin tomar en cuenta el contexto de creación de los mismos, es decir, considerar lo político detrás del diseño e implementación de la política social. Para ello, se considera como punto de partida el Gobierno de Ollanta Humala, el cual no creó la política social pero logró institucionalizarla. A partir de las decisiones que se toman en este Gobierno se desarrolla el programa social, PNAE QW, que se abordará para el análisis del presente estudio de caso.

El crecimiento económico del país en las últimas décadas generaba un estado de ánimo o un consenso discursivo en la población para que ese crecimiento económico nacional se extienda y alcance a más sectores de la población. Ello lo recoge el candidato Ollanta Humala en su plan de gobierno titulado “La gran transformación”. Esta cuestión no había sido considerada por candidatos anteriores, que más bien mantenían la posición ortodoxa del mercado y la gestión política orientada a ella. La cual ya venía desgastada por los gobiernos predecesores, Toledo (2001-2006) y García (2006-2011), los cuales habían prestado más atención a la política macroeconómica, en vez de atender las demandas públicas (Levitsky, 2011). En este sentido, Ollanta Humala ganó la elección en un contexto de fuerte crítica hacia el régimen político democrático y el modelo económico de libre mercado imperantes. En el

2011, Imasen publicó una encuesta en la cual solamente el 25.1% del país prefería la continuidad del modelo económico, mientras que 37.4% quería cambios parciales y el 36.5%, cambios radicales.

El Presidente Humala logró plasmar y transmitir en su propuesta de gobierno que había un sector de la ciudadanía que estaba siendo dejado de lado en el tradicional modelo económico, lo cual generaba que se acrecienta la pobreza:

“La necesidad de culminar la construcción de la nación peruana, con una estrategia de modernización y desarrollo enraizados en la expansión de los mercados internos y en la ‘inclusión social’ y cultural, con justicia, libertad y en democracia. Esta es nuestra propuesta de la Gran Transformación” (Partido Nacionalista, 2011).

Asimismo, el concepto de inclusión social es utilizado en el Plan de Gobierno con el fin de que los programas sociales contribuyan a la reducción de la pobreza, incluyendo al carácter plurinacional del país, haciendo referencia a las comunidades indígenas.

Después de la segunda vuelta, en el documento presentado por el partido Gana Perú, en los “Lineamientos centrales de política económica y social para un gobierno de concertación nacional” la inclusión social se asocia a la redistribución y no es contraria al desarrollo macroeconómico liberal, siempre y cuando el crecimiento económico esté acompañado de inclusión. Ello demuestra una moderación en el discurso sostenido en primera vuelta. De igual forma, a partir del mensaje presidencial del 28 de julio del 2011, el término inclusión social se torna el eje principal del discurso presidencial y del accionar del gobierno de turno.

Tras repasar el discurso del partido nacionalista se evidencia que el candidato y Presidente Ollanta Humala modificó su posición desde el postulo más radical hasta la convergencia de diversos sectores del electorado que se encontraban renuentes al discurso inicial, como el sector privado. Ello demuestra que Ollanta Humala supo capitalizar el término inclusión social y hacerlo bandera del plan estratégico de su gobierno.

Una muestra de lo mencionado anteriormente es la creación del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS), el cual reflejó la voluntad del Presidente Ollanta Humala para materializar la concepción de la inclusión social bajo un ente rector. El MIDIS desde su inicio tuvo el reto de demostrar que el nuevo presupuesto asignado responda a la política de inclusión social. Aparte de los retos técnicos del MIDIS, está el reto político de mostrar que las innovaciones realizadas se orientan hacia el logro de cambios tangibles para los ciudadanos y ciudadanas.

En ese sentido, el principal logro político del MIDIS ha sido la articulación y coordinación de los diversos sectores que conforman las políticas sociales. Ello se logró a través de la Comisión Intersectorial de Asuntos Sociales (CIAS), la cual tuvo como objetivo definir la política de los programas sociales en el país. Hasta el momento, el problema más importante que afrontaba este tipo de políticas se basaba en la desarticulación de proyectos, sectores y niveles de gobierno (Meléndez y Sosa, 2012).

La evolución del candidato Ollanta Humala hasta la presidencia representa el camino político para la incorporación de la inclusión social y el mantenimiento de las políticas económicas ortodoxas y el aval del electorado. Por ello, la creación del MIDIS demuestra la puesta en marcha de la política social y una respuesta al electorado inicial que apostó por una reforma en el régimen político y económico. A pesar de que no hubo una reforma estructural en el modelo de política económica, la aparición de un nuevo Ministerio de desarrollo e inclusión social, atendió al papel de amortiguar el efecto negativo de las políticas económicas que excluyen a sectores de la población producto de políticas no inclusivas o una deficiente distribución de recursos y/o servicios.

2.2.2 La reforma de los programas sociales

El MIDIS se creó sin una base institucional previa en el país sin embargo, desde décadas anteriores ya existían diversos e importantes resultados de investigaciones, estudios, propuestas y acciones de lucha contra la pobreza a través de programas sociales creados por gobiernos precedentes. Lo cual permitió ser de base para la nueva organización del Ministerio y la reforma de programas sociales ya existentes.

De acuerdo con la tercera disposición complementaria final de la Ley de Creación del Ministerio, 5 programas fueron adscritos en el 2012: Juntos, Gratitud, PRONAA, Foncodes y Wawa Wasi. Al formar parte del MIDIS se tomaron dos decisiones importantes: iniciar de manera inmediata un proceso de evaluación y rediseño de los programas, y promover que todos los programas del MIDIS tengan una evaluación de impacto. Las conclusiones de estas evaluaciones conllevaron a la toma de decisiones que dieron por finalizada la forma en que se desarrollaba la política social en el Perú. El cierre del Programa Nacional de Asistencia Alimentaria (PRONAA), el cual venía operando desde la década de los 90, dio paso al Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma (PNAE QW), la realización de

ajustes operativos en Juntos y la reorientación estratégica de Foncodes hacia un programa de desarrollo de capacidades productivas son algunos ejemplos de la reforma en la gestión pública social.

Otros programas sociales se reestructuraron también, tales como el programa Wawa Wasi, el cual se transformó en el Programa Cuna Más y el Programa Gratitude pasó a ser Programa Pensión 65. Estos fueron rediseñados y reestructurados sobre la base de los estudios y evaluaciones realizadas hasta ese momento por el Ministerio de Economía y Finanzas y el Banco Mundial principalmente. Los programas sociales adjudicados al MIDIS fueron evaluados y evidenciaron fallas en el diagnóstico de eficiencia, eficacia, equidad y transparencia, por lo que se requirió que se ejecutara una reforma del modelo de gestión.

Una vez los programas sociales adjudicados al MIDIS, se designaron tres grandes retos:

a) Garantizar que los programas sociales contribuyan efectivamente a la reducción de la pobreza y el logro de resultados en la población más vulnerable del país, con un enfoque único de política.

b) Definir los mecanismos institucionales y operativos que logran articular de manera eficiente los programas sociales orientados a fortalecer el capital humano y cerrar las brechas para cada segmento poblacional.

c) Gestionar los recursos existentes con un enfoque que enfatiza la calidad del gasto público a través de instrumentos como el presupuesto por resultados.

El desafío se encuentra en que cada objetivo específico al que atiende cada programa pueda trascender su lógica individual y aporte a la política de desarrollo e inclusión social. Esta reestructuración de los programas sociales se hizo teniendo en cuenta el sistema de focalización. La focalización es un instrumento que permite clasificar el nivel socioeconómico de las personas que son aptas para los programas sociales. Esta medición es desarrollada por el Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH), el cual pasó del Ministerio de Economía y Finanzas al MIDIS, con el objetivo de garantizar la generación y actualización permanente del Padrón General de Hogares y del Registro Nacional de Usuarios que ingresan a los programas sociales.

Todos los programas sociales existentes buscan mejorar la condición social de vida de los peruanos y peruanas en el país. Sin embargo, el MIDIS solo se encarga de la supervisión a los programas sociales que se les ha adjudicado: Cuna más, Qali Warma, Foncodes, Juntos y Pensión 65. Para ello el MIDIS cuenta con la Dirección de Seguimiento de Políticas Sociales, la cual tiene como funciones principales: seguimiento de las políticas de desarrollo e inclusión social y seguimiento de los programas sociales del Estado. Esta segunda función representa

una limitación para el seguimiento de las políticas sociales, ya que existen más de 45 programas sociales, más de 10 fondos sociales y más de 35 proyectos sociales que se encuentran comprometidos con el desarrollo e inclusión social del país. Por lo que es un desafío tanto para el MIDIS como para los programas sociales trabajar en base a una articulación entre sectores y contribuir a resultados que modifiquen las tasas de exclusión y desarrollo.

El MIDIS impone una nueva forma de abordar la pobreza, desde su multidimensionalidad, y cuenta con la capacidad de llevar a cabo programas sociales sin que fracasen o se desvirtúen en el camino. Se propuso que el MIDIS sea aquella entidad del Estado que se responsabilice de la multidimensionalidad de la pobreza y exclusión social a través de los programas sociales y las etapas de la vida en las que están enfocadas. El objetivo es centralizar la gestión de los programas sociales a un solo actor y que los objetivos de los programas sociales aporten a la inclusión social y desarrollo de la persona en todas sus etapas de vida. En la actualidad se pretende que los programas se encuentren ceñidos a la estrategia nacional de desarrollo e inclusión social, y alineados a los ejes dispuestos por el ministerio. Asimismo, el MIDIS tendrá que coordinar con los otros sectores institucionales para sumar esfuerzos orientados a los resultados de los programas sociales.

2.2.3 El área de la cooperación internacional

A nivel interno, el MIDIS cuenta con áreas que gestionan los recursos propios del ministerio, así como fuentes externas a él que son requeridas para la conjunción de los programas sociales. Alcanzar objetivos en materia de gestión pública cuenta con la participación de diferentes actores y recursos. Frente a ello, señala la encargada de la Oficina de Cooperación Internacional del MIDIS, Portillo, “La financiación del ministerio y sus objetivos no se podían lograr sólo con presupuesto público, por lo cual el proceso de puesta en marcha y prueba error fue asumido por la cooperación internacional” (M.Portillo, comunicación personal, 03 de octubre de 2018).

En este sentido la cooperación internacional contribuyó en el Plan de iniciación del proyecto “Fortalecimiento de la gestión técnica del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social” a cargo del PNUD, con el objetivo de realizar un diagnóstico y una estrategia de reestructuración de los programas sociales. El proceso que inauguró el MIDIS en su inicio, implicaba establecer relaciones de coordinación, planificación y ejecución de obras y tareas

con 24 regiones y más de 1800 distritos desde el Ministerio y los cinco programas sociales adscritos. En esta tarea se contó con el apoyo de las agencias del Sistema de Naciones Unidas⁹.

Dada la necesidad de contar con el soporte de la cooperación internacional para el arranque del nuevo Ministerio, se creó la Oficina General de Cooperación y Asuntos Internacionales (OGCAI). Inicialmente la OGCAI contribuyó en los estudios necesarios, líneas de bases, evaluaciones, experiencias en otros países para poder aplicar en el nuevo ministerio¹⁰. Esta oficina promueve la coordinación entre las principales áreas técnicas y los programas del MIDIS, las diferentes modalidades y líneas de cooperación internacional a fin de garantizar un mayor impacto en cada intervención.

De esta manera, la OGCAI está a cargo de identificar, promover, proponer, gestionar y evaluar las acciones en materia de cooperación técnica y financiera, nacional e internacional hacia el sector. El convenio marco bajo el cual opera el MIDIS y el PNUD se basa en la cooperación técnica internacional. La cooperación técnica fue fundamental en el proceso de diseño de las políticas y estrategias del MIDIS, dado que fortalece las capacidades del ministerio para mejorar el desempeño de los programas sociales adscritos al MIDIS, ya sea en la reorganización y rediseño de los mismos. Por esta razón las mismas fuentes cooperantes se dividieron las áreas y los lugares donde podían apoyar la labor del MIDIS de acuerdo a los ejes estratégicos, ejes transversales y los programas sociales. En la siguiente figura¹¹ se muestra la ayuda de la cooperación por programas sociales, lo cual es de interés prioritario para la presente investigación, debido a que señala las intervenciones de los actores principales en el programa social Qali Warma.

La oficina internacional se dedicó también a promocionar la adhesión del MIDIS a compromisos internacionales sobre asuntos sociales, haciendo énfasis en los ejes temáticos que trabaja el MIDIS. En el año 2012 las Naciones Unidas y otras organizaciones privadas plantearon un compromiso que fue adoptado por el MIDIS para combatir el hambre y la malnutrición. Este compromiso está basado en el principio del derecho de los ciudadanos y ciudadanas a la alimentación y a una buena nutrición. Esta iniciativa propone el alineamiento de planes y estrategias a implementar por los países con el apoyo de la cooperación internacional. En este marco el MIDIS trabaja con los objetivos de política y los programas de

⁹ IDEM

¹⁰ Entrevista a María del Carmen Portillo, primera encargada del área de la Oficina general de cooperación y asuntos internacionales del MIDIS.

¹¹ Figura recreada de la Memoria de actividades 2015 de la Oficina General de Cooperación y Asuntos Internacionales

alimentación escolar que venía promoviendo a través del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma.

Figura N° 2 - La cooperación técnica y los Programas Sociales del MIDIS

CUNAMAS	QALI WARMA	JUNTOS	FONCODES	PENSIÓN 65
BID	BM	BM	KfW	BM
UNICEF	PMA	BID	GIZ	
Eurosocial	PNUD	Eurosocial	Eurosocial	
GIZ	UNICEF			
	FAO			
	GIZ			

Fuente: Elaboración propia, extraído de la Memoria de Actividades, MIDIS 2015

Asimismo, el MIDIS en su documento de Memoria de actividades señala que la cooperación internacional no es considerada como ayuda asistencialista, en cambio, es acogida por su respaldo técnico e institucional y combina elementos de ayuda al fortalecimiento de estrategias de desarrollo en el país, desde la organización institucional hasta la implementación de los programas y proyectos sociales. El área de cooperación internacional representó para el MIDIS un socio para emprender iniciativas y poder implementarlas a nivel nacional bajo orientación de las prioridades nacionales.

De igual forma, con el objeto de aportar al logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio de las Naciones Unidas y los compromisos de cooperación aprobados por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), destinados a mejorar la eficacia de la ayuda oficial al desarrollo, la OGCAI del MIDIS buscó el apoyo de la cooperación internacional no sólo para financiar esta operación sino también para contribuir como país, al cumplimiento de los objetivos mundiales de desarrollo.

En esta sección se ha señalado el origen de la plataforma institucional que abarca los programas sociales y la intervención de la cooperación para su realización. El sostenimiento de la cooperación internacional para el desarrollo en el Perú ha sido de utilidad para el desafío

de cerrar las brechas que limitan el desarrollo del país, como la exclusión y la desigualdad, la baja productividad e innovación, una insuficiente infraestructura, mala calidad y distribución de los servicios básicos como la educación y salud; y una frágil protección del medio ambiente, los derechos humanos y la lucha contra la corrupción.

El MIDIS también marcó un hito clave en la institucionalización de la apuesta por el desarrollo humano (Trivelli, 2014). De igual forma, la creación del MIDIS representa el cambio en la forma de gestionar la política social y el interés político por crear un respaldo institucional. La participación de la cooperación internacional desde la creación del ministerio y una oficina específica a la cooperación demuestra la necesidad de otro actor no estatal que permita alcanzar los intereses del gobierno en materia de política social a través del fortalecimiento institucional. En este sentido, se resalta que la gestión técnica adecuada, acompañada de un contexto político favorable y los recursos necesarios permitieron el despegue del MIDIS y los programas sociales que cuenta. Cabe señalar que lo expuesto en esta sección corresponde a la primera etapa del proceso de implementación del MIDIS y al periodo de creación durante el Gobierno del Presidente Ollanta Humala durante el 2011 al 2016. Lo más relevante de contar con la participación de la cooperación internacional en la gestión pública es que la cooperación ha sido utilizada no tanto un fin en sí misma, sino como un medio para la consecución de una variedad de objetivos que buscan el desarrollo humano y la inclusión de sectores excluidos a la sociedad.

2.3 Entender la forma de alimentación: del Programa Nacional de Asistencia Alimentaria (PRONAA) al Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma (PNAE QW)

De manera paralela a la creación del Ministerio ocurrió el cierre del Programa Nacional de Asistencia Alimentaria (PRONAA) y la creación del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma (PNAE QW). Ambos programas se caracterizan por ofrecer asistencia alimentaria a sectores marginales de la población en todo el Perú, haciendo frente a la desnutrición crónica infantil, lo cual es importante debido a que esta dificulta las habilidades de aprendizaje, comunicación, análisis, socialización y adaptación de los niños y niñas; hechos que afectan negativamente el desempeño escolar y, a largo plazo, el desarrollo de todas sus competencias. El cierre del PRONAA como tal y la creación del PNAE QW se debe a la

reforma en la construcción de las políticas sociales. A continuación se desarrollará el trance entre ambos programas.

2.3.1 Reforma de política pública: limitaciones del PRONAA

El Programa Nacional de Asistencia Alimentaria (PRONAA) fue creado en 1992 mediante Decreto Supremo N° 020-92-PCM. Al inicio conformó el Organismo Público Descentralizado (OPD) del Ministerio de Promoción de la Mujer y Desarrollo Humano (PROMUDEH), para luego pasar como unidad ejecutora del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES), en enero del 2012.

El PRONAA era el programa nacional de asistencia alimentaria que tenía como función reducir la desnutrición y combatir el hambre en las zonas más pobres, así como garantizar la seguridad alimentaria, a través de entrega de alimentos a población en situación de pobreza extrema y grupos vulnerables, focalizando la entrega de desayunos a instituciones educativas públicas. La entrega de alimentos en las escuelas públicas también cumplió el rol de incentivar la asistencia a las instituciones educativas.

En el PRONAA intervinieron diversos factores, humanos, administrativos, operativos, logísticos y presupuestales, los cuales encaminaron la gestión. En este sentido, el PRONAA recibía donaciones por parte de las organizaciones humanitarias, como el Programa Mundial de Alimentos (PMA), el cual donaba más de 300 000 TM de alimento al año. Ello era recepcionado por el Estado a través del programa para su distribución.

Posteriormente, mediante Decreto Supremo N° 001-2011-MIDIS, se reconoce al PRONAA, como parte del MIDIS, para luego mediante Decreto Supremo N° 002-2012-MIDIS, declarar en proceso de evaluación las prestaciones y actividades de carácter temporal a cargo de los programas sociales adscritos al Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social. Finalmente, mediante Decreto Supremo N° 007-2012- MIDIS, se dispone en el artículo 1, la extinción del Programa Nacional de Asistencia Alimentaria del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, en un plazo que no excederá del 31 de diciembre de 2012. Esta desactivación del PRONAA se debió a dificultades y deficiencias en el orden administrativo, técnico y político; acompañado de crisis en los medios de comunicación debido a la intoxicación y muerte de usuarios del programa.

A lo largo de los 20 años en funcionamiento, el PRONAA había concentrado múltiples objetivos e intereses, dejando de lado su objetivo principal: combatir la malnutrición. Dentro de las principales limitaciones del PRONAA se cuenta con déficit en la cobertura de la población que recibe los alimentos, generando un nivel de subcobertura e infiltración alta, como se muestra en la figura¹², incumplimiento del cronograma completo de entrega de alimentos en las instituciones públicas, carencia de los alimentos que componen la canasta alimenticia para la distribución, constantes problemas en la producción y transporte de los alimentos¹³. Todo ello imposibilita garantizar la eficiencia de cada una de las etapas de la gestión del PRONAA.

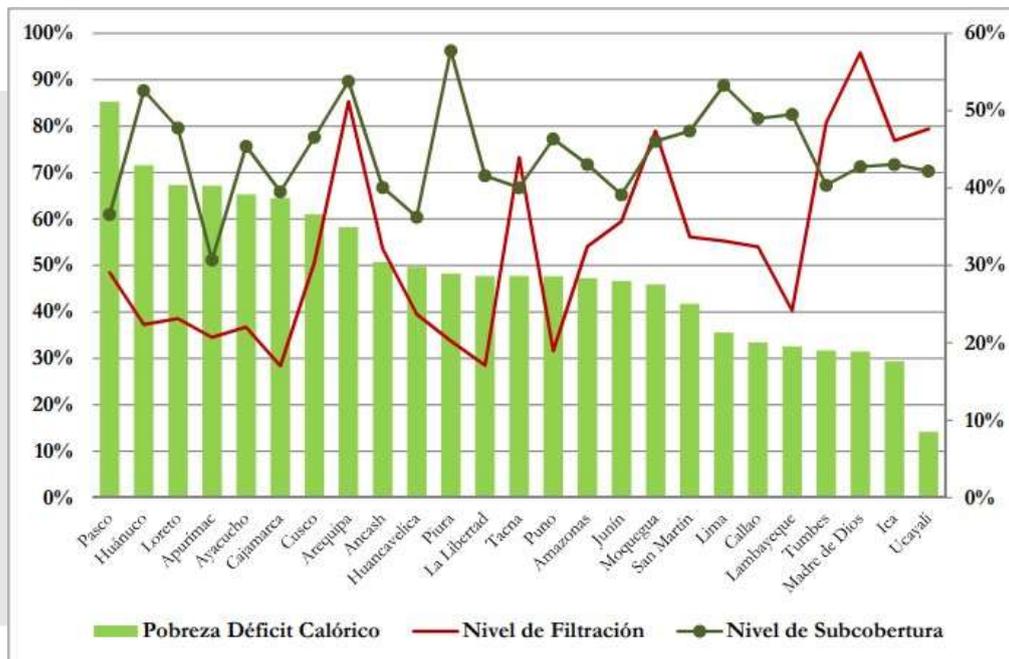
A pesar que en el 2003 la Ley de Bases de Descentralización estableció la transferencia de los programas sociales a los gobiernos regionales y locales con el fin de hacer más eficiente la gestión de recursos y la ejecución de proyectos. En el 2006, el gobierno entrante impulsó la fusión integral de los programas sociales con la finalidad de promover su eficiencia a través de un sistema articulado que permita la coordinación y articulación de todas las acciones referidas a la ejecución de los mismos sin embargo, los resultados poco efectivos de ambas reformas al PRONAA hizo que este deje de estar activo. Frente a este escenario se prefirió cerrar el PRONAA y crear el PNAE Qali Warma, basándose en la misma línea de asistencia alimentaria pero reformando lineamientos y estructuras pasadas que impidieron alcanzar el objetivo.

Es importante el caso del PRONAA para comprender la gestión de programas sociales basados en la provisión alimentaria ya que este programa se destinó para combatir la malnutrición, lo cual generó experiencia relevante sobre el manejo de aspectos administrativos y logísticos; contó con el diseño de directrices y lineamientos plasmados en manuales, directivas y diversos instructivos elaborados durante toda su duración. Esta experiencia sirvió de antecedentes para el desarrollo del PNAE Qali Warma.

¹² Población no objetiva pero que es beneficiaria.

¹³ Información extraída del informe de cierre del PRONAA

Figura N° 3 – Nivel de filtración y subcobertura de desayuno escolar y déficit según regiones: Perú, 2012.



Fuente: Recuperado del Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico

2.3.2 Educar desde la alimentación: instrumentos legales y normativos

Pensar en la salud y educación son dos ámbitos relevantes e interconectados que atienden a la etapa temprana del desarrollo del ser humano. Una forma de alcanzar tal desarrollo es a través de la inversión en el acceso universal a una educación de calidad. A continuación se detallará los instrumentos legales que sostienen el servicio alimentario como parte de la educación básica universal.

Conforme a lo establecido en el artículo 4 de la Constitución Política del Perú, es objetivo de la comunidad y del Estado otorgar protección a los grupos sociales especialmente vulnerables, en particular a las niñas, niños y adolescentes. Asimismo, el artículo 44 establece que es deber primordial del Estado, entre otros, garantizar la plena vigencia de los derechos

humanos¹⁴. En el 2003 se creó la Ley general de educación N° 28044, la cual reconoce a la educación como:

“el proceso de aprendizaje y enseñanza que se desarrolla a lo largo de toda la vida y que contribuye a la formación integral de las personas, al pleno desarrollo de sus potencialidades”.

Como parte de la formación y desarrollo de la persona, la educación involucra diversas características que favorecen el proceso de aprendizaje. En el artículo 3, la educación resalta que es un derecho fundamental de la persona y el Estado garantiza el ejercicio de a una educación integral, de calidad y universal básica para todos y todas. El artículo 4, titulado “La Gratuidad de la educación” señala que la educación es un servicio público, el cual es provisto por el Estado y es gratuito en todos sus niveles y modalidades. En la educación inicial y primaria debe complementarse obligatoriamente con programas de alimentación, salud y entrega de materiales educativos. De igual forma, en el Decreto Supremo N°008-2012-MIDIS se señala que diferentes estudios revelan que los programas de alimentación escolar pueden contribuir al aprendizaje de las niñas y niños que asisten a la escuela, evitando el hambre e incrementado sus capacidades cognitivas.

La Ley anteriormente citada es propuesta por el legislativo y requiere que el ejecutivo la haga válida a través de la reglamentación. La reglamentación determina todas las normas específicas y necesarias para regular las actividades que comprenderá la educación. El Ministerio de Educación, mediante Resolución Ministerial N°0263-2009-ED y posteriormente mediante Resolución Ministerial N°0482-2011-ED, conformó la Comisión que elaboró el primer proyecto de Reglamento de Ley N°28044, Ley General de Educación, que fue objeto de análisis y reajuste por parte de entidades públicas y privadas y de la ciudadanía en general; fue aprobada por medio del Decreto Supremo N°011-2012-ED. En ella se detalla el reglamento de educación bajo cualquier modalidad. En el artículo 3 titulado “Programas complementarios gratuitos”: Las instituciones educativas públicas de Educación Inicial, Primaria y Secundaria de Educación Básica Regular, o su equivalente para niños y adolescentes de la Educación Básica Alternativa y Educación Básica Especial, brindan programas complementarios de alimentación y salud. Es responsabilidad de las instancias de gestión educativa descentralizada realizar coordinaciones con los demás Ministerios e instituciones públicas, para que esta función se cumpla con carácter intersectorial, con apoyo de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales.

¹⁴ Decreto Supremo N° 006-2018-MIDIS

Los servicios complementarios son proporcionados por el Estado a los y las estudiantes de las instituciones educativas o programas educativos públicos, cuyos directores son los responsables de dirigir, supervisar y evaluar dichos servicios; y el Consejo Educativo Institucional apoya en su vigilancia. En los programas complementarios de alimentación y salud se desarrollan los programas sociales dirigidos a mejorar la calidad de alimentación en los y las estudiantes, como el PNAE QW.

En el capítulo I “Universalización de la Educación Básica” de la Norma de Ley citada, se hace referencia a una oferta educativa suficiente y en óptimas condiciones y por lo tanto requiere articular esfuerzos y acciones para garantizarla. En este escenario, el artículo 6 “Diagnóstico de la realidad educativa” identifica factores que favorecen o impiden un servicio educativo sin exclusiones y determinan sus metas de universalización con calidad y equidad que contribuyan a mejorar los proyectos educativos. El diagnóstico de la realidad educativa regional toma en cuenta las características y necesidades de la población estudiantil y su entorno sociocultural, ambiental, económico-productivo y educativo. Uno de los aspectos principales en la elaboración del diagnóstico es el inciso g: “inversión mínima por alumno, la cual comprenda la atención de salud, alimentación y provisión de materiales educativos”. Este inciso es un insumo que sirve para incorporar o mejorar los proyectos educativos. Esta precisión indica que la educación es un proceso formativo que abarca diversas etapas de la vida y desarrollo de la persona, como la salud y alimentación. Esta disposición señala las características que el proceso formativo debería considerar para la universalización regional y local de la educación, el cual toma en cuenta las necesidades de la población estudiantil para un desarrollo integral de la persona a través de la educación.

Asimismo, en el título IV “De la comunidad educativa” en el artículo 119 “La familia” se precisa la inclusión de la familia en el proceso de formación educativa. El padre, la madre o tutor del estudiante tiene un rol activo y comprometido en el proceso educativo que contribuye a la formación integral y al desarrollo de las potencialidades. En el marco de lo establecido por la Ley, se contribuye al desarrollo de habilidades y prácticas de hábitos de higiene, alimentación y descanso. En este apartado se muestra el involucramiento de la familia en el proceso de formación educativa. Lo cual es tomado en cuenta en el programa social PNAE Qali Warma a través de la composición de los Comités de Alimentación Escolar (CAE), los cuales están conformados por padres de familia que conforman la Asociación de padres de familia de los estudiantes (APAFA), para preparar los alimentos que recibirán los y las estudiantes. El servicio educativo no solo es impartido por el Estado, también cuenta con la participación de actores que conforman el entorno de la formación educativa, entre ellos, la

familia. Ello es señalado en el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, en el artículo 58 “Dirección de Inclusión y Desarrollo Infantil”, por el que se reconoce la formulación de las políticas, estrategias, lineamientos y metas en materia de inclusión y desarrollo infantil, así como que éstas implementan y articulan acciones de la entidad en materia de nutrición y desarrollo infantil con otros actores públicos, privados y la sociedad civil¹⁵.

Tanto la Ley como la reglamentación de la Ley evidencian la estructura del sistema educativo y las dinámicas que éste mismo involucra. Desde un trabajo intersectorial hasta la contribución diversos actores de la sociedad. Sin embargo, la existencia de la Ley General del servicio educativo implica que el servicio alimentario no se limita a la cobertura de un programa social, sino como parte de un servicio público. Ello significa que el servicio alimentario en la educación es un derecho del estudiante y una obligación por parte de las instituciones educativas públicas. En este sentido, los marcos legales y normativos son instrumentos que permiten poner en práctica la concepción del desarrollo humano integral a través de la importancia de la alimentación en la educación. La siguiente sección se abordará la organización del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma como parte del cumplimiento del servicio público educativo.

2.3.3 ¿Cómo se organiza el PNAE QW?

El Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma es un programa social del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, el cual garantiza un servicio alimentario de calidad y diversificado para niñas y niños de instituciones educativas públicas de inicial (a partir de los 3 años) y primaria del país, y secundarias de las poblaciones indígenas de la Amazonía (bajo la modalidad de Jornada Escolar Completa, Formas de Atención Diversificada y/o Modelos de Servicio Educativo). Las instituciones educativas beneficiarias que reciben ambas raciones son aquellas ubicadas en los distritos correspondientes a los quintiles I y II de pobreza por medio del Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH); en los quintiles III, IV y V de pobreza se entrega solo una ración. El programa opera a través de unidades territoriales y busca promover la participación y corresponsabilidad de la comunidad local. Actualmente brinda el servicio

¹⁵ Decreto Supremo N° 011-2012-MIDIS.

alimentario a más de 3 millones de niños y niñas en más de 60 mil instituciones públicas a nivel nacional¹⁶.

El Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma fue creado mediante Decreto Supremo 008-2012-MIDIS el 31 de mayo del 2012 y se encuentra en operación desde el 2013. En el mismo Decreto Supremo citado anteriormente expone que el PNAE Qali Warma es un programa social de alimentación escolar y debe considerar en su diseño la garantía de calidad, adecuación a los hábitos de consumo local e involucrar en su gestión a la comunidad educativa para volverlo sostenible y promover su diversificación.

Para la creación del PNAE Qali Warma se diseñó el Programa Presupuestal (PPR) 0115: "Programa Nacional de Alimentación Escolar", como instrumento presupuestario que establece las actividades del programa, los productos y resultados; garantizando el presupuesto asignado al logro de dichos resultados. En el PPR se ha identificado como el problema principal que estudiantes del nivel primaria nacional y estudiantes de secundaria de los pueblos indígenas de la Amazonía cuentan con una mala ingesta de alimentos que limita las condiciones para el aprendizaje. Para ello se ha desarrollado planes y manuales que permiten organizar y gestionar el programa social.

Todo programa social cuenta con el Manual de Operaciones y Funciones (MOF), el cual es aprobado mediante resolución ministerial, del MIDIS en este caso. El MOF se encarga de presentar al programa, describir sus objetivos, funciones y responsabilidades y principales procesos de las diferentes etapas del programa. El objetivo general del programa es brindar un servicio alimentario de calidad a niños y niñas matriculados en instituciones educativas públicas, con los fines de:

- Garantizar el servicio alimentario durante todos los días del año escolar a los usuarios y usuarias del Programa, de acuerdo con sus características y las zonas donde viven.
- Contribuir a mejorar la atención de los usuarios del Programa en clases, favoreciendo su asistencia y permanencia.
- Promover mejores hábitos de alimentación en los usuarios y usuarias del Programa¹⁷.

De acuerdo al MOF del PNAE Qali Warma, están dispuestas las siguientes funciones:

- Brindar un servicio alimentario diversificado de calidad a través de distintos actores, tales como la comunidad educativa organizada, el sector privado y los gobiernos

¹⁶ Infomidis Marzo, 2019: <http://sdv.midis.gob.pe/Infomidis/#/>

¹⁷ Manual de Operaciones (RM 283-2017-MIDIS)

locales, entre otros, implementando modalidades de gestión adecuadas de acuerdo con el entorno y las características de los usuarios.

- Promover el incremento de capacidades para la manipulación de alimentos y el conocimiento y revalorización del patrimonio alimentario regional y local, constituido por prácticas, hábitos de consumo y productos de las zonas de intervención.
- Promover la intervención articulada de sectores y niveles de gobierno, organismos y programas que compartan o complementen los objetivos del Programa.
- Promover la participación y cooperación de la comunidad educativa, las organizaciones¹⁸

El PNAE Qali Warma tiene una cobertura a nivel nacional haciendo énfasis en las zonas de pobreza y pobreza extrema del país, para ello, se organizó junto a la Asociación Peruana de Gastronomía (APEGA), una división en 8 Regiones Alimentarias considerando elementos culturales, geográficos, económicos entre otros. A partir de la organización por regiones, el programa distribuye alimentos de acuerdo a los hábitos alimenticios de cada zona y según los requerimientos nutricionales para los y las escolares. Este tipo de organización y distribución de alimentos se le conoce como unidad territorial. La entrega de los alimentos consiste en 2 raciones: desayuno y almuerzo para las zonas de mayor pobreza, y una ración (desayuno) para los y las escolares de menor pobreza¹⁹.

La atención al servicio alimentario es trabajada por medio del modelo de cogestión. Este modelo constituye un mecanismo que involucra la participación articulada y cooperante entre actores de la sociedad civil y sector público y privado, a efectos de proveer un servicio de calidad a los usuarios del PNAE Qali Warma.

La prestación del servicio alimentario se brinda a través de dos modalidades de atención: raciones y productos. La modalidad de raciones consiste en la entrega de desayunos o refrigerios preparados en planta y que son entregados a las instituciones educativas. Se trata de alimentos preparados para el consumo inmediato o envasados industrialmente. La presentación de los alimentos es por medio de envases individuales para cada usuario/a. Mientras que la modalidad de productos consiste en la entrega de productos alimenticios no perecibles primarios, procesados o industrializados para la preparación de desayunos y/o almuerzos en las mismas instituciones educativas. Ambas modalidades deben cumplir con los

¹⁸ IDEM

¹⁹ Qali Warma Programa Nacional de Alimentación Escolar. Componente Alimentario.
http://www.qaliwarma.gob.pe/?page_id=103

aportes nutricionales y las fichas técnicas aprobadas por el PNAE QW que serán empleados por el Comité de Alimentación Escolar (CAE).

La ruta para proporcionar el servicio alimentario está compuesta por el Comité de Compras (CC), el cual está conformado por los tres niveles de gobierno: gobernadores, un representante de la red de salud, gerentes de desarrollo social de la municipalidad; y dos representantes de los padres y madres de familia. El CC es una instancia de la comunidad organizada a nivel provincial o distrital. El CC es responsable de seleccionar y contratar a los proveedores que brindarán el servicio de alimentación escolar. La existencia del CC permite potencializar las capacidades con las que cuenta la comunidad para organizarse en torno al desarrollo y realizar vigilancia social sobre la gestión pública. Estos productos serán entregados al Comité de alimentación Escolar (CAE).

El CAE está conformado por una directora o director, quien desempeña el cargo de Presidente del comité, una docente o un docente que ocupa el rol de secretario/a y tres representantes de los padres y madres de familia que conforman a los vocales del CAE. El CAE se encarga de organizar las actividades de entrega de los alimentos a los estudiantes o preparación de alimentos en las instituciones educativas²⁰.

Los proveedores locales de alimentos del PNAE Qali Warma son las empresas productoras que participan en las convocatorias, a través de cada uno de los Comités de Compras y son seleccionados para brindar el servicio de raciones o provisión de productos. Los proveedores tienen el rol de abastecer de productos locales al CC. Estos productos deben estar considerados en la lista de productos en cada Unidad Territorial del PNAE Qali Warma y sobre todo proveer calidad y provisión local.

El Estado participa de manera transversal en todo el proceso de servicio alimentario, su papel es promover y generar espacios de confluencia entre los diferentes actores locales que permitirán la adecuada implementación del PNAE Qali Warma y el logro de sus objetivos, con la finalidad de promover el desarrollo humano e igualdad de oportunidades para los niños y niñas del país, con enfoque de inclusión social. El sistema de veeduría cuenta con la participación de la Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza (MCLCP), Comité de Transparencia y Vigilancia Ciudadana (CTVC) y Dirección Regional de Educación (DRE).

La sociedad civil es otro actor que está presente en la articulación del programa social, a través de los padres y madres de familia, ellos y ellas participan en la evaluación y selección de los proveedores que prestarán el servicio de alimentación escolar en el Comité de Compras

²⁰IDEM

y también participan en la coordinación y organización de la entrega o preparación de alimentos que serán distribuidos en las instituciones educativas²¹

El proceso para la atención del servicio alimentario comprende las siguientes fases: Planificación del menú escolar, Proceso de compra y Gestión del servicio alimentario²². Durante la fase de Planificación del menú escolar hay un estudio y evaluación de dietas y recetas locales, validación y definición de las mismas, a cargo del PNAE Qali Warma. Durante la fase del Proceso de compra hay una convocatoria y distribución de bases, consultas, evaluación de propuestas y cierre de contratos, los cuales están a cargo del Comité de Compras. La última fase se basa en la Gestión del servicio alimentario a través de la distribución, entrega y recepción de alimentos, rendición de cuentas y liquidación y pago, a cargo del Comité de Alimentación Escolar.

El PNAE Qali Warma es financiado por el MIDIS con cargo a su presupuesto institucional. Asimismo, podrá ser financiado con recursos provenientes de la cooperación no reembolsable, nacional o internacional conforme con la normatividad vigente, y otras fuentes de financiamiento. Tanto los gobiernos regionales y locales, la comunidad educativa, el sector privado y la cooperación internacional podrán colaborar en la implementación del PNAE Qali Warma, conforme a las directivas que éste establezca²³. Existen las unidades de apoyo, técnicas y de territorio que se encargan de la ejecución de las actividades determinadas para todo el proceso de implementación del PNAE Qali Warma.

El modelo de cogestión es una estrategia de corresponsabilidad en la que el Estado y la comunidad participan de manera coordinada en la gestión y vigilancia de la alimentación escolar en el Perú. Sin embargo, el PNAE Qali Warma también cuenta con proveedores de servicios y asistencia durante todo el proceso de implementación del programa social. Desde fines del 2013 el PNUD ha brindado asistencia técnica al PNAE Qali Warma a través del Proyecto “Fortalecimiento de las Capacidades del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma del MIDIS para mejorar la atención alimentaria de las niñas y niños de las instituciones educativas públicas del país” de acuerdo con sus características, las zonas donde viven, con calidad y oportunidad²⁴. El proyecto se ejecuta en el marco del Convenio de Cooperación Internacional existente entre el Gobierno del Perú y el PNUD y lo dispuesto en la

²¹ Manual para proveedores del PNAE Qali Warma (FAO, 2013).

²² Qali Warma Programa Nacional de Alimentación Escolar. Cogestión.
http://www.qaliwarma.gob.pe/?page_id=60

²³ IDEM

²⁴ Documento Proyecto Fortalecimiento del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma del MIDIS para mejorar la atención alimentaria de las niñas y niños de las instituciones educativas públicas del país

Ley N°29951, en la que se autoriza a celebrar convenios de administración de recursos y/o adendas con organismos internacionales²⁵. Fruto del trabajo conjunto entre el PNUD y el PNAE Qali Warma, se plantea lograr los siguientes resultados:

1. Condiciones de equipamiento y capacidades de los CAE mejoradas para la prestación del servicio de alimentación oportuno y de calidad para niños y niñas. El producto de este resultado es que los CAE estén implementados con tecnologías adaptadas al tipo de combustible disponible a nivel local. Este producto se relaciona con una actividad principal que es la adquisición, distribución e implementación a las instituciones educativas de dos tipos de tecnologías: cocinas semi industriales a gas y cocinas mejoradas portátiles a leña para instituciones educativas públicas de zonas rurales y urbanas²⁶. Con esto también se busca mitigar de manera colateral los efectos adversos a la salud (reduciendo el riesgo de contraer enfermedades respiratorias y oculares causadas por el humo y las partículas contaminantes al interior). Otro producto de este resultado es que los miembros del CAE y otros actores sociales involucrados en la cogestión del Programa con capacidades fortalecidas para la implementación y mantenimiento de las tecnologías implementadas en las instituciones educativas. Para alcanzar el éxito de las transferencias a energías limpias y saludables como las cocinas a gas y mejoradas, es necesario que el proyecto integre desde su diseño estrategias que faciliten el cambio de prácticas y la adopción de la tecnología. Esta tecnología es constituida por una demanda social que busca solucionar problemas que inciden en el nivel de vida de una población. La tecnología no es solo un instrumento físico que se aísla de un conjunto de prácticas sociales. Ello implica un conjunto de cambios que pasan por la innovación tecnológica y culminan en la adopción y asimilación. Por lo que este resultado implica transformación del material físico, sino al conocimiento necesario que permite adaptarla al ambiente específico. Las actividades implicadas en este resultado son las siguientes:
 - Estrategia de sensibilización para la adopción de nuevas tecnologías (cocinas mejoradas portátiles).
 - Programa de fortalecimiento de capacidades para el buen uso y mantenimiento de las cocinas mejoradas portátiles y cocina semi-industriales a gas.

²⁵ Normas legales Ley N°29951, El Peruano.

²⁶ Ver Anexo N°7

- Monitoreo para asegurar la calidad y sostenibilidad de los resultados esperados y mitigar los riesgos.
2. PNAE Qali Warma mejorado en su diseño e implementación como política pública de protección social. El MIDIS busca conocer el impacto del programa en niños y niñas que asisten a instituciones educativas públicas. Para ello se está realizando la evaluación de impacto del programa en el que el PNUD y el Programa Mundial de Alimentos (PMA) contribuyen al análisis y obtención de la calidad de los resultados. Se requiere generar evidencia que permita desarrollar e implementar programas de alimentación escolar más eficaces, vistas como una herramienta de protección social, seguridad alimentaria y desarrollo rural.

El producto de este resultado es que el PNAE Qali Warma cuente con las conclusiones de la evaluación de impacto fortalecida con las recomendaciones de expertos regionales e internacionales. A través de ella se podrán conocer si se lograron los resultados del PNAE Qali Warma. Este producto abarca las siguientes actividades:

- Levantamiento, procesamiento y análisis de la información de una línea de seguimiento para la evaluación de impacto del PNAE Qali Warma
- Elaboración del perfil e implementación del estudio de evaluación de impacto del PNAE Qali Warma
- Para fortalecer los resultados de la evaluación del impacto del Programa, se contará con la asistencia técnica y asesoramiento de expertos internacionales en alimentación escolar y en evaluación de impacto quienes brindarán sus aportes y comentarios al diseño de la evaluación de impacto, así como los resultados preliminares y finales de la evaluación. Esta asistencia técnica y asesoramiento será realizado por el PMA.

El otro producto del segundo resultado es que el PNAE Qali Warma cuente con criterios adecuados de priorización en su diseño de implementación. Las necesidades nutricionales de los y las escolares varíen dependiendo de su nivel socioeconómico, ubicación geográfica de la escuela, características del hogar de los y las escolares. Por ello, se hace necesaria generar un análisis sobre los criterios para priorización de la atención a nivel nacional del PNAE Qali Warma con el fin de utilizar más eficientemente los recursos del Estado, beneficiando a la población que más lo necesita. Este producto estará a cargo del PMA²⁷.

²⁷ IDEM

La estrategia operativa del PNAE Qali Warma se basa en dos componentes: salud y educación. La salud está envuelta en la provisión del servicio y alineamiento entre contenidos nutricionales de las raciones y hábitos de consumo de la población. El componente educativo abarca desde la capacitación y asistencia técnica a los actores involucrados en el proceso de gestión del programa sobre el derecho al servicio alimentario y la calidad del mismo; hasta mejorar el desarrollo infantil y el proceso de formación escolar. Lo señalado anteriormente se encuentra estipulado de acuerdo a las normativas del PNAE Qali Warma y su organización interna. Ello compete a la proyección y expectativas del PNAE Qali Warma. Todo lo señalado en este apartado forma parte de la construcción de la cooperación a través del tiempo y a continuación se procederá a la presentación y análisis de los instrumentos de acción pública que se producen en la gestión del PNUD en el PNAE Qali Warma. Lo recogido en campo permitirá comparar lo diseñado para el programa, los instrumentos creados para su implementación y los efectos en la acción pública.

CAPÍTULO III: MIXTURA DE INGREDIENTES EN LA ACCIÓN PÚBLICA: LOS INSTRUMENTOS DE ACCIÓN PÚBLICA Y SU IMPORTANCIA EN LA GESTIÓN DEL PNAE QW

En este capítulo se busca presentar los instrumentos diseñados por el PNUD e implementados en el PNAE QW, a través de una tipología identificada en la literatura sobre los instrumentos. Luego se procederá a conocer cómo fue la construcción de éstos instrumentos, enfatizando cómo el mecanismo de cooperación internacional materializa sus capacidades para que tenga un impacto en la acción pública. En base a ello, se señala el aporte de la cooperación en la viabilidad de la acción pública y los vacíos de la cooperación internacional y el PNAE QW que no se ejecutaron. Finalmente, esta relación entre el PNUD y el PNAE QW evidencia brechas en la capacidad estatal y cuestiona el discurso de fortalecimiento de capacidades institucionales en el que se sostiene la asistencia técnica del PNUD.

3.1 El menú: tipología de instrumentos

Para comenzar, se parte que el PNAE QW como programa social hace frente a un problema público que afecta a un sector de la sociedad y requiere de diversas acciones para remediarlo. El problema identificado es la calidad del servicio alimentario en la educación. Las acciones identificadas para combatirlas están lideradas por decisores públicos quienes determinan los actores que participarán y sus instrumentos que se emplearán. El actor decisor responsable es el programa social PNAE QW, quien decide la ruta de solución y en ella identifica al PNUD como actor necesario para que le suministre asistencia técnica en la ejecución del PNAE QW. Ante ello, el PNUD crea una serie de instrumentos que estructuran

la acción pública, agrupando un conjunto de criterios, herramientas y productos necesarios, que han sido acordados con el PNAE QW.

En este sentido, los instrumentos que materializan la asistencia técnica del PNUD en el PNAE QW, son los siguientes:

El convenio marco entre el PNUD y el PNAE QW es el instrumento que ha sido calificado, según la literatura como programático, debido a que es un conjunto de acciones y programas que contiene el proyecto político (Velasco, 2007). El convenio marco es un instrumento de planificación, en el cual se describe el programa de actividades, justificaciones y herramientas para la acción del PNUD en el programa social; también resalta la relevancia de la agencia internacional en torno al proceso de gestión pública. Este convenio surgió en el 2017 para ser aplicado hasta el final del mismo año y actualmente se ha extendido hasta el fin del 2019. Este convenio estableció, inicialmente, la realización de 2 resultados:

- a. Condiciones de equipamiento y capacidad de los Comité de Alimentación Escolar mejoradas a través de las nuevas cocinas y actores sociales con conocimiento para la adaptación del equipamiento.
- b. PNAE QW mejorado en su diseño e implementación como política pública de protección social por medio de la evaluación de impacto y modificación en la priorización de los criterios.

Sobre esta base, a finales del 2017 se realizó una revisión sustantiva del avance del proyecto y se incorporaron nuevos resultados y productos para que el PNUD ejecute en los años siguientes:

- a. En el primer resultado, se creó el producto para la implementación del menaje que acompañe el equipamiento de las cocinas.
- b. En el segundo resultado, se creó el producto que cuenta con evidencia de los resultados de estudios estratégicos con enfoque territorial para mejorar la atención alimentaria a nivel nacional.
- c. Se crea el resultado 3, el cual hace mención a la responsabilidad del PNUD en las acciones correspondientes en el PNAE QW.
- d. Se crea el resultado 4, el cual señala que el componente comunicacional estará fortalecido y posicionado en el PNAE QW. Para ello, el producto de este resultado indica la creación de una estrategia de comunicación.
- e. Se crea el resultado 5, el cual señala que el PNAE QW contará con el fortalecimiento al componente educativo y la articulación territorial, a través de una estrategia articulada para la promoción de la implementación de huertos escolares.

f. Se crea el resultado 6, el cual establece que el PNAE QW se encuentra fortalecido en sus procesos de gestión operativa con tecnologías de la información por medio de una plataforma de seguridad e infraestructura informática.

Este instrumento programático permitirá el desarrollo de los resultados que se cumplieron, así como los desafíos de los resultados que no se concretaron.

El segundo instrumento es denominado logístico debido a que se encarga de la etapa de la implementación de las cocinas para acondicionar los Comités de Alimentación Escolar. Este instrumento está compuesto por dos indicadores que permiten desarrollar todo el conjunto de características del mismo. Estos indicadores son: diseño y adquisición del equipamiento. Ellos se han establecido a criterio de la investigadora y se sostiene en el recojo de los testimonios de las funcionarias del PNUD. Ambos indicadores serán desarrollados en la sección del aporte de los instrumentos a la acción pública

El tercer instrumento es denominado informativo porque sus alcances están enfocados en la formación de un capital humano, cuentan con la inclusión del componente cultural para la difusión de información y se realiza la evaluación de impacto del PNAE QW. De acuerdo a la literatura, este instrumento hace referencia a la acumulación de conocimiento e información para la articulación de acciones de formación o distribución del mismo (Velasco, 2007).

Los instrumentos descritos anteriormente señalan aquellos resultados que fueron estipulados entre el PNUD y el PNAE QW para su ejecución en el programa social. En base a ello, se realizará el análisis de la construcción de los mismos y su aporte en la acción pública. Aquellos resultados y productos que se precisaron en esta sección pero que no se convirtieron en instrumentos, formarán parte del desarrollo de los desafíos y limitaciones que comprende la relación entre el PNUD y el PNAE QW.

En este sentido se resalta que los instrumentos de acción pública constituyen el brazo operativo de la acción propiamente, por lo que se requiere conocer la elección y decisión de los actores involucrados para crear tales instrumentos; ya que su efecto será capaz o no de contribuir al objetivo plasmado. Asimismo, los instrumentos utilizados no son únicamente técnicas, medios o dispositivos porque a pesar de la planificación hay efectos específicos independientes de los objetivos que se anuncian y de las metas que se asignan (Lascoumes y Le Gales, 2016). Por ello, en adelante se abordará el proceso de construcción de dichos instrumentos.

3.2 ¿Cómo se construyeron los instrumentos de acción pública?

La asistencia que brinda el PNUD al PNAE Qali Warma parte de la decisión pública como herramienta de un Estado que planifica y determina objetivos, reglas, dispositivos para realizar una acción (Comaille, 2016). El Estado peruano recurre a la cooperación internacional debido al compromiso internacional asumido por todos los Estados y porque reconoce las fronteras de sus capacidades estatales para llevar a cabo la acción pública. Esta última justificación permite organizar la información brindada por los entrevistados y entrevistadas del sector estatal y de la cooperación internacional para definir las limitaciones de las capacidades del aparato estatal. La cooperación internacional se instrumentaliza en la gestión pública por medio de la asistencia técnica de la cooperación y se manifiesta a través de la transferencia de conocimientos y recursos humanos (Gómez, 2014). En este sentido, la agencia de cooperación cumple el rol de referente o apoyo para los actores con poder de decisión (Maldonado y Palma, 2013). Esta relación evidencia un diálogo permanente entre ambos actores y un intercambio de recursos continuos.

La intervención del PNUD en la acción pública no solo es el resultado de la decisión e interés de la institución pública, también forma parte del proceso de gestión pública. Como señala Halpern, la decisión pública es el resultado de un arbitraje de la factibilidad política y la racionalidad económica y/o técnica (2016). La factibilidad política está caracterizada por la movilización de intereses entre el aparato estatal que suscribe a compromisos internacionales que debe realizar en el ámbito nacional e internacional; y en la cooperación internacional que opera en función a la agenda 2030 y que debe operativizarse a nivel nacional. La decisión del Estado peruano para toda gestión, implica un acto de voluntad, es decir, la posibilidad de la alternativa y el proceso por el cual se ha llegado a la decisión final, por medio de las acciones y decisiones elementales que han determinado su contenido (Dente y Subirats, 2014). Por ello, se señala que hay respaldo entre ambos actores, el cual se traduce en el convenio marco del PNUD y el PNAE QW. Dicho convenio marco es establecido en el PNUD como el proyecto “Fortalecimiento del Programa Nacional de Alimentación Escolar del Ministerio de Inclusión Social (MIDIS) para mejorar la atención alimentaria de los niños y niñas de las instituciones educativas públicas del país”; para establecer las actividades y propósitos de la acción conjunta.

De igual forma, la presencia de la cooperación internacional en la gestión pública manifiesta las capacidades y limitaciones del aparato estatal. Frente a la teoría desarrollada

sobre la capacidad estatal como forma de abordar los problemas públicos por mecanismos públicos, en la presente sección se evidencian las limitaciones de las capacidades autónomas del aparato estatal. Asimismo, el grado de implementación efectiva del aparato estatal también es una condición que se señaló en el marco teórico como indicador de la capacidad estatal sin embargo, en esta sección se presenta la implementación de la acción pública a través de actores no estatales.

La participación del PNUD en el PNAE QW se sostiene en la garantía de la ley del servicio educativo, la cual fue reestructurada por el gobierno de Humala para modificar el servicio de alimentación escolar. El funcionario Castillo, asesor del gabinete del MIDIS en el 2014, periodo que se creó el PNAE QW, comenta que “Lo que siempre se ha debido hacer es que el Estado debió cumplir con la ley general de educación, además de brindar servicio educativo es brindar el servicio alimentario a escolares del servicio público. Qali Warma focaliza el servicio porque no alcanzaba el presupuesto, y en función de esa focalización se da inicio al programa y al derecho que tienen los alumnos” (I. Castillo, comunicación personal, 12 de noviembre de 2018). La existencia de esta ley refuerza la necesidad y continuidad del PNAE QW, como herramienta para complementar el adecuado servicio educativo. Por ello, fue de suma importancia identificar la deficiencia del servicio alimentario en la educación, para que la gestión del PNAE QW pueda cubrir esa limitación.

Como se ha mencionado anteriormente, el contexto actual presenta diferentes actores sociales que entran en juego en la esfera pública y, en parte, atienden las limitaciones de las capacidades estatales. Por ello, se menciona que las limitaciones de las capacidades estatales son asumidas por la asistencia técnica de la cooperación internacional. Se han encontrado dos limitaciones de la capacidad estatal, por las cuales la cooperación internacional hace uso de sus herramientas para cubrir dichas brechas. Esta sección se esquematiza en la agrupación de los comentarios los funcionarios/as públicos e internacionales, en base al desarrollo conceptual de la capacidad estatal.

La primera limitación de la capacidad estatal está referida a las herramientas de planificación. Las herramientas de planificación forman parte de un conjunto de características particulares que dispone el actor de cooperación internacional y que el aparato estatal carece o requiere que sea el actor externo quien suministre. Asimismo, se ha dispuesto a utilizar el nombre de herramientas de planificación porque es la etapa en la que se gesta el plan operativo para su ejecución. Esta etapa es previa a la implementación de la acción, en la cual se conoce las condiciones básicas para disponer las herramientas y acciones necesarias para alcanzar el

objetivo. En este sentido, esta limitación de la capacidad estatal promueve la creación del primer instrumento, programático.

La convocatoria por parte del Estado peruano al PNUD está enfocada en la estructura y funcionamiento del organismo de cooperación sobre la asistencia a los procesos de gestión de proyectos. Como señala la teoría, el actor llega al proceso de gestión con un bagaje de valores, creencias, experiencias y costumbres que se han formado fuera de ese proceso (Dente y Subirats, 2014). El PNUD en el Perú está formado por una cantidad de funcionarios y funcionarias internacionales especialistas que acaparan múltiples temáticas, el organismo cuenta con metodologías hábiles que se encuentran en constante innovación y comunicación con el resto de organismos en el mundo; y manejan experiencia de larga data compartida entre países, sobre desafíos y soluciones para el desarrollo.

La designación del PNUD en el proceso de gestión en el PNAE QW responde a una elección racional sobre un modo particular de acción. En muchos casos, el ejercicio de la política pública privilegia la «eficiencia» del proceso antes que la obtención de resultados observables en la población, resalta la ex ministra del MIDIS. Ello alude a la importancia del proceso de gestión de la acción pública, el cual se visibiliza en el desarrollo de los instrumentos de acción pública. Como remite la teoría, es de gran importancia una dirección y planificación pública capaz de eliminar deficiencias e incumplimientos sobre todo en las políticas que se encargan de brindar servicios básicos que el gobierno ofrece a los ciudadanos y ciudadanas (Aguilar, 2006). En este proceso de brindar servicios, la mejor opción identificada por el aparato estatal que no únicamente mejora procesos, también optimiza resultados, es contar con la asistencia de la cooperación internacional para garantizar la eficiencia.

Esta eficiencia es sostenida en un discurso que se materializa en la herramienta de planificación como lo es la agenda internacional, la cual organiza, prioriza y determina las acciones de los actores del sistema internacional. Se construyen los instrumentos a raíz de un discurso y compromiso asumido por la cooperación internacional y el aparato estatal. El PNUD impulsa los Objetivos del Desarrollo Sostenible, los cuales se enmarcan en el PNAE QW, éstos son el ODS 2, denominado “hambre cero” y el ODS 4 “educación de calidad”. Tanto el MIDIS, a través del respaldo al PNAE Qali Warma, y el PNUD canalizan recursos para alcanzar dicho propósito. El PNAE Qali Warma se focaliza en potenciar el factor educativo y nutricional. Mientras que el PNUD, a través del proyecto Fortalecimiento del PNAE Qali Warma para mejorar la atención alimentaria de las niñas y niños de las instituciones educativas públicas del país, atiende a los objetivos del Marco de Cooperación para el Desarrollo de Naciones Unidas, en mejorar el acceso a servicios básicos, esenciales, universales y de calidad de las personas en

situaciones de vulnerabilidad, pobreza y discriminación. Así como la respuesta a la protección social y servicios básicos de calidad del Documento Programa País.

La asistencia técnica brindada por el PNUD al PNAE QW forma parte de una responsabilidad internacional, asumida tanto por el aparato estatal como la agencia de cooperación internacional. Como comenta la ex Jefa de la Oficina de cooperación del MIDIS, “La cooperación siempre accedió a asistir en el programa ya que la misión de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y los Objetivos de Desarrollo Sostenible son contribuir a que los países incorporen dichos propósitos” (M.Portillo, comunicación personal, 03 de octubre de 2018). Es necesaria la coordinación entre actores multinivel porque pueden engranar las capacidades, herramientas, recursos y estrategias que consiguen acciones estratégicas, y que a su vez repercuten tangiblemente en el proceso de la acción pública (Grossman, 2016). Este compromiso permite desplegar herramientas y recursos para el inicio del proceso de gestión de la acción pública, sostenidas en la suscripción y adaptación del discurso internacional sobre la cooperación.

Para la creación del PNAE QW, se requirió el cierre del PRONAA. Este tiempo de transición de un programa a otro estuvo caracterizado por un costo político confrontativo debido a la incertidumbre del nuevo programa social. Se señaló que los riesgos iban a ser mayores en el PNAE QW que en el PRONAA, debido a que el PNAE QW reemplazaría un programa que se encontraba decadente. Sin embargo, a través de una campaña de comunicación política se pudo posicionar al PNAE QW, como un servicio que garantiza la calidad del derecho a la educación. En este escenario, la ministra Trivelli, consideró relevante la participación de la cooperación internacional para las áreas de evaluación de diseños de políticas y recojo de evidencias internacionales que contribuyan a la toma de decisiones. Como señala el asesor Castillo “la cooperación colaboró en el diálogo con expertos internacionales sobre los temas de política social” (I.Castillo, comunicación personal, 14 de noviembre de 2018). En este sentido, la segunda herramienta de planificación que se hace mención es el mapeo de actores por parte de la cooperación internacional. La cooperación internacional a través de su agenda polifacética y el alcance de su presencia global cala en los diferentes rubros de la gestión pública nacional, convocando a diversos actores que participan en la realización de la agenda internacional. Por ello, la asistencia técnica se traduce en la capacidad de una red de contactos globales que cuentan con una expertise que puede asesorar la gestión local. Ante ello, la cooperación internacional contribuyó trayendo expertos y enviando funcionarios/as nacionales a que viajen a conocer otras experiencias. Lo cual fue señalado como “sustento teórico por

parte de la agencia internacional al programa social” (Susana Guevara, comunicación personal, 27 de octubre de 2018).

La identificación de expertos internacionales contribuyó en diversos momentos del PNAE QW. La ex funcionaria Romero, Coordinadora del Equipo Ejecutivo del PNAE QW, comenta que “La participación de la cooperación y particularmente del PNUD se manifiesta en las diferentes etapas del PNAE Qali Warma. El proceso de diseño del PNAE Qali Warma fue participativo, se conformó una mesa de cooperantes y de organizaciones que apoyaron el diseño del programa, compuesta por el Banco Mundial (BM), la Agencia del Gobierno Federal Alemán (GIZ), la Organización de Naciones Unidas (ONU) a través de sus organismos especializados Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Programa Mundial de Alimentos (PMA) y la Organización de Naciones Unidas para la Alimentación (FAO)” (G.Romero, comunicación personal, 15 de noviembre de 2018). Con estas agencias de cooperación internacional se trabajó la agenda que el gobierno había dispuesto para los programas sociales. Esta agenda fue utilizada como una herramienta de gestión que iba modificándose de acuerdo a las necesidades del programa. Con el BM se trabajó la cogestión entre ministerios y diversas escalas, con el PMA se trabajó las prestaciones sobre programas de alimentación escolar, con la FAO se examinó la experiencia Brasil y su modelo alimentario; y con la GIZ se trató el diseño del equipamiento de las cocinas portátiles e institucionales.

De acuerdo a lo expuesto, esta herramienta de planificación se sostiene en las capacidades que el aparato estatal identifica en la cooperación internacional. Estas han sido presentadas como la capacidad de conocimiento especializado y heterogéneo, y el contar con una red de contactos que puede proveer el desarrollo en la gestión pública. Asimismo, la agenda internacional y el mapeo de actores como herramientas de planificación fueron el marco para la creación del instrumento programático. Ambas herramientas aportaron en la construcción y delimitación del convenio marco que definirá los objetivos, resultados, actividades y medios para la participación de la cooperación internacional en el programa social a través del proyecto “Fortalecimiento a las capacidades del PNAE QW”.

Estas herramientas están estrechamente vinculadas a la segunda limitación de la capacidad estatal, la cual se enfoca en el paso siguiente a la planificación. La segunda limitación de la capacidad estatal ha sido denominada como herramientas de gestión debido a que se enfoca a las herramientas que se utilizan para la implementación de las acciones de la cooperación internacional. Esta limitación justifica la creación de los instrumentos logístico e informativo.

La primera herramienta de gestión a la que se hace referencia es la movilización de recursos, la cual comprende una serie de mecanismos que se desprenden o se gestionan desde las capacidades de la cooperación internacional para concretar la intervención dentro del programa social. La expertise sobre el tema de alimentación escolar, generó la localización de actores internacionales adicionalmente al PNUD, para que se pueda diseñar el instrumento logístico, el cual se basó en un trabajo colaborativo entre el proyecto de energías renovables GEF-PNUD y la agencia de cooperación alemana GIZ. Esta apertura hacia el trabajo conjunto con la cooperación señala la interdependencia de los actores con respecto a los recursos que pueden movilizar y que conjuntamente constituyen la acción pública (Grossman, 2016).

El trabajo de la cooperación internacional se justifica en el fortalecimiento a las capacidades institucionales para que sean éstas las que tomen las mejores decisiones y gestionen la acción pública (Tássara, 2016). En este sentido la asistencia de la cooperación internacional en la etapa de formulación y diseño del programa social, se basa en otorgar insumos para que los agentes y gestores públicos tengan a disposición las herramientas que serán necesarias en la acción pública. De esta forma, señala el asesor Castillo “Desde la gestión pública era necesario contar con actores externos a las instituciones públicas, sobretodo internacionales ya que el tiempo para los trámites en el sector público hubieran impedido alcanzar los objetivos planteados” (I.Castillo, 14 de noviembre de 2018). El recurso del tiempo es clave para actuar en los momentos adecuados y no dilatar los siguientes pasos de la implementación del programa social.

La gestión de instrumentos para implementar públicamente requiere de pasos y procesos en tiempos determinados por las instituciones estatales que intervienen. Sumado a ello, la intervención previa y posterior para la adecuada inserción y manejo del equipamiento, sobrepasa las capacidades del Estado para una operación que requiere el dinamismo y articulación desagregada entre actores nacionales, regionales y locales. Como señala la técnica Gamarra, quien forma parte de la cartera de Prosperidad y Reducción de la Pobreza del PNUD “hay un divorcio entre la gestión e implementación de la acción pública” (N.Gamarra, comunicación personal, 01 de octubre de 2018). Ante ello, los recursos de la cooperación internacional son aprovechados para agilizar los procesos de implementación del programa social.

Durante la primera etapa, los recursos eran cubiertos por la cooperación y la cooperación se encargaba de las convocatorias para cubrir sus necesidades. El programa iba definiendo las prioridades a realizar y eso era retroalimentado por las agencias de cooperación. Esta retroalimentación fue durante el diseño, pre implementación e implementación inicial.

Señala la coordinadora Romero “No hubo imposición por parte del gobierno ni por las agencias de cooperación” (G.Romero, comunicación personal, 15 de noviembre de 2018). Es decir, existe una convergencia entre los recursos y las estrategias de acción, tanto del actor local como el internacional.

Otro recurso promovido desde la posición de la cooperación es el legal. Para el desarrollo del trabajo entre el Estado peruano y la cooperación internacional, se incorporó una disposición en la ley de presupuesto con la finalidad de firmar un convenio con la cooperación, de tal manera que se pueda recibir el soporte técnico de PNUD y otras agencias más allá que en la etapa inicial del programa. El PNAE Qali Warma identificó que no había información vinculada al equipamiento de las escuelas y eso requería de una reorientación de recursos para la compra del equipamiento en las instituciones educativas. El PNUD contribuyó en cómo estructurar mejor la compra, en cómo se podía hacer un proceso de distribución a las escuelas, en identificar el tipo de convenio y pactar con las escuelas y el personal necesario para la capacitación del buen uso de estos recursos. Para fines de este convenio, se transfirieron recursos al PNUD para que se encargue directamente del proceso de compra del nuevo equipo, así como el menaje.

La segunda herramienta de gestión está orientada a la aplicación de pruebas de ensayo y error. Durante la etapa de pre implementación, el PNUD se encargó de diseñar pilotos, los cuales son pruebas de ensayo y error para evaluar la perfectibilidad de la actividad a implementar. A través del piloto se extraen los errores y aprendizajes para modificar la estrategia de implementación. La etapa de la implementación es importante porque consiste en adaptar la estrategia del programa de acuerdo al contexto en que se llevará a cabo la acción pública. Por ello, el piloto funciona como la versión preliminar de la implementación y se produce a una escala pequeña en la que se puedan reducir costos. El costo del piloto es asumido por la cooperación y es un presupuesto que no es planificado por el Estado por el alto valor de riesgo, precisa la técnica del PNAE Qali Warma en el PNUD. En este sentido se evidencia el papel clave de los demás actores no estatales que integran la acción pública. El PNUD es un actor que posee legitimidad necesaria para actuar de acuerdo a una disposición legal, y esa misma legitimidad es respaldada por los recursos con los que cuenta y las capacidades para implementarlos en la acción pública. Asimismo, en esta etapa del diseño y prueba/error del PNAE QW es que se determinan los tipos de instrumentos que serán necesarios para la acción pública.

Es importante conocer cómo se construyen los instrumentos de acción pública debido a que se enmarcan en todas las etapas del proceso de la gestión pública. Desde la inclusión de

actores multinivel en la agenda, la formulación y decisión del programa en el que se selecciona los instrumentos de acción de acuerdo a la solución determinada para el problema público, la implementación de los instrumentos y las acciones de los agentes a cargo y la evaluación que determina los efectos de los instrumentos, en términos de eficacia y eficiencia; todo ello contribuye al conocimiento sobre la funcionalidad de los instrumentos y el éxito de la acción pública. Foucault llama a los instrumentos de acción pública como los procedimientos técnicos del poder, es decir, la instrumentación del gobierno (1988). Esta instrumentación del gobierno responde a una lógica funcionalista en la que se remite a elecciones técnicas por parte de los actores implicados en la gestión de la acción pública. En este sentido, los instrumentos de acción pública comprenden la receta de la acción pública, es decir, las combinaciones de los conocimientos de los actores, recursos disponibles, normativa vigente, procedimientos y fines. En este caso, el reconocimiento de las capacidades y limitaciones del aparato estatal para llevar a cabo la gestión pública, propicia que la cooperación internacional, por medio de la asistencia técnica, brinde soporte en el desarrollo de la acción pública.

Como se ha visto a lo largo de esta sección, la participación de la cooperación internacional ha sido transversal en todo el proceso de las etapas de la gestión del programa social, incluso la cooperación internacional participó en los antecedentes del programa social, siendo parte y soporte del MIDIS. Ello se debe a que la participación de la cooperación se enmarca en que tanto el MIDIS y el PNAE Qali Warma contribuyan a consolidar la política social en el Perú. En este sentido, la política social implica una mirada inclusiva, con reconocimiento de derechos humanos, para dicho logro el actor no estatal con mayor trayectoria en dicha materia y con alcance global es la cooperación internacional. Ello resalta el componente cognitivo teórico que maneja la cooperación internacional.

En este sentido, el enfoque de desarrollo humano que sostiene la cooperación internacional conforma la tercera herramienta de gestión. Como se demostrará en adelante, el enfoque de desarrollo humano forma parte del respaldo teórico-práctico. Por ello, también es considerado como una herramienta de gestión, debido a que es un discurso que se materializa en toda la intervención de la cooperación internacional en el programa social. El modelo del discurso enfocado en el desarrollo de las competencias y libertades del ciudadano y ciudadana, lleva a que se generen estrategias que involucren a diversos sectores estatales, se introduzcan metodologías innovadoras y tecnológicas; y que integre factores culturales e informativos para quienes formarán parte del sistema. Los procesos de transferencia son construcciones sociales, donde la percepción subjetiva y el juicio juegan un rol importante (Russeil, 2016). A través de los cuales son concebidos en las élites del desarrollo del conocimiento global y son apropiadas

a escala nacional. Ello respalda empíricamente el discurso suscrito por los países al Sistema de Naciones Unidas, es decir, a un tipo de orden global determinado.

Asimismo, el enfoque de derechos humanos en el programa, genera que la política sea intersectorial, es decir, convoca la participación de diversos sectores estatales. De acuerdo a la teoría, el fortalecimiento institucional brindado por la cooperación internacional es un proceso multidimensional, es decir, comprende diferentes planos institucionales que requiere de ellos para ser efectiva (Gómez, 2014). Por ello, los instrumentos que se generan, dialogan con diversos actores de escala regional. De esta manera, el producto de esta herramienta es el instrumento informativo de acción pública. El cual recoge el desarrollo conceptual del enfoque de desarrollo humano para implementarlo en las actividades del programa social.

La herramienta discursiva basada en el enfoque de desarrollo humano permitió la capacitación a través de la transferencia de conocimiento y la especialización de recursos humanos con el componente multicultural para ser usados en el proceso de desarrollo del programa social y lograr el traspaso de información sobre el funcionamiento del equipamiento a los actores estatales y no estatales involucrados en el PNAE QW. El enfoque de desarrollo humano se evidencia en las cuotas que abordan diferentes componentes culturales como pertenencia territorial, lingüística y otras dimensiones culturales que son comprendidas como el conjunto de normas básicas (Dente y Subirats, 2014). En este sentido, es importante resaltar que las acciones públicas y los instrumentos enfocados a la capacitación y sensibilización del nuevo equipamiento, integra tanto el beneficio sobre la salud humana y el desarrollo comunitario, así como componentes culturales como la traducción del material informativo sobre el equipamiento en el lenguaje local. De esta manera, este discurso de desarrollo humano que sostiene el PNUD queda instrumentalizado en el programa social. Finalmente, la evaluación misma del impacto del PNAE QW es el instrumento que permite hacer seguimiento al cumplimiento de los objetivos.

El discurso del desarrollo humano es el respaldo discursivo de la asistencia técnica que brinda el PNUD, el cual es equivalente a la forma de organización que manejan las diferentes unidades territoriales en todo el país, por eso es importante lograr que se armonicen. Los instrumentos de acción pública diseñados por el PNUD para el programa terminan siendo herramientas que traducen desarrollo de la mano de la eficiencia en la gestión e integración cultural. El discurso es también quien guía en parte las estrategias de los actores encargados de implementar la política y este discurso tendrá un efecto concreto en las acciones públicas (Cejudo, 2008). En este sentido el discurso debe estar acompañado de medios que lo vuelvan operativo y de esta forma esté al alcance de los objetivos plasmados.

Por lo anteriormente descrito, se evidencia que las herramientas de planificación y gestión de la cooperación internacional son respuestas a las limitaciones de la capacidad estatal, las cuales sirven como base para la construcción de los instrumentos de acción pública en la que se despliega la capacidad de la cooperación internacional. Todo ello, determina la intervención del PNUD en la gestión pública y evidencia los procesos y componentes internacionales que constituyen el programa social PNAE QW.

3.3 ¿La capacidad de actuar estratégicamente?

En esta sección se desarrollarán los resultados del convenio marco establecido entre el PNUD y el PNAE QW. Es importante señalar el cumplimiento de los resultados porque evidencia el interés de ambos actores en emplear los recursos planificados para la acción pública. Posteriormente, se demostrarán los aportes de los instrumentos creados en la acción pública, es decir, conocer los efectos que se buscaban alcanzar por medio de la participación de la cooperación internacional.

Se cumplió cabalmente con el primer resultado del convenio marco, el cual se basa en las condiciones de equipamiento y capacidad de los Comité de Alimentación Escolar mejoradas a través de las nuevas cocinas y actores sociales con conocimiento para la adaptación del equipamiento. Asimismo, se incorporó el componente para la implementación del menaje que acompañe el equipamiento de las cocinas, el cual se señaló en la revisión sustantiva del proyecto. Incluso, la extensión del convenio marco del primer año hasta el 2019 se debe a este resultado, debido a que el PNAE QW ha incrementado su cobertura y requiere del abastecimiento de estos componentes.

Se cumplió con el segundo resultado del convenio marco, el cual se basa en el mejoramiento del diseño e implementación del PNAE QW como política pública de protección social, por medio de la evaluación de impacto y modificación en la priorización de los criterios. Para el 2019 se concluyó con la evaluación de impacto al PNAE QW sin embargo, el acceso no está disponible al público. Por ello, no se podrá conocer los resultados de dicha evaluación.

De igual forma, se cumplió con el resultado incorporado en la revisión sustantiva de la participación del PNUD en el PNAE QW. Este resultado se proyectó en que el PNAE QW contará con el fortalecimiento al componente educativo y la articulación territorial, a través de una estrategia articulada para la promoción de la implementación de huertos escolares. No obstante, actualmente este resultado está a cargo del Programa Mundial de Alimentos (PMA).

Para alcanzar los resultados previamente señalados se ha requerido la creación de los instrumentos que permitan concretar los objetivos acordados entre el PNUD y el PNAE QW. Los efectos de estos instrumentos sirven como mecanismos que estructuran la acción pública, es decir, están llenas de valores provenientes de sus creadores y se nutren y configuran por medio de la interacción social (Lascoumes y Le Gales, 2016). Ante ello, la cooperación internacional sostiene que las herramientas que cuenta e implementa en la gestión nacional, son idóneas para operativizar los beneficios que posee y que las políticas, programas y proyectos permiten mejorar las capacidades de las instituciones que incorporan sus componentes (Gómez, 2014). Por ello, a continuación se presentarán los aportes de los instrumentos para la acción pública y se señalará de qué forma ello refuerza el discurso de la asistencia técnica sobre fortalecimiento estatal.

El primer aporte identificado se refiere al primer instrumento creado, el convenio marco entre el PNUD y el PNAE QW, denominado programático. Este instrumento constituye una herramienta básica que se sostiene en la optimización de la decisión pública para gestionar la acción pública. En este sentido, se evidencia que hay un reconocimiento del aparato estatal que señala que la mejor forma para implementar la acción pública requiere de la cooperación para el diseño de instrumentos que refuercen dicha acción.

Este convenio marco es un instrumento planificador que guía la acción pública en un periodo de tiempo en el que se buscará alcanzar los objetivos concertados entre ambos actores involucrados, incluso el nombre del proyecto deja en claro el objetivo a lograr: “Fortalecimiento de capacidades del PNAE QW”. El convenio marco aborda el problema público para que el PNUD pueda brindar la asistencia técnica. La Oficial Elgegren, encargada del Programa de Prosperidad y Reducción de la Pobreza del PNUD, comenta que en el PNAE QW se identificó la necesidad de equipar a los colegios” (G. Elgegren, comunicación personal, 14 de noviembre de 2018). Esta medida corresponde al obstáculo que impide el desarrollo del servicio alimentario escolar, por lo que atender a esta carencia es mejorar las condiciones del servicio público.

De igual forma, el convenio marco representa el sustento de la intervención del PNUD en el PNAE QW. Como señala la Técnica Barragán, encargada del Programa de Prosperidad y Reducción de la Pobreza del PNUD “el PNUD es garante de procesos que el Estado viene desarrollando” (C.Barragán, comunicación personal, 01 de octubre de 2018). Ello demuestra que el motivo por el cual se llama al PNUD para colaborar en la gestión pública se debe al conocimiento de la capacidad del PNUD por asistir y fortalecer las instituciones y actores que se articulan en torno a ella, debido a su trayectoria en el área de desarrollo y competencias para

suministrar los componentes que el Estado requiere. Esta capacidad es atribuida al PNUD debido a la experiencia, conocimientos, recursos, intereses y valores que impactan en el transcurso de un proceso decisional, debido a que son vistos como referentes o apoyos para los actores con poder de decisión y/o interés inmediato (Tássara, 2016). Ello es canalizado a través de este instrumento que se encarga de programar los resultados e instrumentalizar las capacidades que cuenta el PNUD para implementarlas en la acción pública.

Existe otro factor que conforma la optimización de la acción pública por medio de la cooperación, es el incentivo político relacionado al costo político, es decir, los incentivos políticos esperan que éstos fortalezcan a las políticas para evitar un alto costo político (Dargent, 2016). El costo político se encuentra vinculado en este caso, a la aceptación o rechazo del programa social. De acuerdo a la técnica Barragán “Hay mayor credibilidad de la eficacia del programa social por parte de la población si la agencia de cooperación internacional (PNUD) está involucrado en la gestión pública. De igual forma sucede con la institución pública cuando requiere algún servicio y contrata a una empresa, no es una opción porque genera suspicacia, en vez de ello, las Naciones Unidas se ve como un ente neutral y su participación será transparente” (C.Barragán, comunicación personal, 01 de octubre de 2018). Esta desconfianza a nivel institucional y social se debe a varios temas, dentro de ellos la corrupción en el proceso de gestión. Comenta Lascoumes y Le Gales, el instrumento determina la manera cómo los actores van a comportarse a través de las negociaciones y acuerdos que establecen, por lo que hace previsible la actuación de los actores (2016). A pesar que el PNUD no se encargue de la ejecución de todo el programa, el Estado considera al PNUD como socio implementador del proyecto y le otorga legitimidad para operar debido a la trayectoria y los resultados que el PNUD genera.

Por otro lado, el PNUD también cuenta con su lógica para acceder a cooperar con el Estado peruano y precisamente en el PNAE QW. La técnica Barragán menciona que “la reducción de la pobreza le compete al Estado pero solo no la va a lograr. La reducción de la pobreza es un camino de largo aliento, no solo es sacar de la pobreza, sino mantenerla fuera para que no regrese” (C. Barragán, comunicación personal, 01 octubre de 2018). Este desafío implica evaluar las forma de gobierno ya que la pobreza abarca distintas dimensiones de la sociedad. Por ello, la capacidad de gobernar en este tema gravita sobre distintos actores, claramente el Estado es quien asume la responsabilidad, pero a la vez, requiere de la participación de actores como las agencias de cooperación, que puedan reunir herramientas y recursos que alivien el camino de salida de la pobreza. En este sentido, el instrumento

programático está orientado a ser parte de una herramienta que contribuya a la gestión de este problema público y desafío institucional.

La respuesta conjunta del aparato estatal y la agencia de cooperación que adoptan para hacer frente a los problemas públicos señala que la gobernanza termina siendo utilizada como una herramienta que engrana las necesidades estatales con las medidas, actores y recursos disponibles para ejecutar la acción pública. Para lograr tal objetivo, el PNAE QW ha instrumentalizado a la cooperación internacional a través de la asistencia técnica, por medio del instrumento que planifica los resultados de la cooperación internacional. Este instrumento no solo satisface a las necesidades estatales, también cumple con los compromisos y agenda internacional. Para ello, los Estados toman en cuenta tanto los asuntos de interés nacional como internacional.

De acuerdo a los resultados expuestos y el cumplimiento de los mismos en el convenio marco entre el PNUD y el PNAE QW, se construyen otros instrumentos que tienen una pluralidad de efectos en la acción pública. El segundo instrumento es de carácter logístico porque atiende al primer resultado del convenio marco, es decir, generar condiciones de equipamiento y capacidad de los Comité de Alimentación Escolar mejoradas a través de las nuevas cocinas y actores sociales con conocimiento para la adaptación del equipamiento. Este instrumento cuenta con dos indicadores que modernizan y facilitan la acción pública.

El primer indicador se basa en el diseño del equipamiento, el cual cuenta con un componente tecnológico-innovador, el cual se emprende como respuesta al problema de las condiciones de las anteriores cocinas. Como señala la técnica Barragán “en zonas rurales hay dos tipos de cocinas: gas y leña y las de leña no son saludables y tienen riesgos en la salud y la comida. Lo que hace el PNUD es implementar una cocina pensada en el impacto de salubridad” (C.Barragán, comunicación personal, 01 de octubre de 2018). Frente a ello, el PNUD emprende el diseño y planeamiento de cocinas tecnológicas, para acondicionar de acuerdo a las características de las instituciones educativas donde el PNAE QW opera. El diseño de las cocinas se basó en dos tipos de tecnologías: cocinas semi-industriales a GLP y cocinas mejoradas portátiles a leña, ambas de tipo institucional.

Como está señalado en el convenio marco del proyecto, la tecnología es entendida más allá de una herramienta tangible, es una respuesta a la demanda social para abordar una problemática que impacta la vida de la población. El componente tecnológico es una herramienta que al ser utilizada en la gestión de procesos permite evolucionar y potenciar la eficiencia de los resultados. El nuevo equipamiento ha tomado en cuenta los efectos nocivos del predecesor como ventanas de oportunidad para transformarlo en las ventajas que poseen

las nuevas cocinas. Como señala la Técnica Barragán “Las cocinas cuentan con un componente de salubridad, que canaliza el humo y no contamina, reduce el tiempo de cocción, es más higiénica y permite tener una mejor cocción para mantener los valores alimenticios de los productos; es por ello que es denominada como cocina mejorada” (C.Barragán, comunicación personal, 01 de octubre de 2018).

El Perú es el primer país en la región de América latina que implementa tecnologías que utilizan energías renovables en un programa social de alimentación escolar. En este logro han participado diversos actores de la cooperación internacional y especialistas que han podido diseñar, construir, evaluar y validar las cocinas. En este nuevo prototipo, se ha generado una alianza con la cooperación GIZ y el proyecto GEF de energías renovables en el que participa el PNUD; por lo que este equipamiento es único en su género. Contar con este tipo de equipamiento obedece a la capacidad de la cooperación internacional por aportar con un enfoque tecnológico, innovador y a la vez eficiente para cumplir con el componente de calidad en la acción pública.

Asimismo, este dispositivo diseñado por la cooperación incorpora el enfoque práctico del desarrollo humano, al contribuir en la modernización de los equipos que tratan los alimentos. El resultado esperado es la mejora en la preparación de los alimentos que contienen el valor nutricional y la adecuada ingesta alimentaria por parte de los y las escolares, lo cual impacta en la calidad de vida de la persona. Como se menciona en el marco conceptual del proyecto, el programa de alimentación escolar tiene la capacidad de influenciar positivamente sobre diferentes áreas de la formación escolar, como participación escolar y desempeño en evaluaciones. Ello se debe al progreso del estado de salud y nutrición de los y las estudiantes.

El fin del programa ofrece una alternativa positiva a la carencia humana de acceder a una adecuada ingesta alimentaria sobretodo en el periodo crucial de evolución del ser humano como es la etapa de la niñez. Por ello, el PNUD ha evaluado la posibilidad de hacer una mejor combinación nutricional y combatir la anemia porque es una prioridad del gobierno actualmente. De igual forma, la ejecución de este programa social como otros pone en marcha la labor del MIDIS y su competencia en la configuración del desarrollo humano como práctica a través de un conjunto de medidas que llevó a apostar por resultados de desarrollo y bienestar para los ciudadanos y ciudadanas del Perú, resalta Trivelli (2014).

Este instrumento operativo-logístico con componente tecnológico-innovador ha permitido abordar diversas dimensiones que integran el desarrollo. Tanto el desarrollo institucional a través de la provisión de equipamiento especializado para las condiciones de la zona y los requerimientos para el cumplimiento del objetivo del programa social. Así como

incluyendo el enfoque de desarrollo humano, para la previsión de los impactos en la calidad de vida del usuario/a. Este resultado evidencia que al convocar a un organismo especializado en desarrollo, las capacidades de éste permite generar componentes tecnológicos pero al mismo tiempo ponerlos en disposición para contribuir a la sostenibilidad del mismo, sobretodo en este caso concreto el impacto del instrumento está alineado a dos de los indicadores que conforman el IDH: salud y educación.

Desde la literatura sobre la sociología del Estado se señala que los procesos de recomposición del Estado contemporáneo pasan por procesos acompañados de una nueva onda de innovación en la gestión y ello se relaciona con los instrumentos en la medida en que los campos recientes de expansión de la acción pública son las políticas de riesgos como ambientales, sanitarios, etcétera (Lascoumes y Le Galés, 2004). En este sentido el componente de innovación ha sido el mecanismo seleccionado por el cual se ejecuta la acción pública. Ello señala que la innovación es un componente presente en la racionalidad de la gestión pública.

El segundo indicador del instrumento logístico aborda la adquisición del equipamiento (cocinas y menaje). Este indicador corresponde a la etapa procedimental de la gestión pública encargada a la agencia internacional. De acuerdo a la técnica Gamarra, “los procesos son lentos, largos y dolorosos. Los procesos de compras públicas, sobretodo en cosas que nunca ha comprado, como cocinas. La curva de aprendizaje en el Estado para comprar alguna cosa nueva es muy lenta, por eso recurren a los organismos de cooperación” (N.Gamarra, comunicación personal, 01 de octubre de 2018). Esta declaración señala las limitaciones institucionales para gestionar la acción pública y el enfoque político-técnico de resolución de problemas mediante instrumentos (Lascoumes y Le Gales, 2016). Frente a los vacíos institucionales, se recurre a actores de trayectoria y expertise en la actividad solicitada. Esta limitación para el Estado se convierte en una oportunidad para una gestión que implica multiplicidad de actores, incluso no estatales para concretar la acción pública.

De acuerdo a lo anterior, un componente que atiende la capacidad del PNUD en el instrumento logístico es la facilidad del transporte ya que, según la técnica Barragán, “éstas cocinas son portátiles y llegan a las zonas más alejadas del país” (C.Barragán, comunicación personal, 01 de octubre de 2018). Este alcance forma parte de la cobertura que el PNAE QW ha dispuesto a nivel nacional. Ello denota dos particularidades: la primera guarda relación con las capacidades de la cooperación y la segunda con las limitaciones del aparato estatal.

La capacidad de la cooperación está establecida para brindar asistencia técnica, parte de esta asistencia técnica es idear la estrategia y medios para lograr el objetivo. El reconocimiento a la cooperación pasa por casos como este, en que las cocinas son transportadas

por un medio ordinario hasta donde provea las condiciones y luego cargadas por medios locales como en pequeñas balsas (peque peques) o en animales de carga, de acuerdo al tipo de lugar que estén destinadas. Cabe recordar que el PNAE QW está orientado a las zonas de pobreza extrema por lo que las condiciones de acceso son hostiles, esta experiencia evidencia las dificultades de acceso a la zona y las limitadas condiciones que ofrece el aparato estatal.

De igual forma, se resalta que el Estado llama a la cooperación de manera estratégica debido al reconocimiento de las barreras estatales, lo cual se justifica en un efecto de practicidad y por el bagaje de conocimientos, experiencias y expertos que maneja. De acuerdo a lo señalado por la Oficial Elgegren “El Estado llama al PNUD para el proceso de compras y es éste quien se responsabiliza del financiamiento” (G.Elgegren, comunicación personal, 14 de noviembre de 2018). Esta declaración evidencia que el Estado es quien cuenta con la iniciativa de involucrar a diversos actores dentro del proceso de gestión pública y es quien dispone de los recursos públicos para que sea el experto quien defina la forma en que se diseña el producto de la acción pública.

Asimismo, hay un reconocimiento hacia el componente cognitivo de este instrumento logístico. El diseño y adquisición del equipamiento adecuado a las demandas del programa social, cuenta con la formulación de ideas, símbolos y valores propios de las sinergias entre el PNUD y las otras agencias participantes. De acuerdo al autor Muller, el enfoque cognitivo dentro de la gestión permite la interpretación y representación de la realidad y en los cuales, los actores insertan sus instrumentos de acción pública (2016). La existencia del instrumento logístico del PNUD en el programa social ha permitido alcanzar la optimización de procesos y resultados, por lo que los países donantes y receptores, la consideran como un componente esencial de la política de cooperación.

De igual forma, la estructura interna del proceso logístico involucra permisos y aprobaciones intersectoriales que toman tiempo y modifican los plazos de intervención del PNAE Qali Warma, que en el transcurrir del tiempo se vuelven en recursos agotados. En este sentido, el trabajo del PNUD en responsabilizarse del proceso de adquisición e implementación del equipamiento ha hecho que el programa social maximice los recursos para alcanzar los resultados estimados. Es en la etapa del diseño del PNAE Qali Warma donde la participación del PNUD se basa en criterios prácticos de “costo-efectividad”. Ello evalúa el conjunto de beneficios alcanzados de acuerdo a su utilidad y de esta manera se maximiza el resultado (Bardach, 1998). Como ha señalado la técnica Barragán, “La curva de aprendizaje sobre temas que nunca ha realizado el Estado es muy lenta” (C.Barragán, 01 de octubre de 2018). Frente a

este conocimiento de las limitaciones institucionales, la opción por trabajar con la cooperación internacional es más efectiva para los resultados del PNAE QW.

De manera complementaria al instrumento logístico, se trabajó el instrumento informativo, el cual es parte del primer resultado, de condicionar el equipamiento y la capacidad de los Comité de Alimentación Escolar mejoradas a través de las nuevas cocinas y actores sociales con conocimiento para la adaptación del equipamiento. Este instrumento se enfoca en tres indicadores: construcción del capital humano, incorporación del componente cultural y la evaluación de impacto del programa social. Estos tres indicadores parten del enfoque discursivo del desarrollo humano, el cual es necesario difundir para el apropiado funcionamiento de los instrumentos de acción pública y la modificación de la gestión pública.

La construcción del capital humano se basa en las actividades de capacitación a las diferentes áreas del programa (CAE) y a los sectores estatales involucrados, como las Direcciones Regionales de Salud y Educación. Como menciona la Oficial Elgegren “se realizan talleres de sensibilización sobre el uso del equipamiento” (G. Elgegren, comunicación personal, 14 de noviembre de 2018). Es necesario generar este instrumento para que los componentes y ventajas anteriormente descritas sobre el equipamiento, sean efectivas cuando estén puestos en práctica. La tecnología tiene que estar a disposición de los operadores directos y de las direcciones de control institucional. La importancia del enfoque de desarrollo humano recae en el manejo del conocimiento que cuente el grupo humano que esté detrás de la operación del equipamiento.

Como señala el convenio marco, este indicador contribuye a la difusión de información y contribuye a mejorar la comunicación e información para los procesos de gestión interna. De igual forma, la difusión de la información también genera un conocimiento global sobre el impacto del equipamiento en la mejora del proceso del servicio alimentario ofrecido a los y las estudiantes escolares y también promueve el conocimiento de la ventaja en el impacto ambiental. Ello permite acercar la información de las escalas más altas e institucionales para ser distribuidas entre las unidades sociales que conforman los públicos objetivos.

Asimismo, el primer indicador de este instrumento informativo está orientado al espacio que se genera entre los distintos sectores regionales involucrados en el proceso de implementación del equipamiento. Según la Oficial Elgegren “se instalan las cocinas en las instituciones educativas de cada Unidad Territorial y se convoca a los actores regionales competentes para explicarles la importancia del cambio de tecnología, el cambio de cocina tradicional a la portátil” (G.Elgegren, comunicación personal, 14 de noviembre de 2018). Se realizan reuniones entre el PNUD con las Unidades Territoriales, con la Dirección Regional de

Salud (DIRESA) y la Dirección Regional de Educación (DRE). La capacitación a los actores involucrados en la gestión del programa social también permite la trasmisión de la información entre diversos actores estatales, señala Velasco (2007). Sobre este punto es importante resaltar que este instrumento es una herramienta práctica que fomenta la participación activa de otros sectores del ejecutivo.

Por otro lado, esta articulación multisectorial es poco popular entre los diversos sectores del Estado, ya que éstos no suelen tener espacios de interacción e intercambio de información, sobretodo en un Estado que no está descentralizado. Este indicador de formación de capital humano ha permitido identificar un cuello de botella en la gestión pública y se debe a que los actores estatales locales no sostienen un canal de comunicación entre los sectores involucrados: salud, educación e inclusión. Por ello se señala que el PNAE Qali Warma aplica un modelo de cogestión intersectorial: MINSA, MINEDU y MIDIS. Cuando el equipo PNUD va a campo para realizar la verificación de las instalaciones, recoge inconvenientes y lecciones aprendidas que sirven de insumos para las próximas veces que se reúnan con la DIRESA, DRE y las unidades territoriales.

La sensibilización y capacitación que realiza el PNUD a nivel de operarios y funcionarios logra la articulación entre y con ellos. Esta articulación permite una interacción constante que desemboca en un intercambio de información y aprendizaje mutuo. De manera paralela a la innovación en la sección logística, no solo se encuentra en el enfoque tecnológico que se trabaja en el equipamiento, innovación también es generar sinergias entre los sectores que se encuentran involucrados en la acción pública, señala la ex ministra del MIDIS, por ello destaca que el PNAE Qali Warma ha emprendido actividades con los sectores Salud y Educación, así como con pequeños productores y economías locales (Trivelli, 2014).

De acuerdo a las particularidades de cada entorno en el que funciona el programa social, se requiere que las instituciones públicas posean un papel activo en la adquisición y acumulación de información, conocimiento y en la articulación de acciones de formación y distribución del mismo a todos los niveles de gobierno. Este instrumento evidencia el apoyo estatal a la incorporación y distribución de información entre actores multisectoriales y entre diversos actores sociales que conforman al programa social, como los operadores. De igual forma, se contribuye a la mejora del canal de comunicación y se genera sistemas de información que pueden aportar a la toma de decisiones.

Este instrumento permite la articulación entre los actores locales, como herramienta para alcanzar el desarrollo de acuerdo a la concepción del PNUD. Como señala la técnica Barragán “Nosotros hacemos desarrollo con las instituciones y los actores” (C. Barragán,

comunicación personal, 01 de octubre de 2018). El PNUD contribuye a través de la herramienta de gestión para atender a las necesidades solicitadas por el aparato estatal y de igual forma, para visibilizar esos vacíos institucionales como la falta de articulación entre los sectores institucionales. Ello es logrado a través de la voluntad institucional para implementar la acción pública y las dinámicas de gestión local. Asimismo, esta articulación permite ser exportada a programas sociales afines. En Colombia resaltan la intervención de diversos actores multinivel durante los procesos de ejecución del PNAE QW. Asimismo, desde Panamá señalan que la sostenibilidad del programa recae, en parte, en el conocimiento y seguimiento de los padres de familia al PNAE QW.

Este mecanismo de participación es importante para la gestión pública debido a que torna a los procesos de articulación con los sectores de salud y educación para que el alcance del desarrollo involucre diversas áreas estatales y sea participativo, multisectorial y sostenible. La articulación es necesaria en el proceso de gestión pública porque hace fluida la intervención de actores y a la vez los retroalimenta por medio del monitoreo periódico que realiza el PNUD. Este resultado permite que la información sea distribuida y constante entre los actores que conforman el programa social. De esta manera, esta proximidad genera un propio canal de intercambio de herramientas que nutren al programa social.

La articulación en diferentes niveles y actores en la acción pública tiene como efecto el refuerzo institucional que el PNUD genera en las autoridades e instituciones públicas regionales. Asimismo, la articulación se transforma convirtiéndose en redes que ponen en interacción a diferentes actores locales que son parte del PNAE Qali Warma. Esta interacción demuestra el trabajo que tienen en común dentro del programa social, como el procedimiento de vigilancia sanitaria, capacitación a docentes, conformación de los Comités de Compras y Comités de Alimentación Escolar, y otras unidades internas y externas al programa. La articulación entre los diferentes sectores estatales contribuye a la movilización de recursos y al fortalecimiento de la capacidad estatal. Esta articulación conforma la capacidad de mediación entre los actores domésticos en las entidades estatales nacionales, regionales y locales; demostrando el poder de convocatoria que se señaló en el capítulo anterior, para promover el consenso multisectorial.

El segundo indicador del instrumento informativo es el componente cultural. De acuerdo a la Oficial Elgegren “Se ha requerido una adaptación cultural para el uso del equipamiento en las diferentes regiones del país” (G. Elgegren, comunicación personal, 14 de noviembre de 2018). Es decir que el proceso de instalación y capacitación sobre el equipamiento incluye la producción de material en varios idiomas y está adaptado

interculturalmente para fichar en las instituciones educativas. Este material se entrega al transportista, contratista y operadores de las cocinas para capacitarlos y es parte de la herramienta de capacitación que se brinda por medio de talleres.

Como señala la literatura, los instrumentos son creados tomando en cuenta los intereses y creencias de los actores (Sabatier, 1999). El PNAE Qali Warma se encuentra instalado en diferentes entornos geográficos a nivel nacional, que son parte de diversas culturas que a la vez, cuentan con diferentes lenguas nativas. Al considerar este factor determinante para el instrumento de trasmisión de información, se precisa adecuar la información en el formato requerido. De otra forma, la asistencia técnica y la creación de instrumentos que produce el PNUD puede ser nocivo si es que no contempla las características propias del espacio y del usuario/a. En este sentido, los instrumentos de acción pública deben poseer elementos que transmiten conocimientos e información, portan valoraciones y manifestaciones del contexto socio-cultural en las que se implementarán.

El intercambio de información también contribuye con el desarrollo de competencias institucionales locales descentralizadas y alivia parte de las dificultades de la gobernanza. Al compartir información sobre la funcionalidad y efectos de los componentes del programa entre diferentes sectores estatales, incluye la entrega de recursos que hacen que el gobierno, a través de sus instituciones locales, cuente con mejores capacidades para gobernar (Aguilar, 2006). La construcción de la gobernanza no se encuentra restringida únicamente al gobierno central o a un agente específico, sino está a cargo de múltiples actores que influyen en la sociedad (Aguilar, 2006). La creación de este instrumento es determinante para evidenciar que la cooperación técnica identifica componentes locales que no están siendo abordados y se encarga de potenciarlos a través de este instrumento.

“La activación de espacios de colaboración entre los actores es clave para lograr resultados centrados en las personas. En política pública, es inusual que la generación de resultados dependa únicamente de un sector. Alcanzar resultados implica alinear prioridades, voluntades y estrategias sectoriales, regionales y locales. Tanto la estrategia nacional como los programas sociales implican apuestas que, lideradas por el Midis, dependen de la fuerte articulación de esfuerzos con otros actores. Asimismo, estas iniciativas lograron armonizar los esfuerzos con los de la cooperación internacional, el sector privado y otros que estaban en marcha y fortalecieron las apuestas”, comenta la ex ministra del MIDIS.

De esta forma, el pilotaje del Estado sobre la sociedad se basa en nuevos instrumentos que en su efecto permiten darle autonomía a grupos o sectores de la sociedad que se encuentran distanciados mutuamente, como el sector salud y educativo. Asimismo, el indicador cultural del instrumento informativo aporta a la aproximación intercultural y ello tiene el efecto de universalizar el servicio alimentario tanto por el incremento logístico como la apropiación cultural del programa. Por ello, el componente cultural de este instrumento señala que las herramientas son portadoras de valores y se alimentan con una interpretación de lo social (Lascoumes y Le Gales, 2016). Ello evidencia la sintonía entre el PNAE QW con el entorno en que se implementa, generando aceptación e identidad entre el usuario/a y el programa social.

El tercer indicador del instrumento informativo corresponde al segundo resultado del convenio marco, es decir, al PNAE QW mejorado en su diseño e implementación como política pública de protección social por medio de la evaluación de impacto y modificación en la priorización de los criterios. Este instrumento es informativo debido a que se basa en la licitación que obtuvo el PNUD para realizar la primera evaluación de impacto que se llevó a cabo al PNAE Qali Warma. Como señala la Oficial Elgegren “Ahora (en ese momento) estamos haciendo la evaluación de impacto del programa nacional del PNAE QW, el cual nunca se ha hecho desde que se creó y nosotros sacamos el proceso de licitación, lo está realizando la UP y el PMA con sus expertos en alimentación. Ocho expertos mundiales realizaron la evaluación y fue la primera vez que se trabajó dicho instrumento; es importante porque no se sabe si Qali Warma está contribuyendo a mejorar la alimentación” (G. Elgegren, comunicación personal, 14 de noviembre de 2018). Esta evaluación tiene como objetivo medir la contribución del PNAE Qali Warma en la ingesta alimentaria. Este instrumento es importante porque permite conocer la legitimidad de la acción pública más allá de la legalidad de las decisiones, enfocado en los resultados obtenidos (Roth, 2014). El resultado de la evaluación debe demostrar que la composición del servicio alimentario, es decir, los procesos de gestión y la aplicación de los instrumentos de acción pública están enmarcados hacia los objetivos del programa social.

Asimismo, este instrumento permite conocer la fortaleza institucional tanto del PNUD por la creación de los instrumentos, como la del aparato estatal por la aplicación de los mismos. La etapa de la evaluación es importante porque busca estimar los méritos de un programa en relación a las expectativas del mismo (Roth, 2014). Por ello, este instrumento evidenciará la funcionalidad de las etapas de la gestión del programa, desde la planificación, implementación de instrumentos y estrategias del PNAE Qali Warma.

La evaluación es parte del control de la gestión para conocer la alteración de la acción pública en orden de modificar la realidad. Como señala la literatura sobre la evaluación, el aporte de este proceso recae en tres dimensiones: cognitiva, instrumental y normativa. La dimensión cognitiva se refiere a que aporta conocimientos como buenas prácticas y lecciones aprendidas; dimensión instrumental porque es parte de múltiples acciones y la dimensión normativa porque se trata de una interpretación a partir de valores (Roth, 2014). De igual forma, la evaluación representa un insumo para la deliberación pública señala Roth (2014). Ello afecta en la continuidad de determinados procesos en la gestión pública. Todo lo señalado previamente sirve para el análisis de los resultados expuestos en el documento de evaluación al PNAE QW sin embargo, como ya se señaló, hasta el momento no hay acceso público a los resultados de la evaluación.

La creación de todos estos instrumentos de acción pública atienden a la necesidad de la pluralidad de instrumentos movilizados para la coordinación de la acción pública. Todos estos instrumentos movilizados cuentan con una dimensión cognitiva propia de los actores involucrados en el diseño de la política para elegir el uso o la creación de los mismos (Linder y Peters, 1989). Asimismo, estos instrumentos mezclan componentes técnicos, sociales, culturales e informativos que sirven de intermediarios, tanto para plasmar el diseño y planificación del programa en coordinación entre el PNUD y el PNAE Qali Warma.

En síntesis, los instrumentos anteriormente descritos (programático, logístico e informativo), han sido creados partiendo desde las limitaciones de las capacidades del aparato estatal y están orientados hacia la implementación de resultados eficientes para la gestión pública. En este camino, el Estado a través de la asistencia técnica recibida ha incorporado dichos instrumentos. El aporte del PNUD en la construcción de estos instrumentos es considerar e integrar en el diseño de los mismos, la variedad de factores globales y particulares al contexto local que modifican la acción pública, ello ha sido demostrado por el trabajo colaborativo entre las diferentes agencias de cooperación internacional en el diseño de las cocinas y porque la implementación de las mismas esté acompañado de procesos de capacitación y adecuación cultural; lo cual genera dinámicas de socialización entre diversos sectores estatales, entre los propios niveles del PNAE QW y con el público usuario del programa social.

El resultado de estos instrumentos ha desarrollado tanto componentes técnicos-operativos como sociales-culturales, los cuales han sido parte de los indicadores de cada instrumento abordado. Ello demuestra que se requiere una complementariedad entre la estrategia discursiva-cognitiva (diseño de equipamiento) y el escenario socio-espacial

(institucional-cultural) en el que se implementará. Estos instrumentos e indicadores han comprobado la importancia y posibilidad de la convergencia de distintos planos de la acción pública, es decir, incluir una pluralidad de actores, multinivel e intersectorial y actividades a la gestión de la agencia internacional y el aparato estatal. Ello remite la complejidad y necesidad de diferentes mecanismos para el proceso de planificación y gestión de la acción pública.

Los instrumentos desarrollados en el PNAE QW también han demostrado responden a una racionalidad institucional en la que han sido tomados en cuenta con el fin de garantizar la mejor solución a las limitaciones de la institución. De acuerdo a Dargent, un aparato estatal preocupado por balancear sus debilidades institucionales recurre a expertos y externos (2016). Esta recurrencia se sostiene en la creación de instrumentos especializados para el programa social, los cuales, de acuerdo a la técnica Barragán “El programa se ha mejorado en varios aspectos: pilotos, procesos y evaluaciones” (C.Barragán, comunicación personal, 01 de octubre de 2018). Por ello, se resalta que la participación del PNUD se basa tanto en la asistencia técnica dentro del proceso de gestión, como en los resultados del programa social. Es decir, los instrumentos permiten operativizar la acción pública y en su conjunto resaltan la utilidad y pertinencia de la presencia de la cooperación en la gestión pública.

La existencia de los instrumentos de acción pública responden a lo que se conoce como brecha de implementación (Grindle, 2007; Dargent y Urteaga, 2016), lo cual explica la distancia existente entre lo formulado y la realidad. La grieta entre las capacidades del Estado y la necesidad de gestión, es cubierta por los instrumentos de acción pública desarrollados por el PNUD. En este sentido, la gestión del PNUD es una forma de optimizar parte del proceso de la implementación de la acción pública.

Garantizar los procesos de gestión pública también hace referencia a que las debilidades institucionales pueden ser vistas como ventanas de oportunidad para incrementar la capacidad estatal (Saylor, 2014; Kurtz, 2013; Paredes en Dargent, 2016). Una vez que el Estado haya sido fortalecido hay mayor posibilidad que tome decisiones propias y genere estrategias nuevas de manera particular (Dargent, 2016). Ello es demostrado a través de la aproximación institucional al problema público. De acuerdo a lo relatado por la técnica Barragán “Los mismos lentes que tiene el PNUD permite cambiar los lentes de cómo es vista la pobreza, es decir, desde su multidimensionalidad. Es vista desde un tema inclusivo, desde el trabajo con y para la persona, el lente de género está incorporado para que beneficie en partes iguales y el enfoque de derechos humanos aborda la interculturalidad” (C.Barragán, comunicación personal, 01 de octubre de 2018). De esta forma, garantizar los procesos de gestión pública representa la inclusión de los componentes ideológicos que conforma a la cooperación internacional.

La asistencia técnica de la cooperación internacional transfiere conocimientos hacia los funcionarios institucionales para incrementar el nivel de experticia, ya que en la agencia internacional es requerido un nivel de conocimiento profesional alto, para tratar asuntos internacionales. Asimismo, éstos se encuentran nutridos de discusiones propias de un escenario internacional. Por ello, la intervención de actores internacionales en el cumplimiento de este rol brinda la garantía de procesos adecuados en la gestión pública. En este sentido, las oportunidades creadas por los actores externos son empleados para aumentar y mantener significativamente y a través del tiempo, la capacidad de las instituciones y actores domésticos. Lo cual se sostiene en la respuesta y atención de las instituciones y actores locales a estos elementos.

Por ello, a lo largo de este análisis se hace referencia a la reducción de costos de transacción que se generan al diseñar e implementar los instrumentos de acción pública. Señala la técnica Gamarra “El Estado desconoce de ciertos procesos operativos, sobre todo cuando son nuevos y además, es muy costoso asumir dichos procesos” (N. Gamarra, comunicación personal, 01 de octubre de 2018). Ante ello, el PNUD cuenta con herramientas de alcance temático, geográfico e interagencial que facilitan el diseño, adquisición e implementación del equipamiento. La evidencia científica que proporcione el PNUD a través de los instrumentos al PNAE QW permitirá optimizar y estandarizar procesos para la implementación de sistemas de cocinas limpias en la región Latinoamericana. Este conocimiento específico sobre el producto que se implementará en el programa social, permite precisar los instrumentos y acciones que generarán los resultados más idóneos para el programa social.

En esta sección se ha buscado describir la estrategia estatal para hacer frente a las limitaciones institucionales y cómo factores externos actúan como fuentes de capacidad y gestión para la acción pública en el PNAE Qali Warma. Ante ello, los indicadores previamente abordados señalan una serie de componentes que tiene un peso importante cuando se convoca a la cooperación internacional y que sirven como engranaje de las capacidades y limitaciones de los procesos de gestión pública. El aporte en este sentido es que la presencia constante de la cooperación internacional durante el proceso de gestión, genera una presión externa que crea las condiciones internas para responder ante ella. Estos aprendizajes permiten reflexionar y proyectar la construcción de la fortaleza y la capacidad estatal.

A lo largo de este análisis a los instrumentos de acción pública, se hace referencia implícitamente al concepto de gobernanza multinivel, el cual señala que en todos los sectores de políticas públicas, los resultados finales dependen de las acciones implementadas y decisiones tomadas por los diversos actores que conforman esferas territoriales y

gubernamentales diferentes (Dente y Subirats, 2014). Ello ocurre tanto en el ámbito local, a través de las unidades de los ministerios a nivel regional; ámbito nacional, por medio del MIDIS e internacional, a través del PNUD y otros organismos de cooperación para el desarrollo. De esta forma, el modelo del PNAE Qali Warma es una versión en menor escala de la capacidad de gobernar, entendida esta como la gestión que se realiza entre el programa social y el PNUD para repercutir en la sociedad. Por eso se concluye que la participación del PNUD contribuyó a fortalecer las acciones del programa social y de gestión pública.

Como se ha descrito en esta sección, los instrumentos desarrollados por el PNUD forman parte de la asistencia técnica que constituye la forma de cooperación a la gestión institucional. La asistencia técnica que prescribe la cooperación para países con renta media alta e IDH medio alto, como el Perú, es por medio de los instrumentos para que el aparato estatal sea quien implemente y ejecute la acción pública. Señala el investigador del Instituto de Desarrollo Humano en América Latina de la Pontificia Universidad Católica del Perú, Clausen, sobre la cooperación internacional “Ésta financia asistencia técnica y académica; y en este rol debería contribuir a que el Estado sea quien cree los instrumentos propiamente” (J.Clausen, comunicación personal, 24 de setiembre de 2018). Por ello, a continuación se evidenciará los desafíos de los instrumentos en torno a las limitaciones de la capacidad estatal.

3.4 Los desafíos para la acción pública

En este apartado se presentarán aquellos resultados que fueron acordados en el convenio marco pero que no se ejecutaron y aquello que no estuvo planificado en el convenio marco pero que se puede lograr en función de las capacidades de los mecanismos de cooperación. Luego se abordará la discusión sobre los desafíos de la capacidad estatal, basadas en las limitaciones anteriormente descritas y por las cuales se requiere la intervención de la asistencia técnica de la cooperación internacional para la creación de instrumentos de acción pública.

De acuerdo a la revisión sustantiva del programa para la extensión de la participación del PNUD en el PNAE QW, se proyectó la creación del producto que cuenta con evidencia de los resultados de estudios estratégicos con enfoque territorial para mejorar la atención alimentaria a nivel nacional. Este producto fue, en parte, desestimado por el PNAE QW y los

estudios que sí se realizaron no tuvieron la intervención del PNUD. De igual forma ocurrió con la creación de un nuevo resultado, el cual señala que se creará una estrategia de comunicación, la cual estuvo a cargo del Programa Mundial de Alimentos y no contó con la participación del PNUD. Se creó otro resultado que establece que el PNAE QW se encontrará fortalecido en sus procesos de gestión operativa con tecnologías de la información por medio de una plataforma de seguridad e infraestructura informática que fue realizada por el PNAE QW, sin intervención del PNUD.

Todo ello que fue planificado y no se realizó, forma parte del vacío que hay en una relación entre actores o policy makers, basada en primer lugar en una voluntad política y una estructura administrativa para concretar la acción pública (Halpern, 2016). Asimismo, ésta requiere de una factibilidad política, racionalidad económica o técnica y una movilización de mecanismos proveniente de sus impulsores; sin considerar la complejidad o barreras que se pueden encontrar en las diferentes etapas de la gestión pública. Ello facilita la comprensión de la complejidad del camino de decisión a ejecución pública.

Por otro lado, hay un resultado que también se designó, se concretó pero que no se continuó con el PNUD. El resultado 6 sostiene que el PNAE QW se encuentra fortalecido a través de una estrategia articulada para la promoción de la implementación de huertos escolares. Se trabajó la implementación de los biohuertos, inicialmente se trabajó con el Organismo Mundial para la Alimentación (FAO). Los cuales se encargaban de suministrar ciertos productos alimenticios locales para la preparación de las raciones. Esta actividad por parte del PNUD complementa al equipamiento de las instituciones educativas y construye identidad del proyecto, debido a que los alimentos del biohuerto son de producción local, por lo que una parte de la ración alimenticia será de la zona. Ello no solo disminuye los costos de provisión y transporte de los alimentos de otras zonas geográficas, sino que permite identificar al usuario/a con la ración alimenticia que recibe del programa social; así facilita su ingesta, disminuye los riesgos de intoxicación y diversifica la producción y provisión local, dinamizando el circuito económico local. En la actualidad esta práctica es continuada y apropiada por el Programa Mundial de Alimentos.

A pesar de no haberse cumplido con algunos de los resultados establecidos en el convenio marco entre el PNUD y el PNAE QW, existen instrumentos que no fueron acordados en el convenio marco pero que la cooperación internacional puede facilitar su creación. De acuerdo a lo señalado por la técnica Barragán “El Estado llama a PNUD porque es tema de política social y cómo incentivar circuitos económicos en la región” (C.Barragán, comunicación personal, 01 de octubre de 2018). En este sentido se puede activar un instrumento

económico productivo, que esté orientado a organizar las relaciones productivas de la misma región para que se genera una cadena de provisión de alimentos locales al PNAE QW. Es una idea que el PNUD cuenta con el conocimiento, experticia, valor agregado para diseñarla, está sustentada en el componente de acceso a protección social que trabaja el organismo y que atiende a los resultados expuestos en el convenio marco sobre el fortalecimiento a las condiciones actuales del PNAE QW. Este instrumento contribuiría a la integración del ámbito económico a los sectores sociales y culturales ya desarrollados.

Por otro lado, para sostener que los efectos de los instrumentos de acción pública desafían el fortalecimiento a las capacidades institucionales, se han identificado dos componentes recogidos en el trabajo de campo, éstos son: transferencia de procesos institucionales y el camino hacia la dependencia de la cooperación internacional. Estos componentes cuestionan el mecanismo de asistencia técnica de la cooperación internacional para fortalecer al aparato estatal.

Como ya se mencionó anteriormente, el aparato estatal desconoce de la adquisición de nuevos implementos para el programa social, se le dificulta la capacidad para articularse entre sectores y no debe ser gestor y parte en la evaluación de los propios procesos para no perder legitimidad. La capacidad estatal será un primer factor que determinará la posibilidad de una buena respuesta del Estado a los desafíos (Dargent, 2015). Sin embargo, como se ha ido señalando, esta respuesta del aparato estatal se sostiene en la decisión de convocar a la cooperación internacional para asumir dichos desafíos.

La premisa en la que se enmarca el primer desafío es que el Estado al recurrir a otros actores para alcanzar el buen gobierno evidencia cómo es concebida la gobernanza en la actualidad, por medio de la participación de múltiples actores. No obstante, al recurrir a externos para la gestión también señala que se delega poder decisonal (Grossman, 2016). La situación de desconocimiento a nuevos procesos institucionales es un proceso sin fin porque el aparato estatal está en constante configuración y exposición a nuevas experiencias. La opción del aparato estatal por coordinar con un actor externo alude a un cierto grado de reconocimiento a la limitación institucional y a los recursos locales para autogestionar el producto. Por ello, es común en la gestión pública el conocimiento de soluciones alternativas realizadas en otros lugares o por otros actores (Mény, 1993). De esta manera hay un sentido racional práctico que lleva a la institución pública a operar con la agencia de cooperación, sobretodo porque la asistencia técnica se justifica en el fortalecimiento a las capacidades institucionales.

En este escenario, la creación del primer instrumento, programático, es necesario porque en primer lugar, se reconoce la participación de un actor externo para brindar asistencia

técnica en orden a fortalecer las capacidades del aparato estatal. Ello se encuentra señalado en el convenio marco, el cual está orientado al “Fortalecimiento de las capacidades del PNAE QW para mejorar la atención alimentaria de los niños y niñas de las instituciones educativas públicas del país”, a través del mejoramiento del equipamiento y la gestión técnica. En segundo lugar, el convenio marco es una herramienta de planificación para organizar las funciones y actividades de los actores involucrados. Esta herramienta señala el respaldo de la cooperación internacional para la gestión del programa social por medio de la implementación adecuada de los recursos. De esta forma, el discurso inicial que se materializa en el instrumento programático sostiene la justificación de la cooperación internacional y el fin de la asistencia técnica orientada a acompañar e intervenir en el desarrollo de la gestión del programa social. Es en este camino hacia el empoderamiento institucional, los siguientes instrumentos de acción pública friccionan con el discurso del fortalecimiento estatal.

Los instrumentos logísticos e informativos desplegaron una gama de indicadores que permitieron comprender la funcionalidad de la cooperación internacional en la gestión pública. Sin embargo, en esta sección se presentarán los factores que demuestran los desafíos al fortalecimiento de las capacidades estatales. Tanto el instrumento logístico como el informativo cuentan con particularidades que se inscriben en procesos externos y que señalan restricciones al propio desarrollo de capacidades institucionales.

El vínculo externo entre el Estado y la agencia de cooperación internacional es lo que Dargent ha denominado como “determinantes externos” en la gestión nacional. La cual abre una oportunidad para la capacidad de una agencia, pero las condiciones internas y la forma en la que los actores nacionales reaccionan ante estas oportunidades determinan el nivel de capacidad que la agencia alcanza en cada país (2016). Lo cual puede contribuir a cambios en la manera como la institución diseña e implementa los instrumentos de gestión de manera autónoma o como se mantienen vínculos con actores externos; tornando la dinámica de acuerdo a la lógica del primer paradigma de cooperación internacional para el desarrollo. Es decir, la asistencia técnica será la receta del desarrollo para que sea exportada por la cooperación e incorporada por el aparato estatal y así transformar el problema inicialmente identificado en un camino de desarrollo. Es por ello que en el instrumento logístico, el proceso de compra evidencia que los vínculos externos no siempre conducen al aumento real de la capacidad de una agencia y en ocasiones pueden llevar a cambios cosméticos (Dargent, 2016). En este sentido no se logra el fortalecimiento estatal si es que el Estado terceriza las actividades o procesos que no puede gestionar.

Para analizar de manera particular, dentro del instrumento logístico se contó con dos procesos: diseño de equipamiento y adquisición del mismo. Durante el diseño de equipamiento se utilizaron herramientas innovadoras y tecnológicas, las cuales fueron provistas por la cooperación. Estas herramientas estuvieron compuestas por actores globales y conformaron un “modelo foráneo”, el cual, de acuerdo a la teoría, utilizan mecanismos que poseen características y estrategias de los actores implicados (Russeil, 2016). Por ello, se sostiene que esta relación se inserta dentro de una lógica de transferencia de contenidos, ideas, comportamientos e instrumentos que provienen del extranjero para la construcción de un modelo afín al internacional.

En este sentido, la referencia a la transferencia del proceso de gestión ha resultado ser facilitada por el aparato estatal. Ello se debe, en primer lugar, porque hay una intención voluntaria por delegar la planificación de la actividad. La cooperación internacional se encarga de importar el diseño del modelo y a su vez, esta disposición ha generado que hayan factores que viabilicen esta transferencia, como la apertura política por parte de las instituciones, en este caso la existencia de la Oficina de Cooperación Internacional en el recién creado MIDIS, las disposiciones normativas y legales que regulan la asistencia técnica de la cooperación; y a pesar de los cambios en los directores ejecutivos y coordinadores técnicos del programa social, la asistencia internacional en la gestión continua.

En segundo lugar, la transferencia del modelo internacional tiene un carácter mandatorio debido a la suscripción del Estado a los compromisos, acuerdos y agenda internacional que sostiene objetivos compartidos y a la vez, un modo de operar y asistir a los Estados para que pongan en marcha dicha adopción. En esta dinámica, no solo se exportan las ideas, también las técnicas del procedimiento que calzan muy bien con los factores nacionales que facilitan dicho ingreso y que dan muestra de las limitaciones institucionales para realizarlas de manera autónoma.

De igual forma, la transferencia del modelo extranjero resulta privilegiar el modo práctico de gestionar. Durante la compra del equipamiento, el beneficio de la intervención de la cooperación internacional se basó en la agilización de procesos de gestión, como la movilización de recursos, para la adquisición de cocinas. Ello supone la insatisfacción estatal con respecto a su modo de operar y la percepción de un sistema extranjero eficiente (Russeil, 2016).

En este sentido, en el estudio de las transferencias de políticas se señala la importancia de las élites de poder que favorecen la importación-exportación de un modelo. Así, desde el alto mando funcionario del MIDIS, Oficina de Cooperación Internacional del Ministerios, se

identificó la red de especialistas y expertos de la cooperación para que apoye los diferentes procesos del PNAE QW. Las características del sistema vigente demuestran las grietas de un manejo eficiente y autónomo de los recursos que dispone para gestionar la acción pública.

Ante ello, en el caso del instrumento informativo, los talleres de sensibilización y los espacios de articulación que generan el capital humano especializado para manipular los equipos e implementar el programa social adecuadamente, son una evidencia de los mecanismos de la cooperación puestos en marcha para plasmar la forma en que operan y el impacto que ocasionan en la acción pública. La capacidad de la cooperación internacional para articular con actores estatales locales, regionales y nacionales para la sensibilización sobre los instrumentos, evidencia el desafío de la capacidad estatal por gestionar espacios y hacer partícipe a todo el aparato estatal. Como se señaló en la sección de los instrumentos, las limitaciones de la capacidad estatal para desplegar y dialogar con toda la maquinaria estatal desarrolló vínculos con actores extranjeros. Los cuales, al tener una forma de proceder, evidenciaron las carencias estatales y las suplieron de acuerdo a estrategias propias.

El rol que juega la cooperación es de utilidad para la construcción de estrategias que incorporan dinámicas extranjeras, favorece en la compilación de estudios y experiencias similares que pueden servir de ejemplo o se puedan replicar en otros contextos ya que se respaldan en la imagen y trayectoria del organismo internacional, las cuales justifican el acercamiento del aparato estatal a éstas técnicas y la fuerte asociación entre el aparato estatal y el actor internacional. En este sentido, el fortalecimiento estatal es focalizado a través de la transferencia de instrumentos que están compuestos por mecanismos que suplen vacíos institucionales.

El carecer de la participación de la cooperación en la gestión pública significa que la institución pública cuente con una estructura interna que pueda canalizar las propias demandas institucionales, que actualmente configuran la brecha que lleva a optar por la asistencia técnica de la cooperación internacional. Ello conllevaría a un cambio en el conjunto de creencias y estrategias del aparato estatal para diagnosticar los problemas, designar herramientas y recursos para su solución. En este sentido, cualquier transformación en la gestión pública alterará la relación entre los actores intervinientes, los instrumentos y resultados de la acción pública.

De igual forma, el riesgo del vínculo entre la cooperación internacional y el aparato estatal recae en que se puede pasar de la modalidad de asistencia técnica a una dependencia de la cooperación internacional en la gestión nacional. Esta dependencia se regula en parte por el peso de las elecciones pasadas que dan continuidad a una forma de gestión hasta la actualidad. Esta dependencia se apoya en la resistencia al cambio, señala North que el cambio representa

una inversión en nuevos procesos de aprendizaje en la gestión pública (1990). Ante lo cual, el aparato estatal evidencia la preferencia a optar por modelos extranjeros ya fortalecidos y exitosos, en vez de invertir en procesos de aumentar y repotenciar capacidades internas y autónomas.

Por otro lado, el discurso de desarrollo humano que se trabajó en la sección anterior, también demuestra el fuerte lazo de asociatividad entre el aparato estatal y la cooperación internacional. La asistencia técnica provista por la cooperación internacional representa un conjunto de creencias que son compatibles y refuerzan el marco conceptual y operativo de desarrollo que el Estado peruano ha concebido y quiere adoptar, subrayando el desarrollo humano y sostenible a través de procesos eficientes (PNUD, 2017). En aras de mantener esta estructura se vuelve más factible continuar trabajando con la cooperación internacional, a pesar que en el camino ese discurso se distorsione y se transforme en procesos de transferencia más que de desarrollo de capacidades institucionales del aparato estatal.

El desafío presente es que las instituciones públicas están arraigadas a sistemas de creencias sujetas a compromisos internacionales, respaldadas por las limitaciones de las capacidades institucionales y a la percepción de incapacidad de autogestionar herramientas, mecanismos y estructuras propias. Todo ello torna difícil la modificación de la relación y el producto de la cooperación internacional y el aparato estatal. De igual forma, cambiar la forma de operar del aparato estatal significa un reto para el Estado, sobretodo porque se tendrá que hacer frente a una incertidumbre y vacío institucional que ha sido y es cubierto por la cooperación.

Asimismo, el problema de la asistencia técnica es que cuenta con el riesgo de que sin hacerse efecto no hay variación en el proceso de gestión pública. El reto de la asistencia técnica está en que no asegura plasmar las condiciones y los incentivos necesarios para que la formación y conocimientos de la cooperación internacional se traslade a los niveles de la organización y los sistemas estatales de los que forman parte (Gómez, 2014). En este sentido, la asistencia técnica representa el vínculo estrecho entre ambos actores y la continuidad de la misma refuerza la profundidad de la relación que ocasiona dependencia hacia la cooperación internacional.

De acuerdo al primer convenio marco, el PNUD lleva asistiendo al PNAE Qali Warma desde el 2017 hasta el 2018. Se extendió la asistencia técnica del PNUD para todo el año 2019, debido a que el programa social amplió su público objetivo. La asistencia técnica al tener como objetivo generar capacidades locales para gestionar la acción pública, debe contar con un periodo de intervención puntual. Como señala la técnica Barragán “La agencia tiene

intervención de corto alcance, el PNUD no está diseñado para que asista al programa social por muchos años porque ello sería crear institucionalidad paralela” (C.Barragán, comunicación personal, 01 de octubre de 2018). La prolongación de la asistencia técnica podría devenir en un asistencialismo justificado en el fortalecimiento a las capacidades estatales. En este sentido, el camino hacia la dependencia señala el peso de las elecciones efectuadas en el pasado y de las instituciones políticas, sobre las decisiones presentes (Palier, 2016). Así es como se ha dado continuidad a una relación histórica entre la cooperación internacional y el Estado peruano, que busca dar cuenta de una trayectoria inscrita en lo más profundo de la gestión institucional.

La crítica señalada en esta sección conlleva a una reflexión sobre los límites de la asistencia técnica en el efectivo fortalecimiento a las capacidades institucionales, como lo han sido en el caso del impacto de los instrumentos de acción pública en la capacidad estatal. A pesar de que se termine la cooperación con el PNAE QW, la relación entre el PNUD y el Estado peruano se basa en la asistencia técnica para el fortalecimiento institucional y continuará de esa forma. Por ello, el desafío que se describe señala la recurrencia del aparato estatal por acudir a un actor refuerzo para la gestión pública, como es el de la talla de la cooperación internacional. Ello está justificado en el discurso sostenido por la alta dirección institucional del MIDIS, Portillo, quien señala que “Se desaprovecha el potencial de la cooperación” (M.Portillo, comunicación personal, 03 de octubre de 2018). De esta forma, el discurso es apropiado a nivel institucional y otorga la racionalidad, factibilidad y legitimidad para que el aparato estatal y la cooperación se articulen. Este discurso asocia los beneficios de la cooperación a la necesidad de contar con la asistencia técnica y promueve que la acción pública incorpore mejoras técnicas provistas por la cooperación.

El otro componente que sustenta la dependencia guarda relación con el costo del trabajo del Estado con el PNUD. Como señala la técnica Barragán “El costo de trabajar con PNUD es alto, ya que hay un pago por el gasto administrativo y un impuesto que el cooperante carga a sus programas” (C.Barragán, comunicación personal, 01 de octubre de 2018). Ante ello, se considera el costo involucra la acumulación y análisis de los datos de diferentes tipos, financieros y no financieros, para determinar los costos de ciertos productos o servicios. Para ello, el gestor busca tener conocimiento de lo que cuesta realizar los objetivos que se proyectan, así se evalúa si el costo es razonable o establece una línea de base para la comparación con otras agencias que realizan un trabajo similar (BID, 2012). Como ocurrió en la proyección del instrumento logístico (diseño, adquisición e implementación de las cocinas). Incluso la cooperación técnica reconoce que “dado sus altos costos, los expertos sólo deberían ser requeridos para misiones breves de alta especialización, en las cuales puedan contribuir a la

solución de problemas concretos y a la formación de especialistas nacionales” (González y Jaworski, 1990, p.160). Todo ello evidencia los altos costos de transacción que asumen el aparato estatal.

Por medio de la evaluación de costo realizado a la transacción entre el aparato estatal y la cooperación internacional, el gestor ha considerado la maximización de los beneficios de los recursos públicos invertidos. Entre ellos, se ha tenido en cuenta mayor eficiencia operativa ya sea identificando ineficiencias, oportunidades de reducción de costos, evaluación del desempeño de las personas e instituciones, o vía evaluaciones costo-beneficio de las acciones. Por lo cual llevó al gestor a identificar los recursos necesarios para realizar determinadas actividades y optar por un mecanismo externo. Ello lleva a reflexionar sobre el real impacto de los beneficios que se consideraron para trabajar con la cooperación, sobretodo teniendo el foco en lo que se ha expuesto que es el "fortalecimiento" a las capacidades institucionales.

De manera adicional, el costo de la trayectoria también es considerado por el aparato estatal. Es decir, el comportamiento de la institución pública es estable y continua con el mecanismo de cooperación internacional debido a que un cambio significa una inversión sobre la nueva ruta y nuevas herramientas. Ello representa lo que Palier ha identificado como retomar procesos de aprendizaje, coordinación con otras instituciones, generar capacidades para prever nuevos acontecimientos (2016). Todo ello simboliza una inversión inicial grande y continua en la gestión pública que no necesariamente el aparato estatal quiera asumir. En este sentido, las instituciones optan por adaptar dinámicas externas, así éstas sean costosas. Ello demuestra la complejidad y la configuración del aparato institucional, sobretodo en el arraigo a una forma de proceder y de reticencia al cambio.

Por todo lo anteriormente señalado, los instrumentos empleados por la cooperación no terminan complaciendo el discurso sostenido en las relaciones establecidas entre el actor estatal y el internacional. El referido fortalecimiento a las capacidades institucionales se encuentra cuestionado por los efectos de los instrumentos implementados en la acción pública. De esta manera, los desafíos expuestos en este apartado permiten repensar la asistencia técnica de la cooperación internacional como herramienta para el incremento de las capacidades estatales.

Superar las limitaciones de la capacidad es especialmente pertinente en el caso de los países de renta media, en el cual se cuenta con los recursos para transitar más fácilmente hacia una forma de fortalecimiento a nivel interno, basado en la evaluación de las gestiones exitosas anteriormente y bajo la proyección de una línea de expertos nacionales que puedan desplegar las capacidades propias, en vez de recurrir a la asistencia y funcionario internacional. De igual forma, cabe repensar los mecanismos de transacción que cuenta el aparato estatal y su

eficiencia a largo plazo en el desarrollo de las capacidades estatales, ya que a partir de ello se puede simplificar procesos para no tener que recurrir a la cooperación internacional para suplir limitaciones o deficiencias estatales.

Este apartado ha buscado demostrar las limitaciones de la asistencia técnica en los instrumentos de acción pública, para fortalecer las capacidades estatales. Las acciones previstas por el convenio marco que no se desarrollaron y las acciones no previstas por el convenio marco que se pueden desarrollar representan la brecha en el diagnóstico participativo entre el PNUD y el PNAE QW y la previsión de instrumentos requeridos para atender las necesidades de la acción pública del PNAE QW. De esta manera, los instrumentos desarrollados entre el PNUD y el PNAE QW permite desarrollar líneas de análisis sobre la relación de ambas instituciones y la justificación de la existencia de la asistencia técnica en países clasificados internacionalmente con capacidades institucionales autónomas para el buen gobierno. En este análisis se visibiliza que las capacidades institucionales no se encuentran desplegadas en todo el aparato estatal y que en la gestión pública se evidencian brechas de estas limitaciones que explican la recurrencia a los mecanismos de cooperación internacional.

CONCLUSIONES

En la presente investigación se buscó conocer los instrumentos de acción pública que se crean a raíz de la asistencia técnica ofrecida por la cooperación internacional al aparato estatal, a través del PNUD al PNAE QW. El resultado de esta relación señala que hay tres tipos de instrumentos diseñados e implementados en el PNAE QW, éstos son de carácter programático, logístico e informativo. Asimismo, estos instrumentos cumplen el rol de atender a las limitaciones de la capacidad estatal y a su vez, señalan los desafíos de la capacidad estatal, comprendidas dentro de la lógica de transferencia de procesos y la dependencia a la asistencia técnica de la cooperación internacional. Todo ello ha sido logrado de la siguiente manera:

- El papel del PNUD ha sido fundamental para la gestión pública en tanto posee un enfoque de desarrollo humano y es la agencia de cooperación internacional que ofrece asistencia técnica, orientada al fortalecimiento de las capacidades institucionales para que se lleve a cabo un correcto funcionamiento de la administración pública enfocada al ciudadano/a.
- Desde la creación del MIDIS se trabajó con la cooperación internacional para desarrollar la gestión pública. El respaldo de la cooperación internacional al MIDIS ha sido un componente que ha permitido que los mecanismos de cooperación internacional brinden las herramientas de asistencia técnica para la construcción y consolidación del Ministerio y la ejecución de los programas sociales.
- El convenio marco entre el PNUD y el PNAE QW evidencia la distancia entre la planificación y la ejecución de la acción pública. La ejecución de ciertos objetivos y no todos, visibiliza la influencia de factores como la intervención de otras agencias de

cooperación o la modificación de intereses propios del PNAE QW, lo cual restringe la ejecución integral de lo planificado.

- La acción pública cuenta con su propia dinámica en la que convergen actores multinivel para alcanzar la eficiencia que se busca. Para ello, la acción del aparato estatal requiere un conjunto de técnicas, mecanismos y herramientas que gestionen la acción pública, las cuales serán provistas por los instrumentos diseñados por la cooperación internacional.
- El PNAE QW a través de la asistencia técnica del PNUD ha logrado la creación de tres tipos de instrumentos de acción pública. Estos instrumentos son importantes porque aportan el componente de eficiencia a la acción pública, debido a que optimizan los recursos, agilizan procesos y articulan actores multisectoriales para generar espacios para el intercambio de información. De igual forma generan un impacto a nivel institucional a través del respaldo y credibilidad que generan en el PNAE QW.
- Los instrumentos de acción pública han demostrado ser fuentes de capacidad para la acción pública y por ello se sostienen en el discurso del fortalecimiento a las capacidades institucionales. En este sentido, la acción pública no se construye de manera autónoma, es decir, sin influencia de actores externos, como señala Dargent (2014). Ante ello, la capacidad estatal requiere los componentes que ha demostrado tener los instrumentos creados por la cooperación.
- Los instrumentos de acción pública descritos han permitido reflexionar y cuestionar la intención y presencia de la cooperación internacional para el desarrollo en el aparato estatal. Los desafíos actuales en países de renta media como el Perú no son los mismos que se sostuvieron cuando se creó el área de la cooperación internacional. Actualmente, la cooperación internacional se institucionaliza y forma parte de la lógica de asistencia técnica que las instituciones públicas requieren para fortalecerse. Sin embargo, su continuidad permanente pone en cuestión el alcance de las capacidades institucionales fortalecidas.
- El papel de los instrumentos de acción pública no solo cumplen con los objetivos dispuestos en el convenio marco para cobertura local, también están orientados a la

contribución de un problema mayor dentro del aparato estatal. Abordar la política social desde los lentes del desarrollo humano enmarcan los instrumentos diseñados por el PNUD, en la reducción de la pobreza. Ello evidencia la relación entre los actores multinivel, estatal e internacional, por converger en una agenda común.

- La cooperación internacional ha sido una herramienta que ha permitido el análisis de la acción pública y la capacidad estatal. A grandes rasgos se puede decir que los instrumentos de acción pública son eficientes, es decir, cumplen con los objetivos propuestos y despliegan toda la gama de conocimientos, experiencias, técnicas que optimizan la acción pública. Sin embargo, la asistencia técnica de la cooperación internacional en la gestión pública está más implicada a una transferencia de procesos que conllevan a una dependencia a la cooperación internacional, que impiden el desarrollo de una autonomía e independencia de influencias externas.
- La gobernanza ha demostrado que lo importante es obtener los resultados esperados del aparato estatal y para ello recibe la asistencia técnica de la cooperación internacional. Ello evidencia el mayor peso del interés estatal hacia los resultados de la acción pública, sobre los procesos a los que recurren; asimismo, queda pendiente el desafío del fortalecimiento a las capacidades estatales para hacer frente a las propias deficiencias institucionales.

RECOMENDACIONES

- La presente investigación es una herramienta de utilidad para evaluar los avances en materia de gestión pública. Ello permite conocer los alcances de la capacidad estatal y replantearse la efectividad de los vínculos que sostiene con la cooperación internacional, en aras de alcanzar un autónomo e independiente fortalecimiento a las capacidades institucionales del aparato estatal.
- La relación entre la cooperación internacional y el aparato estatal permite focalizar las brechas de la gestión pública. Asimismo, ello posibilita que la institución pública vea en la limitación, una ventana de oportunidad para que redinamice las capacidades, herramientas y recursos propios para autogestionar las soluciones. Muchas de ellas, están al mirar en las relaciones que se mantienen entre los sectores y propiciar alianzas o articulaciones entre ellas para cubrir discapacidades institucionales.

BIBLIOGRAFÍA

- Agencia Peruana de Cooperación Internacional. (2007). La gobernanza de la cooperación internacional para el desarrollo y los procesos de integración y diálogo en América Latina. Lima, Peru: APCI.
- Agencia Peruana de Cooperación Internacional. (2015). Política Nacional de Cooperación Técnica Internacional. Lima, Perú: APCI.
- Alonso, J., Cornia, G. y Vos, R. (2013). *Alternative Development Strategies for the Post-2015 Era*. Nueva York, Estados Unidos de América: Bloomsbury Academy.
- Agudelo, J. (2012). *Debates sobre cooperación internacional para el desarrollo*. Cartagena, Bogotá, Colombia: Kimpres.
- Aguilar, L. (2006). *Gobernanza y gestión pública*. Ciudad de México, México: Fondo de Cultura Económica.
- Alfaro, D., Macera, D. (2011). *Una mirada a los programas sociales*. Lima, Perú: GRADE.
- Andina. (2013). *Nadine Heredia: Perú tiene la mejor política social a nivel de Latinoamérica*. Lima, Perú: Andina. Recuperado de: <https://andina.pe/agencia/noticia-nadine-heredia-peru-tiene-mejor-politica-social-a-nivel-latinoamerica-479692.aspx>
- Auyero, J. (2012). *La política de los pobres. Las prácticas clientelistas del peronismo*. Buenos Aires, Argentina: MANANTIAL
- Ayllón, B. (2014). *Mutaciones y reconfiguraciones de la cooperación internacional para el desarrollo*. En Revista de Ciencias Sociales FLACSO, N°48, pp. 95-98.
- Bardach, E. (1998). Los 8 pasos para el análisis de las políticas públicas. Ciudad de México, México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Barbé, E. (1989). Cooperación y conflicto en las relaciones internacionales (la teoría del régimen internacional). En *Afers Internacionals*, N°17, pp, 55-67. Recuperado de <https://www.raco.cat/index.php/RevistaCIDOB/article/viewFile/27818/51946>

- Bauer, L., Clark, C. Hirschman, A., Myrdal, G., Prebisch, R., Rosestein, P., Whitman, W. Singer, H. y Tinbergen, J. (1984). *Pioneros del desarrollo*. Washington DC, USA: Banco Mundial.
- Bertranou, J. (2011). *Análisis preliminar del desarrollo de capacidades estatales en el nivel nacional para la promoción y fiscalización de la seguridad vial*. Revista Estado y políticas públicas. Volumen (Nº4), pp.37-59.
- Bersch, K., Praca, S y Taylor, M. (2013). *State Capacity and Bureaucratic Autonomy Within National States: Mpping the Archipelago of Excellence in Brazil*. Grindle (Presidente). Towards a New Social Contract? The Latin American Studies Association Conference. Washington D.C.
- Busse, P. (2011). *¿Cómo entender y reducir la desigualdad en la salud en el Perú?* En Revista Argumentos, Ed (N.º5).
- Cabanillas, Y. (2016). Imagen política de Ollanta Humala en las campañas electorales 2006-2011. *Ciencias Humanas y Sociales*, N°11, pp.179-190. Recuperado de <http://www.redalyc.org/resumen.oa?id=31048902012>
- Cáceres, O. (2012). El Sistema Internacional de Cooperación al Desarrollo. Actores, formas y procesos. *Revista de Antropología Iberoamericana*, Vol.7, N°2, pp.254-259. doi: <https://doi.org/10.11156/7>
- Cardoso, F. y Faletto, E. (1969). *Dependencia y desarrollo en América Latina*. Santiago de Chile, Chile: CEPAL.
- Carracedo, M., Pérez M., De, E., & Temprano, V. (2012). La percepción pública de la Cooperación Internacional para el Desarrollo en Castilla y León. En *Uva*. Vol. 15, N°2, pp.47-57.
- Cecchini, S. (Ed.). (2015). *Instrumentos de protección social: Caminos latinoamericanos hacia la universalización*. Santiago de Chile, Chile: Naciones Unidas, CEPAL.
- Cerda, C., Lemus, D. (2015). *Los Países Latinoamericanos de Renta Media Alta y su influencia en la configuración del régimen de la Cooperación Internacional para el Desarrollo*. doi: 10.21500/23825014.2237
- CEPLAN. (2011). *Plan Bicentenario: El Perú hacia el 2021*. Lima, Perú: Recuperado 10 de abril de 2019, de website: https://www.ceplan.gob.pe/documentos_/plan-bicentenario-el-peru-hacia-el-2021/
- Clark, C. (1940). *The conditions of economic progress*. Londres, Inglaterra: Mcmillan
- Centeno, M., Kohli, A., Yashar, D. y Mistree, D. (Ed.). (2017). *States in the Developing World*. Nueva York, USA: Cambridge University Press.

- Comaille, J. (2016). Sociología de la acción pública. En Boussaguet, L., Jacquot, S., Ravinet, P. y Jolly, J (Ed). *Diccionario de políticas públicas*. Bogotá, Colombia: Universidad Externado de Colombia.
- Comisión Ordinaria de Investigación (2002). *Informe Final Comisión Investigadora de la Contratación de Especialistas y Consultores al Amparo de los Convenios Suscritos entre el Gobierno Peruano y el PNUD*. Lima, Perú: Congreso de la República del Perú. Recuperado de <http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/ApoyComisiones/informes.nsf/InformesPorComision/1A0C6E99F65F283905256C0800753186>
- Congreso de la República del Perú. (1961). *Resolución legislativa N° 13706*. Lima, Perú: Congreso de la República del Perú. Recuperado de: http://www.pe.undp.org/content/peru/es/home/operations/legal_framework/_jcr_content/centerparsys/download_0/file.res/Acuerdo_Asis_tecnica.pdf
- Consorcio de Investigación Económica y Social. (2005). *Análisis de la política social en el Perú*. Recuperado de: <https://www.gestiopolis.com/analisis-politica-social-en-peru/>
- Completa, E. (2017). Capacidad estatal: ¿Qué tipo de capacidades y para qué tipo de Estado? En *PostData*. Vol 22, N°1, pp.111-140.
- Dargent, E. (2012). *El Estado en el Perú: Una Agenda de Investigación*. Lima, Perú: Fondo Editorial PUCP.
- Dargent, E. (2015). Capacidad de respuesta del Estado en el Perú: crisis, desafíos y entorno cambiante. En *Revista de Ciencia Política y Gobierno*, Vol. 2 N°4, pp. 11-22.
- Dargent, E. y Urteaga, M. (2016). Determinantes internacionales de la capacidad de las agencias estatales: lecciones a partir de Colombia y Perú. En *Apuntes Revista de Ciencias Sociales*. Vol 41 N°74, pp. 9-40.
- Dente, B. y Subirats, J. (2014). Decisiones públicas. Análisis y estudio de los procesos de decisión en políticas públicas. En *Revista de Ciencias Sociales*. N°53, pp. 193-196.
- Dubois, A. (2002). Un concepto de desarrollo para el siglo XXI. En *Asuntos Económicos y administrativos*. N°8.
- Geddes, B. (1994). *Politician's Dilemma: Building State Capacity in Latin America*. Berkeley, USA: University of California Press.
- Grindle, M. y Thomas, J. (1991). *Public choices and policy change: the political economy of reform in developing countries*. Baltimore, Estados Unidos de América: Johns Hopkins University Press.

- Grindle, M. (2007). Good enough governance revisited. En *Development Policy Review*. Vol. 25, N°5, pp. 553-574.
- Grossman, E. (2016). Actor. En Boussaguet, L., Jacquot, S., Ravinet, P. y Jolly, J (Ed). *Diccionario de políticas públicas*. Bogotá, Colombia: Universidad Externado de Colombia.
- Haas, E. (1958). *The uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces*. California, USA: Standford University Press
- El Peruano. (2011). *Normas legales. Ley 29792 Creación del MIDIS*. Recuperado de http://www.midis.gob.pe/dmdocuments/Ley_29792_CreacionMIDIS.pdf
- El Peruano. (2015). *Ley N° 30356*. En Normas Legales. Lima, Perú: Diario El Peruano. Recuperado de <http://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/Leyes/30356.pdf>
- El Peruano, (2016). *El éxito de los programas sociales*. Lima, Perú: El Peruano. Recuperado de <http://elperuano.pe/noticia-el-exito-de-programas-sociales-37917.aspx>
- Estrada, H., Perea, A. (2008). *Los programas sociales en el Perú 1990-2007: Del Alivio a la Superación de la Pobreza*. Lima, Perú: Congreso de la República del Perú. Recuperado de [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con2_uibd.nsf/86BA8BB7E32BE9780525784E00542271/\\$FILE/DelAlivioalaSuperaciondelaPobreza.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con2_uibd.nsf/86BA8BB7E32BE9780525784E00542271/$FILE/DelAlivioalaSuperaciondelaPobreza.pdf)
- Evans, P. (1992). The State as Problem and Solution: Predation, Embedded Autonomy, and Structural Change. En Haggard, S. y Kaufman, R. (Eds.). *The Politics of Adjustment*. Nueva Jersey, USA: Princeton University Press.
- FAO. (2013). *Manual para el proveedor del servicio de alimentación escolar del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma*. Recuperado de: <http://www.fao.org/3/as219s/as219s.pdf>
- Foucault, M. (1988). El sujeto y el poder. En *Revista Mexicana de Sociología*. Vol. 50, N° 3, pp. 3-20.
- Fukuyama, F. (2004). *Elementos ausentes en la estatalidad. La Construcción del Estado: Hacia un nuevo orden mundial en el siglo XXI*. Buenos Aires, Argentina: Ediciones B.
- Gómez, J (Ed.) (2014). *Guía de modalidades e instrumentos de Cooperación de la AECID*. Madrid, España: Cooperación Española. Recuperado de <http://www.aecid.es/Centro-Documentacion/Documentos/Modalidades%20e%20instrumentos%20de%20cooperaci%C3%B3n/Guia%20de%20modalidades%20e%20instrumentos.pdf>
- González, A., Jaworski, H. (1990). *Cooperación internacional para el desarrollo: políticas, gestión y resultados*. Lima, Perú: GRADE. Recuperado de

<http://www.grade.org.pe/upload/publicaciones/archivo/download/pubs/Libros/Cooperacion.pdf>

- Halpern, C. (2016). Decisión. En Boussaguet, L., Jacquot, S., Ravinet, P. y Jolly, J (Ed). *Diccionario de políticas públicas*. Bogotá, Colombia: Universidad Externado de Colombia.
- Hoffmann, S. (1989). *Theory and international relations*. Nueva York, USA: The Free Press.
- Hubber, E. (1995). Assessments of State Strength. En Smith, P. (Ed.). *Latin America in Comparative Perspective: New Approaches to Methods and Analysis*. Boulder, San Francisco y Oxford: Westview Press.
- Jiménez, C. (2003). Las teorías de la cooperación internacional dentro de las relaciones internacionales. *En Polis. Investigación y Análisis Sociopolítico y Psicosocial. Vol, 2, N°1.* pp. 115-147. Recuperado de <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/polis/article/view/16824>
- Jiménez, F., Velásquez, R. (2009). *Cooperación Internacional Y Financiamiento De Actividades De Desarrollo Tecnológico*. En Colombia. Revista Tecno Lógicas, N°23, pp. 65-83.
- Jiménez, M. (2018). *La Encrucijada De La Cooperación Para El Desarrollo: Apuestas Por Una Epistemología Crítica*. doi: <https://doi.org/10.15446/ideasyvalores.v67n167.60232>
- Keohane, R. y Nye, J. (1977). *Poder e interdependencia: políticas mundiales en transición*. Boston, USA: Little, Brown.
- Kurtz, M. (2013). *Latin American State Building in Comparative Perspective: Social Foundations of Institutional Order*. Nueva York, USA: Cambridge University Press
- Laborier, P. (2016). Legitimidad. En Boussaguet, L., Jacquot, S., Ravinet, P. y Jolly, J (Ed). *Diccionario de políticas públicas*. Bogotá, Colombia: Universidad Externado de Colombia.
- Lascoumes, P. y Le Gales, P. (2016). *Sociología de la acción pública*. En Boussaguet, L., Jacquot, S., Ravinet, P. y Jolly, J (Ed). *Diccionario de políticas públicas*. Bogotá, Colombia: Universidad Externado de Colombia.
- Levitsky, S (2011). *Humala y la legitimidad de la confianza*. Lima, Perú: La República.
- Lewis, A. (1955). *The theory of economic growth*. Londres, Inglaterra: George Allen & Unwin.
- Linder, B. y Peters, G. (1989). Instruments of government: perceptions and context. En *Journal of Public Policy*. Vol. 9, N°1, pp. 35-58.

- Maldonado, C. y Palma, A. (2013). *La construcción de pactos y consensos en materia de política social. El caso de la reforma previsional en Chile, 2005-2008*. Santiago de Chile, Chile: CEPAL.
- Mann, M. (1986). *Las fuentes del poder social 2. El desarrollo de las clases y los Estados nacionales*. Madrid, España: Alianza Editorial, S.A.
- Manzano, I. (2019). *Funcionalismo, neofuncionalismo y relaciones internacionales: Dos contribuciones doctrinales al estudio de la organización internacional*. Galicia, España: Universidad de Santiago de Compostela.
- Márquez-Padilla, P. C. (2011). Conflicto y cooperación en las relaciones internacionales. En *Norteamérica*, Vol. 6 N°2, pp. 7-34.
- Martínez, J. (2007). *La cooperación internacional y el Desarrollo Local. La Habana Vieja, un modelo que funciona*. En *Economía y Desarrollo*, Vol. 142, (N°2), pp. 53-66.
- Mayntz, R. (1993). Modernization and the logic of interorganizational networks. En *Knowledge and Policy*. Vol. 6, N° 1, pp. 1-16.
- Meléndez, C., Sosa, P. (2012). *Perú: 2012 ¿Atrapados por la historia?* Lima, Perú: PUCP.
- Merino, A., Varona, C., Roos, J., Minaya, L. y otros (2010). *El Estado en debate: múltiples miradas*. Lima, Perú: PNUD Perú.
- Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social. (2018). *Programa presupuestal. Programa de alimentación escolar*. Lima, Perú: MIDIS. Recuperado de https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_publico/ppr/prog_presupuestal/articulados/articulado_0115_2018.pdf
- Migdal, J. (1994) Introduction. En *State Power and Social Forces*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mincer, J. (1981). *Human capital and economic growth*. Massachusetts, USA: National Bureau of Economic Research
- Miranda, A. R. (2015). *Cooperación territorial internacional y desarrollo local: El caso de Canelones (Uruguay) con los territorios españoles*. doi: <http://dx.doi.org/10.20983/noesis.2015.2.1>.
- Ministerio de Educación del Perú. (2003). *Ley general de educación 28044*. Recuperado de http://www.minedu.gob.pe/p/ley_general_de_educacion_28044.pdf
- Mitrany, D. (1966). *A working peace system*. Chicago, USA: Quadrangle Books.
- Moreno, M. (2015). *Un modelo de cogestión para asegurar la alimentación escolar: los comités de compras y comités de alimentación escolar*. En XX Congreso internacional

- dl CLAD sobre la reforma del Estado y de la administración pública, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Lima.
- Morgenthau, H. (1948). *La política entre las naciones. La lucha por el poder y la paz*. New York, USA: McGraw Hill.
- Muller, P. (2016). Referencial. En Boussaguet, L., Jacquot, S., Ravinet, P. y Jolly, J (Ed). *Diccionario de políticas públicas*. Bogotá, Colombia: Universidad Externado de Colombia.
- Myrdal, G. (1957). *An economic theory and underdeveloped regions*. Londres, Inglaterra: Gerald Duckworth.
- Nomberto, V. (2012). PRONAA no va más. *Diario Perú21*. Recuperado de <http://blog.pucp.edu.pe/blog/victornomberto/2012/06/07/pronaa-no-va-mas/>
- North, D. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Nussbaum, M. (2012). *Crear capacidades. Propuesta para el desarrollo humano*. Barcelona, España: Paidós
- Nurkse, R. (1953). *Problemas de formación de capital*. Ciudad de México, México: Fondo de Cultura Económica.
- Ocampo, J. y Alonso, J. (2011). *Cooperación para el desarrollo en tiempos difíciles*. Ciudad de México, México: Fondo de Cultura Económica.
- Oficina General de Cooperación y Asuntos Internacionales. (2015). *Memoria de actividades 2015*. Lima, Perú: MIDIS.
- Ortega, M., Sianes, A., y Córdón, M. (2013). Las estructuras solidarias de las universidades españolas y su papel en la promoción del desarrollo y la cooperación internacional. En *Cuadernos del CENDES, Vol. 30 N°84*, pp. 85-111.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, (1971). Determinaciones de la OCDE en materia de lucha antinflacionaria, comercio internacional y cooperación con países en desarrollo. En *Técnicas Financieras, Vol. 10 N°6*, pp. 637-643.
- Palier, B. (2016). Path dependence (Dependencia de la trayectoria recorrida). En Boussaguet, L., Jacquot, S., Ravinet, P. y Jolly, J (Ed). *Diccionario de políticas públicas*. Bogotá, Colombia: Universidad Externado de Colombia.
- Patrón, P (2011). *Inclusión social, ¿nueva fase política en el Perú o eslogan de campaña?* Lima, Perú: POLITAI PUCP.
- Pauselli, G. (2013). *Theories of International Relations and the Explanation of Foreign Aid*. doi: https://doi.org/10.26754/ojs_ried/ijds.65

- Pérez, J., Ayala, C. (2016). *Diagnóstico De La Cooperación Internacional Para El Desarrollo Mexicana Y Su Andamiaje Institucional Actual*. doi: https://doi.org/10.5209/rev_PADE.2016.v29.n1.54074
- Prebisch, R. (1964). Hacia una nueva política comercial para el desarrollo. *En Cincuenta años del pensamiento de la CEPAL*. Santiago de Chile, Chile: Fondo de Cultura Económica.
- Prebisch, R (1970). *Transformación y desarrollo: la gran tarea: informe presentado al Banco Interamericano de Desarrollo*. Santiago de Chile, Chile: CEPAL.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. (2010). *Medición de la capacidad*. Ciudad de Panamá, Panamá: PNUD.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. (2009). *Capacity Development: A UNDP Primer*. Ciudad de Panamá, Panamá: PNUD
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2013). *Implementación Nacional de Parte del Gobierno de Proyectos Apoyados por el PNUD: Pautas y Procedimientos. Capítulo I - Marco Institucional y Legal*. Lima, Perú: PNUD Perú. Recuperado de <http://www.pnud.org.pe/ManualGestion/Docs/PROGRAMA/Capitulo%20I%20-%20Marco%20Institucional%20y%20Legal.pdf>
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. (2017). *Reporte operativo Fortalecimiento del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma del MIDIS para mejorar la atención alimentaria de las niñas y niños de las instituciones educativas públicas del país*. Lima, Perú: PNUD Perú. Recuperado de <https://info.undp.org/docs/pdc/Documents/PER/INFORME%202017.pdf>
- Repetto, F. (2004). *Capacidad Estatal: requisito necesario para una mejor política social en América Latina*. Washington D,C: Estados Unidos de América: Instituto de Interamericano para el Desarrollo Social.
- Romero, G., Riva, M. y Benites, S. (2016). *Crónica de una reforma desconocida. Experiencia de implementación del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma*. Lima, Perú: IEP.
- Riccardi, D. (2017). *Cooperación internacional para el desarrollo entre pasado, presente y futuro: Agenda 2030 a prueba*. En CIDOB d'Afers Internacionals, N°117, pp. 232-235.
- Rosestein, R. (1961). *Economic development of Latin America*. Londres, Inglaterra: Mcmillan.
- Roth, A. (2014). *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá, Colombia: Ediciones Aurora.

- Ruiz, J., Rizzuto, M. y Benítez, D. (2013). El pensamiento estructuralista del a CEPAL sobre el desarrollo y la integración latinoamericana: Reflexiones sobre su vigencia actual. En *Aportes para la Integración Latinoamericana*. N° 28, pp.1-33.
- Russeil, S. (2016). Transferencia de políticas públicas. En Boussaguet, L., Jacquot, S., Ravinet, P. y Jolly, J (Ed). *Diccionario de políticas públicas*. Bogotá, Colombia: Universidad Externado de Colombia.
- Sabatier, P. (1999). *Theories of the policy process*. California, USA: Westview Press.
- Sanahuja, J. y Gómez, M. (1999). *La cooperación al desarrollo en un mundo en cambio. Perspectivas sobre nuevos ámbitos de intervención*. Madrid, España: CIDEAL
- Saylor, R. (2014). *State Building in Boom Times: Commodities and Coalitions in Latin America and Africa*. Londres, UK: Oxford University Press.
- Sen, A. (1993). Capacity and well-being. En Nussbaum, M. y Sen, A. *La calidad de la vida*. Oxford, Inglaterra: Clarendon Press.
- Sen, A. (1995). *Nueva economía del bienestar*. Valencia, España: Universidad de Valencia.
- Sen, A. (2000). *Desarrollo y libertad*. Barcelona, España: Planeta.
- Skocpol, T. (1985). *Bringing the State back in*. Londres, Inglaterra: Cambridge University Press.
- Skocpol, T. (1989). El Estado regresa al primer Plano: Estrategias de análisis en la investigación actual. En Evans, P (Ed), *Bringing the State back in: Strategies of Analysis in Current Research* (pp. 3-38). Londres, Inglaterra: Cambridge University Press.
- Soifer, H (2008). State Infrastructural Power: Approaches to Conceptualization and Measurement. *Studies in Comparative International Development*. N° 43, pp. 231-251
- Tanaka, M. (2010). *El Estado, viejo y desconocido: visiones del Estado en el Perú*. Lima, Perú: IEP.
- Tassara, C. (2013). *Cooperación para el desarrollo, relaciones internacionales y políticas públicas. Teorías y prácticas del diálogo euro-latinoamericano*. Medellín, Colombia: Ediciones UNAULA.
- Tassara, C. (2016). *Cooperación para el desarrollo, gobernanza y nuevos escenarios internacionales*. En Estudios Sobre Espacio y Poder. doi: <http://dx.doi.org/10.5209/GEOP.58131>
- Tassara, C. (2016). Cooperación internacional y políticas públicas: Análisis de casos latinoamericanos. En Calderón, D (Ed.). *Políticas Públicas. Retos y Desafíos Para La Gobernabilidad* (pp. 79-106). Bogotá, Colombia: Universidad Santo Tomás.

- Tassara, C. (2017). Cooperación internacional y desarrollo: Reflexiones sobre la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. *En Equidad y Desarrollo*, N°27, pp. 9-14.
- Thoenig, J. (2016). *Las políticas públicas*. En Boussaguet, L., Jacquot, S., Ravinet, P. y Jolly, J (Ed). *Diccionario de políticas públicas*. Bogotá, Colombia: Universidad Externado de Colombia.
- Tinbergen, (1967). *Development planning*. New York, USA: McGraw-Hill.
- Tilly, C. (1975). *The formation of national states in Western Europe*. Nueva Jersey, USA: Princeton University Press
- Tilly, C. (1990). Coerción, capital y los Estados europeos. *En Revistas de estudios políticos*. N°78, pp. 385-390
- Titelman, D. (2012). Países de renta media y una renovada agenda para el financiamiento del desarrollo. *En Notas de las CEPAL N°74*. Recuperado 29 de noviembre de 2018, de <https://www.cepal.org/notas/74/Opinion.html>
- Trivelli, C. (2014). Entre el discurso y la acción: desafíos, decisiones y dilemas en el marco de la creación del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social. Lima, Perú: IEP.
- Uccelli, F. (2009). Los estudios no escolarizados de educación inicial: ¿debilidad, negligencia, o incapacidad estatal? *En Instituto de Estudios Peruano, El estado de la educación: estudios sobre políticas, programas y burocracias del sector* (pp. 213-285). Lima, Perú: IEP.
- Unceta, K., Yoldi, P. (2000). *La cooperación al desarrollo: Surgimiento y evolución histórica*. País Vasco: Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco.
- Vásquez, E. (2011). *Un modelo de gestión descentralizada por resultados: La fusión de programas sociales en el Perú*. Lima, Perú: Universidad del Pacífico.
- Vásquez, E. (2012). *El Perú de los pobres no visibles para el Estado: La inclusión pendiente a julio del 2012*. Lima, Perú: Universidad del Pacífico.
- Vásquez, E. (2013). *Las políticas y programas sociales del gobierno de Ollanta Humala desde la pobreza multidimensional*. Lima, Perú: Universidad del Pacífico.
- Velasco, M. (2007). *Distintos instrumentos para un mismo fin. Los instrumentos de las políticas públicas como herramienta para el análisis*. Recuperado de https://eprints.ucm.es/12184/2/velasco_Instrumentos_pol%C3%ADticas.pdf
- Vieira, E. (2005). Evolución de las teorías sobre integración en el contexto de las teorías de relaciones internacionales. *En Papel político*. N°18, pp. 235-290. Recuperado de: <http://www.redalyc.org/pdf/777/77720389010.pdf>

Weaver, R. y Rockman, A. (1993). *Do institutions matter? Government capabilities in the United States and abroad*. Washington, DC, USA: Brookings Institution, 1993.

Weiss, T. (2000). Governance, good governance and global governance: conceptual and actual challenges. En *Third world quarterly*. Vol. 21, N°5, pp. 795-814.

Zurbruggen, C. (2011). Gobernanza: Una mirada desde América Latina. En *Perfiles latinoamericanos*. Vol. 19 N°38, pp. 39-64.





ANEXOS

ANEXO N° 1: GUÍA DE ENTREVISTA EXPLORATORIA

Sección 1: Dato generales

Nombre

Especialidad

Institución en la que labora

Sección 2: Relación Perú y la cooperación internacional

1. ¿Cuál es la clasificación del Perú en el escenario internacional?
2. ¿Qué efectos tiene la clasificación en la cooperación sobre el Perú?
3. ¿Cómo la cooperación internacional trabaja con el Estado peruano?
4. ¿Cómo el MIDIS incorpora la cooperación internacional dentro de la política social?
5. ¿Cuál es el resultado (instrumentos) de la relación entre el PNUD y el MIDIS?

ANEXO N°2: GUÍA DE ENTREVISTA A FUNCIONARIA DEL MIDIS

Sección 1 Datos generales

Nombre

Cargo

Tiempo en el cargo

Formación

Sección 2 Relación MIDIS y cooperación internacional

- 1) Creación del MIDIS
 - a) ¿Cómo se crea el MIDIS? Contexto político del MIDIS
 - b) ¿Quién decide la creación del MIDIS?
 - c) ¿Quién participa en la creación del MIDIS?
 - d) ¿Cuáles serán las funciones del MIDIS?

- 2) Creación de la oficina de cooperación internacional del MIDIS
 - a) ¿Cuál es la agenda de esta área?
 - b) ¿Cuál es la relación entre la cooperación internacional y la oficina de cooperación internacional del MIDIS?
 - c) ¿De qué manera la cooperación contribuye con esta área? ¿Cuál es el resultado en esta área?
 - d) ¿Cómo se articula la cooperación con el resto de actores estatales?

ANEXO N° 3: GUÍA DE ENTREVISTA A FUNCIONARIO REGIONAL DEL PNAE

QW

Sección 1 Datos generales

Nombre

Cargo

Tiempo en el cargo

Formación

Cobertura

Sección 2 Intervención del PNUD en el PNAE QW

- 1) Relación con el PNUD
 - a) ¿En qué momento de la implementación del PNAE QW se recibe apoyo del PNUD?
 - b) ¿De qué forma el PNUD coopera con el PNAE QW?
 - c) ¿Cuáles son los resultados de la cooperación del PNUD a QW?
- 2) Productos
 - a) ¿Cuántos productos han sido creados en la zona?
 - b) ¿De qué manera se monitorea la entrega de los productos?
- 3) Impacto
 - a) ¿Qué tipo de beneficios ha generado el programa en la población? Cómo se puede medir este tipo de impacto? (positivo / negativo)¿Cómo se hace tangible?
- 4) Cuellos de botella
 - a) ¿Qué situaciones, acciones podría ayudar a que el programa tenga un mayor impacto?

ANEXO N°4: GUÍA DE ENTREVISTA SEMIESTRUCTURADA A FUNCIONARIO PNAE QW

Sección 1 Datos generales

Nombre

Cargo

Tiempo en el cargo

Formación

Sección 2 Creación del PNAE QW

1) Antecedentes al PNAE QW

a) ¿Cómo se cerró el PRONAA?

2) Creación del PNAE QW

a) ¿Cómo se decide crear el PNAE QW? (considerar contexto político, recursos, plazos, leyes, etc.)

b) ¿De qué manera interviene la cooperación en la creación del PNAE QW?

c) ¿De qué manera se ha ido modificando el PNAE QW desde que comenzó hasta la actualidad?

d) ¿Cuáles son los logros alcanzados por el PNAE QW?

e) ¿Cuáles son las limitaciones que presenta el PNAE QW?

ANEXO N°5: GUÍA DE ENTREVISTA A FUNCIONARIOS PNUD Perú

Sección 1 Datos generales

Nombre

Cargo

Tiempo en el cargo

Formación

Sección 2 Relación PNUD- MIDIS- PNAE QW

1) Marcos legales/normativos

a) Existencia de marcos internacionales para el trabajo conjunto entre la cooperación y el Estado peruano

- b) Creación de leyes, normas, reglamentos nacionales para el trabajo conjunto
- 2) Asistencia brindada al PNAE QW
 - a) Tipo de asistencia: ¿En qué consiste? ¿Dónde comienza y dónde termina la cooperación?
 - b) Interferencia por los cambios de gobierno (modificación del programa?)
 - c) Resultados de la asistencia técnica de la cooperación en el programa
- 3. Evaluación del PNUD sobre el trabajo con el PNAE QW
 - a. Identificación de buenas prácticas y/o lecciones aprendidas
 - b. Mejoras en el proceso de implementación del PNAE QW

ANEXO N°6: TABLA DE INFORMACIÓN SOBRE ENTREVISTADOS/AS

Entrevistado/a	Cargo	Institución	Tipo de entrevista
Jhonatan Claussen	Investigador académico sobre cooperación	PUCP	Exploratoria-Semi estructurada
Carol Barragan	Técnica de Programa Prosperidad y Reducción de la Pobreza	PNUD	Semi estructurada
Natalia Gamarra	Especialista de Programa Unidad de Prosperidad y Reducción de la Pobreza	PNUD	Semi estructurada
María del Carmen Portillo	Encargada de la oficina de cooperación internacional	MIDIS	Semi estructurada
Susana Guevara	Consultora de Evaluación de Programas y Proyectos	MIDIS	Abierta
Ronald Valer Palacios	Jefe de la unidad territorial	PNAE QW Abancay, Apurimac	Semi estructurada
Iván Castillo	Miembro del gabinete de asesores de la ministra Carolina Trivelli	MIDIS	Semi estructurada
Gabriela Elgegren	Oficial de Prosperidad y Reducción de la Pobreza	PNUD	Semi estructurada

Guiselle Romero	Coordinadora del equipo ejecutivo del PNAE QW Directora ejecutiva del PNAE QW	PNAE QW	Semi estructurada
Leanna Zúñiga	Analista para Dirección Ejecutiva	PNAE QW	Abierta

ANEXO N°7: FOTOS COCINAS IMPLEMENTADAS EN EL PNAE QW





Fuente: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo

