

# **IMPLEMENTANDO PROGRAMAS SOCIALES PARTICIPATIVOS: EL EMPADRONAMIENTO DEL VASO DE LECHE EN VILLA EL SALVADOR**

Luis García  
lalpola@gmail.com

## **RESUMEN**

*¿Cómo se implementan los programas alimentarios en contextos donde los actores estatales no siempre logran imponer las normas? En estos mismos contextos ¿qué factores explicarían la reducción de la brecha entre la norma y la práctica? El artículo pretende esbozar algunas respuestas a través del estudio de un caso “exitoso”: la implementación del empadronamiento de beneficiarios del Programa del Vaso de Leche en el distrito limeño de Villa El Salvador. En esta localidad, el empadronamiento y los criterios de focalización respondían menos a las normas oficiales que a prácticas informales impuestas por organizaciones sociales. La situación era similar en otros distritos urbano-populares donde intentos de cambio y reforma eran paralizados mediante marchas y plantones. Sin embargo, entre 2002 y 2005, una serie de eventos en Villa El Salvador modificó el status quo; en adelante, funcionarios de la Municipalidad -en coordinación con las organizaciones- implementaron empadronamientos semestrales en concordancia con las normas.*

*La literatura ha resaltado la “rendición de cuentas” como una de las claves principales que explicaría este cambio; los controles e incentivos sobre los responsables de la tarea “alinean” la implementación con el diseño. En efecto, a fines de 2002, los Organismos de Control encontraron irregularidades en el empadronamiento; sin embargo, la amenaza de sanciones no tuvo un efecto inmediato. El artículo sugiere una hipótesis alternativa: el empadronamiento también sería el resultado de las estrategias de los implementadores para pactar alianzas que resuelvan los problemas de coordinación y disminuyan la desconfianza. Los eventos muestran que las autoridades y funcionarios municipales “certificaron” oficialmente a dirigentes sociales a cambio de que estas últimas brindaran respaldo al proceso. Así, las decisiones políticas son también esenciales para entender la implementación en situaciones endebles para los actores estatales.*

## **INTRODUCCIÓN**

Durante treinta años, el programa alimentario del Vaso de Leche (en adelante, PVL) ha sido el más importante del Perú en cuanto a la cantidad de beneficiarios. Solo en el 2011, este programa –a cargo de las municipalidades distritales y provinciales, y que involucra la participación de organizaciones sociales<sup>1</sup>– ha distribuido una ración de leche (más un complemento alimenticio) a casi tres millones de personas<sup>2</sup>. Los productos *deberían* estar destinados exclusivamente a niños menores de 6 años y madres gestantes y lactantes (como primera

---

<sup>1</sup> La cadena de implementación del PVL es la siguiente: El Ministerio de Economía y Finanzas determina las partidas presupuestas para cada municipalidad; con esa suma, los gobiernos locales compran exclusivamente los productos. La leche, luego de ser adquirida, es distribuida a organizaciones sociales intermedias (distritales o zonales) quienes, a su vez, distribuyen a los Comités locales. Es en los Comités donde se cocina el producto y se reparte a los beneficiarios, bajo una lógica de autogestión. La cantidad de beneficiarios es establecida mediante un proceso de empadronamiento que puede ser anual o semestral, y que tendría que ajustarse con el presupuesto asignado desde el gobierno central.

<sup>2</sup> Ver CGR 2013

prioridad); además de niños entre 6 y 13 años, ancianos mayores de 65 años y pacientes de tuberculosis (como segunda prioridad)<sup>3</sup>. Sin embargo, la práctica revela que no todos los beneficiarios reciben la leche, ni todos los que reciben deberían ser beneficiarios. En muchos distritos, se seleccionaba a partir de criterios electorales; en otros, se inscribían adolescentes y jóvenes que sobrepasaban el límite de edad, pero que eran hijos de dirigentes las organizaciones sociales. De otro lado, aunque la ley instituye la actualización semestral y la “depuración” de los padrones de beneficiarios que no se ciñen con los requisitos establecidos, la realidad indica que el empadronamiento es muchas veces deficiente y los padrones no están actualizados<sup>4</sup>.

Este escenario se repetía en el distrito limeño de Villa El Salvador. En esta localidad no se priorizaba a los beneficiarios tal como estipulaba la Ley. Los padrones eran llenados con firmas de personas inexistentes o muertas, una práctica sospechosa en tanto se vinculaba con el comercio ilegal de los productos. El padrón no había sido actualizado en casi un lustro, permitiendo la atención a personas que no deberían estar inscritas. Finalmente, las organizaciones sociales rechazaban la modificación al padrón<sup>5</sup>: Se temía la vulneración a su autonomía y la pérdida de control sobre el proceso de selección de beneficiarios.

En países con “debilidad estatal” como el Perú, establecer a quiénes benefician los programas sociales y –sobre todo– que esa regla sea efectiva sobre un territorio es una tarea ardua, cuando no conflictiva. Persiste una “brecha de la implementación”, entendida como “la disparidad entre lo que se anuncia como política y lo que en realidad se ejecuta” (Grindle 2009: 33). Sin embargo, no todos los procesos de implementación culminan en catástrofes. Lo sucedido en el mismo distrito de Villa El Salvador es un ejemplo de ello. Pese a los antecedentes, entre los años 2002 y 2005 ocurrieron eventos que cambiaron el status quo anterior y permitieron la aplicación efectiva de las reglas oficiales de la selección de beneficiarios. Los funcionarios municipales, en coordinación con las organizaciones sociales, empadronaron dos veces al año, considerando las prioridades instituidas en la legislación. Para el 2006, la “brecha” del proceso de empadronamiento había sido cerrada.

En ese sentido, el presente trabajo –a través del estudio de un caso “exitoso”– busca describir y explicar los intentos por *reducir la distancia* entre la norma y la práctica en los programas sociales, en un contexto relativamente adverso, de autoridades con intereses cortoplacistas, funcionarios ineficaces y, sobre todo, organizaciones sociales con poderes de veto basadas en su capacidad de acción colectiva. ¿Cuáles fueron los eventos que modificaron la situación anterior del

---

<sup>3</sup> Ley 27470 que establece Normas Complementarias para la Ejecución del Programa del Vaso de Leche

<sup>4</sup> Para una revisión de los casos, ver CGR 2009, 2010, 2013.

<sup>5</sup> Estas organizaciones sostuvieron el PVL durante los años de emergencia social en base a su capacidad de organización y movilización colectiva (Rosa Balbi 1990, Blondet 1991, Tuesta 2000)

empadronamiento en Villa El Salvador? ¿Por qué se redujo esta brecha – particularmente– durante esos años?

Las siguientes líneas esbozan algunas explicaciones a este cambio. Seleccionamos un proceso de implementación como el empadronamiento (en Villa El Salvador y durante esos años) por ser de un interés instrumental a la teoría: importa menos el caso que las lecciones que podríamos extrapolar (limitadamente) (Cortázar y Lecaros 2003: 9, Cortázar y Barzelay 2004: 7). De esta manera, nuestro estudio de caso tiene –en principio– una función interpretativa; se limita a aplicar modelos o teorías consolidadas para propósitos ilustrativos (Liphart 1971: 692; George y Benett 2005: 75)

¿Cuáles serían los modelos que podemos identificar y las hipótesis que explicarían la reducción de la “brecha de implementación”? La “rendición de cuentas” enfatiza los factores de control sobre los ejecutores como la clave de una “buena” implementación. Para que estos mecanismos tengan efectos, se necesita la presencia de agencias de control del aparato estatal y un diseño que permita incentivar adecuadamente a los funcionarios mediante premios o castigos. Pese a su importancia, no obstante, estos factores no fueron suficientes. El caso de Villa El Salvador evidencia la complejidad de la implementación de programas sociales que involucran la participación de organizaciones sociales con gran poder y autonomía. Durante la implementación surgieron escenarios de ambigüedad e incertidumbre que abrieron las puertas al conflicto entre actores sociales y estatales. Necesitamos, por tanto, una explicación complementaria, que aborde la implementación *también* como una arena de negociación y conflicto entre actores que buscan controlar recursos para “desviarlos” a sus propios beneficios (Bardach, 1977; Grindle, 1980). Esta arena se caracteriza por la contingencia de la “interacción estratégica” (Cortázar 2007): si bien la implementación puede terminar en la paralización y el fracaso, las estrategias de los implementadores frente a otros actores –sociales, en el caso de programas como el PVL– también puede concluir en la aplicación de las normas oficiales. Así, la reducción de la brecha es el resultado de este juego favorable para los implementadores, juego político que es –dado el conflicto y la capacidad de acción colectiva– contencioso.

Para sostener empíricamente estas hipótesis, desarrollaremos en la primera sección la narración de la experiencia del proceso de selección de beneficiarios. A diferencia de una explicación correlacional-estadística, la narración permite detallar la cadena causal y los momentos donde intervienen las variables independientes (George y Bennett 2005: 91-92). La narración obliga a que la investigación considere la “equifinalidad”, los caminos alternativos a través de los cuales el *outcome* pudo haber ocurrido, y discrimine hipótesis en base a la evidencia (los eventos que sucedieron en el proceso) (George y Bennett 2005: 209). Otra ventaja de la narración es que se adapta a la naturaleza del proceso causal (George y Bennett 2005: 212); en nuestro caso, variables causales que

interactúan y no son independientes unas de otras. La narración cumplirá su objetivo cuando muestra coherencia a partir de la aplicación de nuestros enfoques teóricos. Los factores explicativos se “visibilizan” a través de los eventos que ocurrieron entre el 2002 y el 2005 y sus interacciones: la inspección de la Contraloría General de la República, la búsqueda de consensos entre autoridades y organizaciones sociales, el cambio de gobierno municipal y la nueva formación de alianzas entre los actores en un contexto conflictivo.

La segunda sección contiene el marco explicativo del caso. Partiendo de los modelos descritos líneas arriba, argumentamos que tanto las acciones de control estatales como el juego político-estratégico de los implementadores iluminan una parte del proceso; solo en conjunto, estos factores explican de manera suficiente la aplicación de las normas oficiales en el empadronamiento de beneficiarios. Esta explicación trae una lección teórica para el estudio de la implementación (detallada en las conclusiones): el éxito de la implementación no se deduce fácilmente de la capacidad del Estado ni de la agencia de los gestores responsables de las políticas o programas. Mientras generalizar la capacidad estatal a todas las agencias impide un mejor acercamiento a la complejidad de interacciones que posee la implementación y oscurece las características particulares de los programas sociales participativos, los modelos de gestión pública no poseen las herramientas teóricas para analizar la implementación en contextos contenciosos (es decir, políticos y conflictivos). El trabajo es también un intento de superar estos problemas.

## **NARRACIÓN DEL CASO**

### **Las nuevas normas del Programa del Vaso de Leche y la inspección de la Contraloría General de la República**

En mayo de 2001, el Poder Ejecutivo promulgó la Ley N° 27470, la cual (en conjunto con otras normas) instituía el respeto a los criterios de focalización, el empadronamiento periódico de los beneficiarios mediante encuestas a hogares y la actualización semestral de los datos. La Contraloría General de la República (CGR) incorporó la nueva legislación como un criterio valioso en la supervisión que realizaban al programa. De esta manera, durante el último año de la gestión del alcalde distrital de Villa El Salvador, Martín Pumar (1998-2002), la CGR auditó el periodo comprendido entre enero de 1999 y marzo de 2002, verificando el cumplimiento de las recomendaciones dejadas por los exámenes anteriores. Igualmente, fiscalizaron el estado de ingresos y egresos, el logro de las metas y objetivos del PVL y el acatamiento de la nueva normativa.

El trabajo de campo de los auditores duró tres meses. Al finalizar las inspecciones los funcionarios de la CGR y el OAI concluyeron que el empadronamiento en Villa El Salvador se implementaba pasando por alto el cumplimiento puntual de las normas. En primer lugar, no se atendía a los beneficiarios de acuerdo con las prioridades. En segundo lugar, la CGR constató la presencia de beneficiarios que recogían el producto de los Comités sin estar empadronados; de modo similar, la CGR comprobó la existencia de beneficiarios empadronados pero que no recibían la ración alimenticia. Por último, la CGR comprobó –nuevamente– que MUNIVES no actualizaba el padrón desde 1997: los intervalos de empadronamiento censal eran demasiado largos. (En ese lapso, pudo haberse entregado el producto a beneficiarios que sobrepasaron el límite de edad, incumpliendo con lo dispuesto por las normas). La CGR obligaba a los funcionarios a superar los problemas, lo que sería evaluado en un próximo examen.

### **Las prácticas informales del empadronamiento del PVL**

Muchos de los problemas señalados en el Examen de la CGR eran, en realidad, actividades coordinadas con los Comités y con la principal organización social del Vaso de Leche en el distrito, la Federación Popular de Mujeres de Villa El Salvador, FEPOMUVES<sup>6</sup>. Priorizar a cierto grupo iba a oponerse al modo de actuar de muchas coordinadoras y presidentas de comités y a la perspectiva de las mismas beneficiarias sobre el rol del PVL. Para éstas últimas, la priorización de los niños únicamente entre 0 y 6 años constituía incluso un acto de discriminación. Para las beneficiarias, la satisfacción de las necesidades de los niños no debía limitarse por lo estipulado en las reglas; en los empadronamientos anteriores la atención era indiscriminada.

El recojo de los productos por los ciudadanos no inscritos en el padrón también era justificado por las coordinadoras y dirigentes de los Comités. Cuando algunos beneficiarios no venían a recoger la leche preparada, la presidenta del Comité repartía el producto que sobraba a personas de la localidad consideradas como “casos sociales”, en vez de desecharlo tal como obligaba la ley. Durante el empadronamiento, las dirigentes locales tocaban la puerta de vecinos que no tenían interés en participar en el Vaso de Leche y los instaban a inscribirse. De este modo, el número de alimentos asignados no se reduciría, permitiendo que el producto sobrante “pueda ser repartido a otras personas que lo necesitan”.

---

<sup>6</sup> Desde el inicio del programa hasta el 2003 la FEPOMUVES fue la organización encargada de recibir los productos y distribuirlos a organizaciones intermedias, las Centrales Sectoriales, presididas por las Coordinadoras del Vaso de Leche. Estas últimas, a su vez, distribuían los productos a las organizaciones de base, los Comités del Vaso de Leche, los cuales eran presididos rotativamente por las mismas beneficiarias, quienes se encargaban de preparar el producto para el consumo de la población. Esta era la cadena de implementación del Vaso de Leche en Villa El Salvador; no obstante, la labor de la FEPOMUVES se extendía a la co-administración de otros programas sociales.

Los funcionarios municipales, responsables del PVL, consideraban que estas acciones podían ser toleradas. En palabra de uno de ellos, “se trataba de prácticas que ocurrían con poca frecuencia”. Sin embargo, en algunos Comités, la presencia habitual de este tipo de beneficiarios y la constatación de que el padrón eran llenados con firmas falsas hacían suponer una apropiación ilícita de la leche por parte de las dirigentes de los Comités.

La falta de actualización y el “congelamiento” del número de beneficiarios también tenían sus motivos, algunos menos transparentes. De acuerdo a otro funcionario, “la consigna era mantener el mismo número y [así] el presupuesto no se reducía”. Asimismo, las dirigentes en los Comités y Centrales eran “mal vistas” por los miembros de la localidad si se asignaba menor cantidad de raciones y se empadronaba a un menor número de personas en comparación con el año anterior. Las dirigentes buscaban mantener su legitimidad, sin evidenciar demasiada arbitrariedad en la confección del padrón local. La actualización del padrón era condicionada. Hijos o hijas de antiguas y grandes dirigentes no eran expulsadas del padrón pese a que superaban el límite de edad; así, estas últimas podían permanecer en sus cargos y no desvincularse de las tareas organizativas en el Vaso de Leche. Eran pactos informales establecidos entre la alcaldía y la FEPOMUVES y que “después se aguantaban”: En palabras de un funcionario, “la relación política posterga asuntos que después cuestan”.

En síntesis, los procesos anteriores de empadronamiento no habían cumplido con las normas estipuladas. En este escenario ¿Cómo se asumirían las nuevas recomendaciones de la CGR?

### **Reforzando acuerdos con las organizaciones sociales**

Considerando lo anterior, para el lector resultará comprensible la oposición de la FEPOMUVES a las modificaciones en las operaciones de la selección de beneficiarios. En 1999, el mismo alcalde Martín Pumar había intentado ejecutar un nuevo empadronamiento. La MUNIVES había realizado una muestra que proyectaba una reducción al número de beneficiarios y, por ende, la disminución en la cantidad de la leche. Las organizaciones sociales respondieron con una protesta multitudinaria frente al Edificio Municipal. En esa oportunidad, tanto el alcalde como sus funcionarios tuvieron que ceder y modificar los padrones; en consecuencia, la depuración no fue realizada.

No obstante, en la última etapa del gobierno de Martín Pumar las relaciones entre la MUNIVES y la FEPOMUVES eran menos tensas. Por un lado, los funcionarios reconocían la labor de la FEPOMUVES en el Vaso de Leche; por el otro, las dirigentes permitían una mayor participación de la Municipalidad en el programa.

Los funcionarios decidieron apoyarse en la dirigencia de la FEPOMUVES para implementar coordinadamente algunas modificaciones a nivel de las bases. En ese sentido, para implementar las recomendaciones de la CGR respecto al registro de los beneficiarios, los funcionarios de la MUNIVES iniciaron las coordinaciones con la FEPOMUVES.

Sin embargo, la dirigencia de la FEPOMUVES sospechaban que el objetivo del nuevo empadronamiento era disminuir, a como dé lugar, la cantidad de productos. En ese contexto, los funcionarios municipales utilizaron hábilmente su segunda carta (y la más importante): el recuerdo fresco de la presencia de los Organismos de Control. Los auditores habían hallado evidencia flagrante de “malas prácticas” a nivel de las organizaciones de base; un funcionario recuerda que “la FEPOMUVES no tenía argumentos para negarse a un empadronamiento; había terreno propicio para negociar y ahí cedían”.

Finalmente, los funcionarios de MUNIVES lograron alcanzar con la FEPOMUVES una regla de mutuo acuerdo: el respeto al resultado del empadronamiento, sea cualquiera el resultado (un incremento o disminución en el número de beneficiarios; mientras la primera situación era beneficiosa para la organización, la segunda lo era para la Municipalidad). Se establecieron cuatro puntos en relación con el empadronamiento. Primero, que los requisitos para inscribirse, si bien no debían obstaculizar la acreditación, eran indispensables; debía presentarse cualquier documento con foto que compruebe la identidad (la edad o las características de acuerdo a la ley) y el domicilio de la persona empadronada: Partidas de Nacimiento, Carné de Vacunación, Libreta de Notas del Colegio. Segundo, las dirigentes podían acompañar al empadronador cuando visite su barrio pero de ninguna forma presionarían a los vecinos para que se empadronen. Tercero, durante los empadronamientos, el encuestador informaría, junto con la dirigente, de los derechos y obligaciones que implicaba ser beneficiario (por un lado, recibir diariamente el producto; por el otro, contribuir con una cuota semanal, preparar el alimento cada cierto tiempo). Ambas medidas buscaban controlar el ingreso a personas que, probablemente, no estuvieron interesados en recoger el producto (y evitándose la posibilidad de que sobre leche y avena en los Comités). Finalmente, se armaría en el corto plazo un “cuaderno alternativo” del padrón que registre a quienes sobrepasaban la edad permitida y a quienes recibían la leche pero no empadronados. Cuando el padrón se actualizase, los primeros serían retirados progresivamente mientras ingresarían niños de la zona que ya eran atendidos (con el producto que sobraba).

Si bien la CGR recomendaba que el gobierno local realice por su cuenta el empadronamiento (sin contar con la participación de la organización social), esta práctica, desde el punto de vista de los responsables, “era inviable”. Considerando los antecedentes en cuanto a la supervisión y fiscalización

nutricional del producto, pretender extender las atribuciones del municipio sin consensuarse un punto medio con la organización no era una opción libre de conflictos. Asimismo, el aparato organizativo de la FEPOMUVES garantizaba la difusión de estos acuerdos y el cumplimiento de los mismos en los Comités y Centrales del Vaso de Leche. En contraparte, las dirigentes de la FEPOMUVES aceptaron la presencia de empadronadores calificados por el municipio, a pesar de que la Norma Técnica señalaba que eran las dirigentes de los Comités quienes deben realizar el recojo de información de los beneficiarios. Ambas concesiones, sin embargo, no eran ilegales. Por un lado, el Municipio iba a dirigir el empadronamiento (aunque en coordinación con la organización social); por el lado de la FEPOMUVES, la dirigente visitaba a los beneficiarios (aunque en calidad de acompañante).

### **Ejecutando el empadronamiento 2002**

El 17 de noviembre de 2002 se realizaron las elecciones distritales en Villa El Salvador. Fue elegido alcalde para el periodo 2003-2006 Jaime Zea Usca, candidato por Unidad Nacional. La campaña electoral fue un momento especial para vislumbrar los acuerdos entre los candidatos y las dirigentes de base y cómo los “arreglos” pasaban por encima de la estructura organizativa de la FEPOMUVES. Se construían redes de apoyo en los actos proselitistas; históricamente, la misma FEPOMUVES se ha caracterizado por apoyar a algún candidato. Sin embargo, en el 2002, las dirigentes de la FEPOMUVES deciden que la organización se mantenga en la neutralidad. Las Centrales Sectoriales, pese a esta decisión, se alinean de manera independiente con uno u otro partido.

Los funcionarios de la MUNIVES, conscientes de estos vínculos, postergaron la ejecución del empadronamiento. Políticamente, no era conveniente empadronar en periodo de campaña (que empezó con más fuerza en agosto de ese año); los funcionarios y el mismo Martín Pumar consideraban que podría sospecharse la utilización del padrón como condicionamiento de apoyo para el alcalde. Luego de las elecciones, y tras conocer su derrota, Martín Pumar no tuvo más interés en sacar adelante el padrón. Quien asume como propia la tarea de crear el nuevo padrón es el promotor Javier Bernaola. Para Bernaola se trataba de una cuestión crucial si quería proseguir con su carrera administrativa: incumplir con la recomendación de la CGR traería problemas políticos-administrativos. Consideraba que una nueva administración asumiría el municipio en cuatro meses, la tarea no cumplida podría ser utilizada como arma de desprestigio a toda la gestión anterior (es decir, contra su labor como funcionario).

El empadronamiento estaba programado desde agosto, un mes después de la inspección de la CGR. Tanto los recursos, como la disposición de los encuestadores y la impresión de las fichas estaban ya resueltas con anticipación.



Se había capacitado, por ejemplo, a los encuestadores, captándose, de cada central, jóvenes de la zona (y asignándoles una paga mínima). Los funcionarios municipales y las dirigentes de la FEPOMUVES supervisarían el empadronamiento. Los recursos logísticos ya estaban reunidos. Se realizaron actividades de difusión (colocación de carteles en las calles, en cada Comité) indicando a los beneficiarios las fechas en las cuales se iba a empadronar y los requisitos solicitados. Pero, sobre todo, se contaba con el consentimiento de la FEPOMUVES.

Se decide empadronar a fines del mes de noviembre y todo el mes de diciembre, el último de la gestión de Martín Pumar. El empadronamiento se realizó los sábados y domingos con veinte promotores “barriendo” el distrito; se proyectó terminar el trabajo en cinco jornadas; cada encuestador completaba, en promedio, cuatro manzanas por día. Los acuerdos se iban cumpliendo. Se pedía a las personas los documentos que las acreditaran como beneficiarios. Si no se encontraban en su domicilio, el empadronador, acompañado de la dirigente del Comité local, volvía a tocar la puerta hasta en tres oportunidades.

### **Problemas en la coordinación con las organizaciones sociales**

Sorprendentemente, a mitad del proceso, la mayoría de la directiva de la FEPOMUVES y algunas Centrales Sectoriales decidieron desautorizar el empadronamiento y trataron de desestabilizarlo. Las dirigentes de la FEPOMUVES intentaron retroceder en su decisión; de lo contrario –desde su punto de vista– se iba a “reducir el número de raciones”. Para el funcionario municipal Javier Bernaola, en cambio, existía una razón subyacente: un pacto “bajo la mesa” entre el alcalde electo Jaime Zea y las dirigentes de la FEPOMUVES. “Hay documentos y actas de asambleas públicas” –denuncia Bernaola– donde estipulan que Jaime Zea, junto con las dirigentes del FEPOMUVES, “bajaban” [a las Centrales y Comités] para hacer el compromiso con las mujeres del Vaso de Leche”. En este pacto Zea respetaría la administración de la FEPOMUVES sobre el programa del Vaso de Leche, a cambio de que el nuevo alcalde ejecutara el empadronamiento, con el fin de “quedar bien” frente a los Organismos de Control y desprestigiar a la gestión anterior.

Por entonces, nuevas dirigentes, elegidas como “Coordinadoras” de las Centrales Sectoriales deseaban conformar su propia Organización Distrital, separada de la FEPOMUVES. Durante el proceso del empadronamiento, las “Coordinadoras” (entre las que se encontraba Silvia Pareja, coordinadora de la Central 10) respaldaban el empadronamiento, basándose en el “respeto al compromiso acordado por mayoría”. Estas dirigentes (muchas de ellas de aparición reciente) buscaban, a través del respaldo que le brindaban al proceso de empadronamiento, la posibilidad de legitimar su labor social y destacarse en

contraste con el núcleo de la directiva de la FEPOMUVES, que cambió su posición de favorable a opuesta al empadronamiento. La puesta en marcha de la selección de beneficiarios visibilizó la división entre estos dos grupos y las confrontaciones no se hicieron esperar. En algunas centrales se perifoneaba y volanteaba en contra del empadronamiento; en la central 2 las dirigentes tuvieron que proteger al empadronador ante el acoso del otro grupo.

Pese a que se ejecutó en medio de dificultades y un conflicto organizativo, se avanzó el empadronamiento, respaldados ahora por la mayoría de las dirigentes locales. A mitad del proceso se realizó una proyección (y un resumen de lo realizado). Había una tendencia en la cual se reducía el número de beneficiarios en un 30%, aunque en no todas las Centrales Sectoriales disminuía el número de beneficiarios.

### **Nuevo gobierno distrital y desvinculación de la FEPOMUVES**

En los meses siguientes, las organizaciones sociales se dividieron y el conflicto se intensificó. Jaime Zea desconoció el empadronamiento anterior y no compró los productos basándose en la nueva cantidad de beneficiarios. En su opinión, la FEPOMUVES había descuidado su rol de defensa de los derechos de la mujer, para lo cual fue creada. En cambio, para las ex dirigentes de la FEPOMUVES, fue una acción “revanchista”: la organización no había apoyado la candidatura de Zea durante las elecciones. Una dirigente afirma que se atacó a las dirigentes con volantes, acusándolas de malversación; al alcalde, además, no le convenía que la FEPOMUVES mantuviera el control del PVL: “la organización tenía experiencia y respeto que las hacía invulnerables a la manipulación”. Finalmente, para Javier Bernaola, Zea quería manejar la nueva Organización Distrital, colocando a líderes dirigenciales aliados o cooptados.

La directiva de la FEPOMUVES resignó el desprendimiento de las Centrales del Vaso de Leche. Por un lado, las Centrales no tenían alternativas: bastaba que el municipio no repartiera los víveres comprados<sup>7</sup>. El municipio no repartiría el producto a menos que se conformase una organización propia del Vaso de Leche. Por otro lado, muchas dirigentes sectoriales estaban dispuestas a separarse de la FEPOMUVES. En esa división, el liderazgo de Silvia Pareja sobresalía por encima de las demás. Así, en febrero del 2004 se desarrollan las elecciones para la directiva de la nueva “Organización Distrital de los Comités del Vaso de Leche de Villa El Salvador” (en adelante, OD-PVL). Se hicieron presentes 8 de las 14 Centrales Sectoriales del PVL. “Compite” una lista única; es elegida presidenta Silvia Pareja. En marzo se inscriben en Registros Públicos, por lo que se consideran la única representación legítima de los Comités del Vaso de Leche.

---

<sup>7</sup> la nueva gestión dejó sin efecto el convenio entre Villa El Salvador y la Municipalidad Metropolitana, por lo que ahora el Concejo distrital iniciaría los procesos de compra de los insumos

Sin embargo, hasta ese momento la nueva OD-PVL no había sido reconocida oficialmente por la Municipalidad. Durante el 2003, la administración de Jaime Zea había reconocido a una minoría de coordinadoras, lideradas por Vilma León, dirigente cercana al alcalde. De este grupo provinieron las tres representantes sociales del Comité de Administración<sup>8</sup>, instalado a inicios de la gestión. Tampoco la directiva de la FEPOMUVES fue invitada a participar. Las autoridades argumentaban que la Ley indicaba la participación exclusiva de una Organización Propia del Vaso de Leche; la FEPOMUVES era una aglomeración de organizaciones populares que rebasaba su función en el programa.

Hubo, por tanto, cierto monopolio del alcalde sobre las decisiones en relación al PVL. Incorporado el Comité, éste evaluó la conveniencia de proseguir con las actividades y procedimientos dejados por la gestión anterior. Con los nuevos actores, se decidió reiniciar el empadronamiento.

### **Reiniciando el empadronamiento**

Los Comités de los nuevos Asentamientos Humanos y que habían sido empadronados por primera vez en el 2002 convocaron a una marcha para exigir la implementación del padrón. Por su parte, el ex funcionario Javier Bernaola había denunciado la situación ante CGR, proceso que se encontraba en evaluación. Durante los meses siguientes, la CGR se mantuvo expectante del proceso. No obstante, esta situación fue tolerada por los funcionarios de Zea. Durante el año 2003 se distribuyó los recursos con los padrones antiguos de 1998. No obstante, la presión (de la CGR y de los nuevos beneficiarios) obligaba a actualizar los datos. Jaime Zea era consciente de la utilización política que podrían hacer regidores opositores si incumplía lo señalado.

Una actualización semestral más eficiente y menos costosa (a mediano plazo) requería –según los nuevos funcionarios municipales– la implementación de una base de datos que automatice la cantidad de beneficiarios, sus características y, en consecuencia, su pertenencia o no al PVL. De esta forma, se procesaría la información recogida de una manera mucho más rápida y se registraría los cambios de los datos de los beneficiarios. Era una condición necesaria para cumplir lo dispuesto por las normas oficiales.

Los nuevos funcionarios responsables propusieron al Comité de Administración la tercerización del Servicio Informático del PVL. Solicitaron la participación del

---

<sup>8</sup> El Comité de Administración reemplazaría como instancia deliberativa la anterior relación –un tanto informal– entre el responsable municipal y la directiva de la FEPOMUVES. En un inicio lo conformaron el alcalde Jaime Zea (como presidente), el Director de Desarrollo Humano, Julio Injante (como responsable del PVL) y la Representante del Ministerio de Salud.

Instituto de Investigación de Economía y Ciencias Sociales de la Universidad de Ingeniería (IECOS-UNI), en la forma de una asesoría externa. El proyecto debía culminar en la creación de una base de datos que facilite la tarea del empadronamiento, excluyendo a los antiguos beneficiarios. Este empadronamiento se programó con anticipación desde fines del 2003. Se ejecutó un proyecto piloto para determinar la efectividad del sistema informático. El resultado no pudo ser más estrepitoso. La base de datos no consignaba ni el nombre ni algún código que permitiera identificar a los Comités. El problema tenía que ser solucionado sobre la marcha, puesto que los recursos ya habían sido destinados.

La otra dificultad fue la aceptación de un nuevo empadronamiento. El director de Desarrollo Humano Julio Injante entabló conversaciones con las dirigentes Sectoriales, quienes, hasta ese momento, todavía estaban divididas. Injante las invitaba a dialogar, aunque luego esgrimió un argumento amenazador: la posible sanción de la CGR. Para Julio Injante, “los ‘beneficiarios fantasma’ eran una muestra que había eso, el negocio de las “calatitas”<sup>9</sup>, y la Contraloría era consciente del problema en el distrito”. Si las dirigentes obstruían el empadronamiento, evidenciarían un consentimiento a hechos delictivos como una desobediencia a lo establecido en la ley del PVL.

No todas las dirigentes Sectoriales estuvieron de acuerdo. Aquellas representadas en el Comité de Administración respaldaron la propuesta, mientras que las demás mostraron sus dudas. Mientras tanto, se preparaba la nueva base de datos para el año 2004.

### **Nueva coordinación con la OD-PVL**

Entre marzo y mayo del 2004, la OD-PVL realizó marchas exigiendo al municipio su reconocimiento. Desconocían, a su vez, a las Centrales Sectoriales del grupo de Vilma León, acusándolas de “venderse al alcalde”. Silvia Pareja alega que “funcionarios del municipio trataron de acercarse y convencerme de formar parte de su organización ‘pero tú no como la cabeza’. Yo respondí que ‘no me iba a vender por un plato de lentejas’. Estábamos dispuestas a luchar hasta el final”.

La situación volvía a ser tensa. Además de las marchas y plantones, el alcalde era repudiado por las seguidoras de Pareja durante las actividades rutinarias del PVL. Por otra parte, peligraba la totalidad del proceso de ejecución. Había incertidumbre respecto a la distribución de los productos; muchas Centrales no querían recibirlos, en protesta ante “la arbitrariedad e intromisión del alcalde”. Dado que la OD-OVL desconocía a las representantes del Comité de Administración, no respaldaban ninguna decisión que se acordase; en

---

<sup>9</sup> Tarros de leche que se vendían en el mercado negro, sin etiqueta comercial.

consecuencia, no estaban a favor del empadronamiento (al menos, por el momento).

El 12 de mayo de 2004, en una ceremonia por el día de la madre, Jaime Zea reconoce públicamente a Vilma León como Presidenta del Vaso de Leche. Para las dirigentes (y madres) partidarias de Silvia Pareja presentes en el escenario, el gesto era provocativo, casi insultante; se acercaron a reclamar airadamente en medio de la ceremonia. “Casi nos agarramos a golpes”, recuerda Pareja.

La dirigencia de la OD-PVL convoca a una nueva movilización. Ante esta presión social, el alcalde se adelanta y busca una reunión con Silvia Pareja.

Pareja y Zea decidieron articular un “pacto de no agresión”. En primer lugar, se acordó el reconocimiento oficial, por parte del municipio, de la OD-PVL, conformada por 8 centrales. En segundo lugar, el municipio garantizó, mediante Ordenanza Municipal, la presencia en el Comité de Administración de dos representantes de la OD-PVL más la presidenta. Se excluiría del cargo a Vilma León y a sus dirigentes. En tercer lugar, la Municipalidad acordó con la OD-PVL el respeto a ciertos procedimientos en la administración del PVL, tanto en las coordinaciones cotidianas entre la dirigencia y los funcionarios municipales como en la ejecución del empadronamiento.

“No me jodas, no te jodo”: en palabras de Silvia Pareja, ésta era la condición para administrar –coordinadamente– el programa. Se preservaron, para Pareja y la OD-PVL, la autonomía y el reconocimiento como la única interlocutora válida de los Comités del Vaso de Leche del distrito, pese al reclamo de otras 7 centrales (incluidas las cercanas a Vilma León). Para la Municipalidad, posibilitó una alianza estable para implementar las prácticas (como el empadronamiento) que se había programado con anterioridad. No hubo más conflicto con el grupo de Silvia Pareja en relación a la administración del PVL.

Para junio de 2004 aún se repartía los productos con un padrón que registraba más de 120 mil beneficiarios. Ocho Coordinadoras Centrales estaban afiliadas a la Organización Distrital del Vaso de Leche, mientras que siete se mantenían independientes, pese a estar “representadas” en el Comité de Administración. En la práctica, la Municipalidad excluía de la coadministración a estas centrales independientes (pese a ser antiguas aliadas), manteniendo únicamente, como centros de acopio, la coordinación en el reparto de la leche y la avena.

Los funcionarios municipales presentaron al nuevo Comité de Administración la propuesta corregida del empadronamiento a cargo de IECOS-UNI. Silvia Pareja aceptó en un inicio el empadronamiento y la actualización de los beneficiarios. Se acordó que se realizaría de manera conjunta entre la Municipalidad y la

Organización Distrital. No obstante, al igual que en la gestión anterior, se tuvo que alcanzar un punto medio. “Antes ellas hacían el empadronamiento. Nosotros entramos con la idea de hacerlo nosotros”, recuerda Zea. “La salida fue empadronar de manera conjunta”. La municipalidad asumió los costos. Tanto las dirigentes como los funcionarios fueron capacitados en las tareas de recolección de información, consolidación de la base de datos y su procesamiento. Culminado el empadronamiento, el número de los beneficiarios se redujo a 96, 921 personas.

## **ANÁLISIS DEL CASO**

La narración anterior muestra el proceso sinuoso entre la aparición de nuevas normas del PVL y la implementación de las mismas en prácticas operativas a nivel de un gobierno local. En contraste con años anteriores, durante el último año de la gestión de Martín Pumar la ejecución del empadronamiento siguió las disposiciones de las normas, aunque no se pudo actualizar el nuevo padrón de beneficiarios. Durante el siguiente periodo municipal (los primeros años del gobierno de Jaime Zea) el proceso se reactivó, ejecutándose acciones que garantizaron, además de la implementación del empadronamiento, la actualización semestral de los padrones. En suma, entre 2002 y 2005 se recortó la “brecha de la implementación” entre lo indicado en la normativa legal del Vaso de Leche y las prácticas reales del empadronamiento. Esta sección ensaya una explicación a estos eventos.

### **La brecha de la implementación**

La implementación es “la secuencia posterior del mandato de una política previamente acordada, autorizada y adoptada” (Bardach 1977). Asumimos que la implementación es posterior a la acumulación de recursos (humanos y logísticos) destinados a la política o programa (Pressman y Wildavsky 1975). Durante la implementación, no todos (sino casi ninguno) de los diseños de las políticas o programas son llevados a la acción (Aguilar 2005). Surge, en consecuencia, una “brecha de la implementación”, definida como “la disparidad entre los que se anuncia como política y lo que en realidad se ejecuta” (Grindle 2009: 33).

La política (o programa) se encuentra aprobada oficialmente (es decir, está inscrita en algún marco legal del Estado); asimismo, posee la intencionalidad de impactar sobre un problema de la sociedad. En la ejecución del PVL, el “diseño” de las operaciones de selección de beneficiarios del PVL ha estado definido principalmente por la Ley N° 27470; la intencionalidad de la norma es producir padrones de beneficiarios constantemente actualizados y depurados, focalizados en la población objetivo de todos los distritos del país.

Cuando esta intencionalidad se “desvía” del mandato oficial nos encontramos ante programas que padecen de un aumento de la “brecha”. Por el contrario, la “brecha” se reduce a medida que las acciones se acercan más a lo señalado en el diseño formal. Desde que la CGR impuso el cumplimiento de las normas en el 2002, las acciones –que denominaremos “prácticas operativas”– de la selección de beneficiarios en Villa El Salvador se han acercado o alejado de lo establecido en el marco legal. En ocasiones, se desafiaba el cumplimiento de lo diseñado: recordemos que las inspecciones de los organismos de control hallaron indicios de “población fantasma” y una desactualización del padrón de beneficiarios. ¿Por qué, finalmente, estas operaciones siguieron las disposiciones *oficiales-estatales* de la selección de beneficiarios?

### **La rendición de cuentas**

Uno de los modelos utilizados para explicar la distancia entre el diseño y la implementación resalta los incentivos de premio o castigo que pesan sobre los funcionarios encargados de la práctica operativa. La visión de este modelo sobre los burócratas –proveniente de la teoría de la agencia– es pesimista (Cortázar 2007: 10-11): Para evitar el carácter “egoísta” de los funcionarios (que priorizan su beneficio, a costa, probablemente, de la intencionalidad de la práctica o programa), es necesario “ajustarlos” a través de un “contrato” de rendición de cuentas (Banco Mundial 2004a, Cotlear 2005, Walker y Teisluc 2007). De manera similar, otros arreglos institucionales (como el “monitoreo”) que operan sobre los funcionarios trabajarán de manera similar.

Las operaciones del PVL están supervisadas –por Ley– tanto por el gobierno nacional (a través de agencias de Control) como a nivel local (por parte de supervisores municipales, los cuales, no obstante, eran ineficaces). Lo particular del PVL es que los agentes supervisados (los funcionarios del Programa en MUNIVES encargados de empadronar) compartieron tareas con la dirigencia de los propios beneficiarios, que son supervisados pero no responsables de sus acciones<sup>10</sup>.

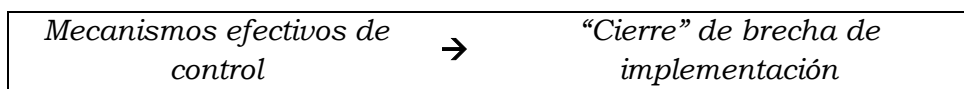
Estos mecanismos requieren de condiciones para ser eficaces (Banco Mundial 2004a, Cotlear 2005). Primero, se necesita de reglamentos que discriminen claramente implementaciones “buenas” de “desviadas”. Las prácticas operativas deben ejecutarse con diseños constituidos en base a disposiciones, normas o reglamentos específicos; de lo contrario, el control será ineficaz, al basarse en la discrecionalidad. Segundo, los controles necesitan la separación entre el “formulador” (quien diseña) y el “proveedor” (quien implementa), de manera que se visibilice el “contrato” entre éste último y el primero, y facilite el monitoreo de

---

<sup>10</sup> Finalmente, como veremos más adelante, las organizaciones sociales inciden en las decisiones tomadas a nivel municipal, dado el carácter *participativo* del programa

la tarea. Tercero, se requiere de medidas de premio y castigo (“el garrote y la zanahoria”) sobre los funcionarios, de manera que alineen su comportamiento a lo descrito en el mandato. Finalmente, Una condición que precede a las anteriores es el alcance del Estado. A medida que las agencias encargadas de controlar y sancionar se encuentran ausentes, los incentivos de los actores para obedecer las leyes son igualmente precarios; por el contrario la presencia de estas agencias tienden a aumentar la obediencia a las normas (Levitsky & Murillo, 2004: 121, Soifer & Vom Hau, 2008).

Una vez estructurado los incentivos adecuados y conseguidos los recursos, se espera que lo implementado siga a lo diseñado de manera casi automática (Majone y Wildavsky 1979: 265). La hipótesis que se desprende de este enfoque es la siguiente:



¿Estas condiciones se presentaron en Villa El Salvador? La narración muestra que el control de la selección de beneficiarios se fortaleció y fue efectivo entre el 2002 y el 2005. En primer lugar, las normas eran relativamente inequívocas. La Ley N° 27470 precisaba el empadronamiento censal, las condiciones de la población objetivo y la actualización. Al menos oficialmente, la implementación del empadronamiento no era discrecional. En segundo lugar, pese a la cercanía entre el “formulador” local (el alcalde) y los funcionarios de menor rango (las leyes indican que las responsabilidades en caso de infracciones son compartidas), los controles sobre los burócratas no fracasaron. La separación entre el “formulador” y el “proveedor” se materializó en la supervisión de la CGR como organismo autónomo durante el 2003. Ante la escasa distinción entre los “formuladores” locales y los “proveedores” municipales, surgen las auditorías independientes como una salida para garantizar la efectividad del control (Banco Mundial 2004a: 106). Tercero, los funcionarios de la MUNIVES eran pasibles de sanciones administrativas y penales por parte de la CGR si incumplían con las recomendaciones u observaciones señaladas en los exámenes que se ejecutaron con anterioridad. Finalmente, Villa El Salvador se encuentra en Lima, el área con mayor presencia del Estado. Las agencias de control inspeccionaron el distrito por tratarse de uno de los que cuenta con el mayor número de beneficiarios.

Pero ¿La eficacia del control tuvo consecuencias? La narración evidencia que los funcionarios de confianza de MUNIVES prefirieron evitar la sanción (administrativa) que afectaría el futuro de sus carreras burocráticas. No implementar las recomendaciones indicadas por la CGR –que en la selección de beneficiarios, incluían el cumplimiento efectivo de las normas– era una decisión arriesgada para sus intereses. Asimismo, durante la administración de Zea, otros



actores (los nuevos Asentamientos Humanos empadronados, los funcionarios del anterior gobierno) presionaron al Gobierno Municipal, amparándose en los informes de la CGR. Tolerar durante mucho tiempo la implementación de los padrones hubiera significado un costo político muy alto.

La narración también demuestra que los mecanismos de control fueron más poderosos que la presión de las organizaciones sociales, quienes reclamaron ante el temor de una manipulación o disminución de sus rentas. La influencia que ejercían los dirigentes sobre los vecinos que no deseaban empadronarse jamás habría sido criticada por los funcionarios si éstos no hubieran sido respaldados por los hallazgos del Informe. Asimismo, sin la prescripción de las recomendaciones de la CGR los funcionarios aún hubieran mantenido el padrón desactualizado. En ese sentido, la inspección del 2002 significó un punto de quiebre en las prácticas informales reproducidas hasta ese año.

Sin embargo, el marco de incentivos y los controles de la CGR no fueron suficientes para reducir la brecha de la implementación. Nuestra narración identifica dos vacíos. Primero, a fines del 2002 y durante todo el año siguiente, surgieron retrasos y estancamientos en la puesta en marcha de los empadronamientos. Como resultado, se incumplieron las recomendaciones de la CGR, pese a la amenaza de sanción y la intencionalidad de los actores públicos por evitarlas. Segundo, y más llamativo, la solución de estos problemas no provino del incremento en la intensidad del castigo o el aumento en la cantidad de oficios amenazantes de la CGR dirigidas a MUNIVES.

### **Los retos de la participación: ambigüedad e incertidumbre**

Por participación entendemos –a *grosso modo*– “el involucramiento de los ciudadanos en los asuntos públicos” (Tanaka 2003: 24). Esta definición mínima nos permite plantear una diversidad de formas de participación en los programas sociales. De acuerdo con Martínez Nogueira, estas formas de participación se definen a partir de las características del programa; así, en programas de entrega de bienes y recursos (monetarios o alimenticios) la participación es limitada a través de mecanismos establecidos bajo el marco legal del Estado, dejando las decisiones estratégicas a las mismas agencias estatales (Martínez Nogueira 2007: 98). En el otro extremo, los programas que buscan desarrollar capacidades en la población inclinan la balanza hacia los participantes “empoderados”, siendo los operadores estatales simples facilitadores.

Precisamente, una de las principales características del PVL es su nivel de participación social. El PVL apareció como una respuesta ante la situación de emergencia socioeconómica de la década de los ochenta. Si bien se trataba de un programa municipal, la mayor responsabilidad recayó sobre las organizaciones

sociales y, en el caso de Villa El Salvador, sobre la FEPOMUVES. De esta manera, la FEPOMUVES establecía las reglas de juego en la práctica del empadronamiento, aunque la norma señalaba los criterios para ser atendidos y la necesidad de actualizar el padrón de beneficiarios.

Sin embargo, a inicios de la década pasada, la situación se revirtió (paulatinamente). En líneas generales estamos ante un retorno lento de las atribuciones del Estado (Tanaka 2010). En el PVL, esto se expresaría en la aprobación de nuevas normas y en el incremento de las acciones de control por parte de la Contraloría General de la República. En Villa El Salvador, las inspecciones buscaron especificar las atribuciones de los actores sociales en la ejecución del empadronamiento y de reducir su nivel de autonomía sobre el programa a cambio de imponer la ley estatal y dejar la responsabilidad a la Municipalidad.

Sin embargo, estos cambios obtuvieron resistencias en Villa El Salvador. Las organizaciones sociales (y los beneficiarios) consideraban que los beneficiarios no debían restringirse a aquellos prescritos por las normas. Para los Comités del Vaso de Leche, el programa debía atender a beneficiarios adultos, considerados como “casos sociales”. Esta apreciación tenía su origen en la etapa anterior, cuando las organizaciones poseían mayores atribuciones en la ejecución del empadronamiento, lo que se tradujo en la aplicación de prácticas informales, tal como se aprecia en la narración. En este caso, estamos ante una participación bajo interpretaciones ambiguas de los alcances del programa. Se concebía al PVL como uno de atención “universalista”; más que la focalización, se exigía al Estado el incremento del presupuesto. La heterogeneidad de los objetivos mismos del programa –que abarcan desde el empoderamiento de los sectores populares hasta el combate a la desnutrición infantil– incrementan la ambigüedad del programa.

Posteriormente, cuando la Municipalidad estuvo obligada a ejecutar el empadronamiento, debía coordinar este proceso con las organizaciones sociales. Entonces, aparecía otro reto de los programas sociales participativos. En Villa El Salvador existía la incertidumbre por parte de los actores (municipales como sociales) acerca de los nuevos procedimientos de la ejecución y, sobre todo, de la conveniencia de ejecutar de manera conjunta el empadronamiento. La ejecución coordinada podía afectar sus intereses. Durante el empadronamiento en el gobierno de Martín Pumar, la Municipalidad temía que la presión de las dirigentes “desviara” el recojo de información casa por casa, lo que conduciría al fracaso del empadronamiento y a la consiguiente sanción por parte del Organismo de Control. Por su parte, la FEPOMUVES y, más tarde, la Organización Distrital temían que la Municipalidad manipulara a las organizaciones de base durante el empadronamiento, perdiendo así el control y la autonomía que requerían. Prevalecía la desconfianza.

La ambigüedad y –en mayor medida– la incertidumbre pueden llevar al conflicto y, por ende, a la paralización del proceso de implementación. Esto ocurre, sobretodo, en casos como Villa El Salvador, donde, además, la forma de participación piramidal atraviesa procesos de cambios. En contraste con esta estructura –en la cual las organizaciones de base eran centralizadas en organizaciones distritales más amplias– durante años recientes ni la FEPOMUVES (primero) ni la Organización Distrital del Vaso de Leche (después) necesariamente representaban los intereses de los Comités y Centrales. Análogamente, surgían nuevos liderazgos y organizaciones alternativas que se disputan la oportunidad de participar en la toma de decisiones. Como Tanaka sugiere, en contextos complejos urbanos la participación en el PVL se produce a través de grupos de interés, aglomerados alrededor de beneficios selectivos: puestos de poder, prestigio y (en el peor de los casos) ingresos a través de la venta de la leche (Tanaka 2003).

La narración precisamente da cuenta de la complejidad de intereses entre las dirigentes, principalmente las coordinadoras de cada Central (quienes actúan como *brokers* o intermediarios), y que concluyó en una gresca al interior de la misma FEPOMUVES. Esta pluralidad de las organizaciones sociales (es decir, la ausencia de una representación corporativa absoluta) incrementó la dificultad de la coordinación y acrecentó la incertidumbre respecto a quiénes serían los participantes en la toma de decisiones en el distrito. Sucedieron acciones de protesta que aparecieron a inicios de la gestión de Pumar y a mediados del proceso dirigido por Jaime Zea. El empadronamiento se estancó en medio de un conflicto entre actores que no necesariamente se oponían a la medida.

En resumen, la ambigüedad e incertidumbre, propias de la participación social, relativizan el efecto de los incentivos gubernamentales sobre la posibilidad de ejecutar lo diseñado en la realidad. Como observamos en la narración, el proceso se detuvo ante estos problemas y el conflicto entre las organizaciones sociales y entre estas últimas y la municipalidad. Los funcionarios empujaban el empadronamiento, sí; pero fueron paralizados ante la posibilidad de miles de manifestantes frente a sus oficinas.

### **Una explicación complementaria: los pactos “estratégicos”**

¿Cómo comprender la reactivación del proceso? ¿Por qué, finalmente, se pudo ejecutar el empadronamiento de acuerdo a las normas? En las siguientes líneas sostenemos que la explicación complementaria reside en las estrategias de los implementadores para construir arreglos institucionales que permitan superar los problemas de ambigüedad e incertidumbre arriba mencionados.

Se ha señalado que la ejecución del empadronamiento en Villa El Salvador se inscribía en un contexto de ambigüedad, incertidumbre y potencial conflicto. No obstante, esta circunstancia, más que evidenciar una carencia, es una característica común de la implementación en países con debilidad en las estructuras para agrupar intereses en la formulación de las políticas. Este argumento –propuesto en el trabajo de Grindle (Grindle 1980, citado en Wittingham 2007: 253) – sugiere que los actores políticos y sociales tendrían su “segunda oportunidad” en la etapa de implementación en la forma de “regateo político”.

De esta manera, la implementación no solamente puede implicar la aplicación de un diseño y su control (más o menos efectivo) sino además lucha y negociación (política). De acuerdo con Bardach (1977) la implementación es un juego pluralista por el control entre múltiples actores; así, quien controle los recursos necesarios para el proceso define el rumbo de la implementación de la política. Estos recursos pueden ser dinero o la participación de los ciudadanos en una fase determinada de algún programa. Los actores (grupos de interés, poblaciones, movimientos sociales; burócratas, políticos) están, no obstante, regidos por reglas, de las cuales la más importante es que el actor estatal tiene mayor relevancia: a fin de cuentas, es quien “debería” implementar lo formulado, basándose en última instancia en su monopolio legítimo de la violencia (Aguilar 2002).

Dos puntos a rescatar de esta mirada pluralista de la implementación –en contraste con la perspectiva centrada exclusivamente en la aplicación de las reglas. En primer lugar, se destaca la agencia de los implementadores. Si bien los funcionarios –en adelante, los implementadores locales– obedecen a la lógica de supervisión, estos mantienen un espacio de discrecionalidad (Migdal 2004). Este espacio para plantear estrategias (la “gerencia”) permitiría superar los problemas de ambigüedad, incertidumbre y (posible) conflicto en la coordinación con las organizaciones sociales; se concretan, finalmente, en arreglos institucionales (Cortázar 2007). Estas estrategias pueden ser exitosas como también pueden fracasar estrepitosamente. Hay más espacio para la contingencia. Un segundo punto corresponde al entorno contencioso. La lucha por recursos implica una confrontación (y negociación). Los actores sociales pueden hacer uso de la acción colectiva como táctica para “desviar” la implementación hacia sus intereses o utilizarla como arma dentro de procesos de negociación.

Estas características de la implementación describirían la situación en Villa El Salvador. Así, tenemos implementadores incentivados en ejecutar el empadronamiento, pero que se enfrentan a organizaciones sociales locales con recursos de acción colectiva. Los implementadores requerían de la participación de los beneficiarios del programa, beneficiarios que también “pertenecen” a las

organizaciones. En ese sentido, necesitaban desarrollar estrategias para garantizar la “posesión” de esos recursos, y así lo diseñado se ejecute en la práctica.

Para cumplir lo indicado por la CGR, los implementadores de la Municipalidad de Villa El Salvador establecieron “pactos” con algunos sectores de las organizaciones sociales. En un inicio, la administración de Martín Pumar se relacionó directamente con la FEPOMUVES (una organización ya reconocida) y trató de implementar coordinadamente el empadronamiento; no obstante, la debilidad y decadencia de la organización social, el surgimiento de nuevas dirigentes y el estallido de un conflicto interno impidieron avanzar el proceso, a la vez que la relación entre los funcionarios de Pumar y las dirigentes de la FEPOMUVES se deterioró. La situación fue un poco más favorable para la administración de Jaime Zea. Ante la imposibilidad de impulsar el padrón por su propia cuenta, los funcionarios municipales “certificaron” a las organizaciones sociales lideradas por Silvia Pareja. Así, estas organizaciones eran reconocidas por la Municipalidad como las únicas representantes oficiales de los Comités de base y participantes exclusivas en la toma de decisiones. A cambio, las dirigentes garantizaban que los implementadores consiguieran el “permiso” para conservar los recursos de la participación de los beneficiarios, indispensable para la puesta en marcha del empadronamiento.

En ambas relaciones (tanto durante el periodo de Pumar como de Zea), los implementadores desarrollaron acuerdos con las organizaciones sociales en base a un punto medio entre la presión de los Organismos de Control y los intereses de estos poderes locales. En este punto la ambigüedad relativa de las normas permitió alcanzar pactos acerca de la ejecución del empadronamiento. Las normas no prescribían, por ejemplo, el acompañamiento de un dirigente durante el empadronamiento, lo que dio margen a la Municipalidad para negociar las características de las operaciones. Sin los pactos tampoco se hubiera superado la mutua desconfianza. Si bien esta se prolongó al inicio de las coordinaciones entre la Municipalidad y las organizaciones “certificadas”, procesos de ensayo y error permitieron subsanar el impase, a medida que existía un mayor acercamiento entre ambos actores. Finalmente, sin las alianzas con las dirigencias no se hubiera podido superar las resistencias “informales” acerca de las prácticas de empadronamiento que se llevaban en cada Comité.

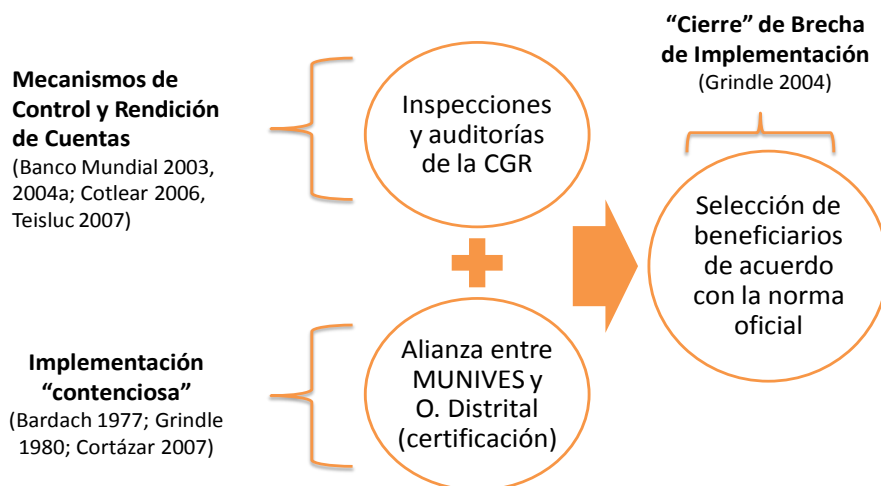
No obstante, esta estrategia de coordinación con solo un sector de las organizaciones sociales, en base a acuerdos e intercambios, trajeron también consecuencias perversas para el proceso de implementación. Por un lado, si bien se “desmovilizaba” la oposición de las organizaciones sociales (garantizando cierto clima de gobernabilidad), los acuerdos “deslegitimaban” a las otras organizaciones, debido a que no eran reconocidas por la Municipalidad. Esto

sucedió con el grupo de Centrales liderado por Vilma León, quienes eran excluidos de la toma de decisiones. Por el otro, se sospechaba a menudo de la falta de transparencia en las relaciones entre las organizaciones sociales y la Municipalidad. En ambos periodos, los actores involucrados en el programa –y que eran ajenos a estos pactos– alegaban la existencia de colusión en la ejecución de otros procesos del PVL (como la selección de los productos) o de una relación en la cual el funcionario y la dirigente se protegían mutuamente las espaldas.

## CONCLUSIONES

¿Cómo comprender holísticamente el cierre de la brecha de la implementación del empadronamiento del PVL en Villa El Salvador? El gráfico 1 intenta sintetizar la explicación del caso.

Gráfico 1: Esquema teórico del caso



*Fuente: Elaboración Propia*

El proceso fue gatillado a partir de las inspecciones de los Organismos de Control al distrito. De esta forma, los funcionarios de MUNIVES estuvieron obligados a cumplir las recomendaciones; éstas consistían en ejecutar lo indicado en el diseño oficial respecto a la selección de beneficiarios. En ese sentido, la

implementación está influenciada (más no determinada) por el marco institucional de rendición de cuentas. Sin embargo, la eficacia de los incentivos es limitada. El control se enfrenta a los problemas ineludibles de la implementación de los programas sociales, más aún en programas participativos. Las operaciones sufrieron de incertidumbre respecto a la cooperación entre las Organizaciones del Vaso de Leche, y entre éstas y MUNIVES. Del mismo modo, surgen resistencias por parte de los mismos beneficiarios en un contexto de ambigüedad respecto a las reglas y propósitos de las operaciones del PVL, entre ellas, de la selección de beneficiarios. Ambos problemas generan graves conflictos.

Para resolver el enigma, el trabajo reconoce que la implementación de programas sociales participativos es una arena donde interactúan actores con intereses y creencias divergentes. Si bien los implementadores estatales tienen cierta predominancia, éstos coexisten como grupos sociales que pueden redefinir el proceso de implementación. Para que lo diseñado se aplique a la práctica, los implementadores echaron mano de alianzas políticas con sectores de las organizaciones sociales: las “certifican” como las únicas válidas a cambio de respaldar el programa y participar en el mismo. Las operaciones que surgieron y la posterior estabilidad de las mismas “reflejan acuerdos y equilibrios entre las distintas visiones e intereses de los operadores, institucionalizando determinadas interpretaciones relativas a situaciones, papeles y reglas” (Cortázar 2007: 21).

Finalmente, argumentamos que el estudio trae lecciones teóricas importantes. Al generalizar la (débil) capacidad estatal a todas las agencias se pasa por alto características específicas de los programas sociales (como su carácter participativo), impidiendo un análisis más profundo y complejo. Por otra parte, los modelos de gestión pública no poseen las herramientas teóricas para analizar la implementación en contextos contenciosos. Construir puentes que cierren esta brecha es todavía una tarea pendiente.

## **BIBLIOGRAFÍA**

Aguilar, Luis

2000 “Estudio introductorio” En: *La implementación de las políticas*. México, D.F.: Porrúa.

Banco Mundial

2004a *Informe sobre el desarrollo mundial 2004: hacer que los servicios funcionen para los pobres*. Washington DC: World Bank

Bardach, Eugene

1977 *The implementation game: what happens after a bill becomes a law*. Cambridge: MIT Press

- Bennett, Andrew y Alexander George  
2005 *Case studies and theory development in the social sciences*. Londres: MIT
- Blondet, Cecilia  
1991 *Las mujeres y el poder: una historia de Villa El Salvador*. Lima: IEP
- Córdova, Mariana y Luz Gorriti  
1989 *Apuntes para una interpretación del movimiento de mujeres: los comedores comunales y los comités del vaso de leche en Lima*. Lima : Grupo SUMBI
- Cortázar, Juan Carlos  
2007 “Una mirada estratégica y gerencial de la implementación de los programas sociales”. En J. C. Cortázar (ed.), *Entre el diseño y la evaluación: El papel crucial de la implementación de los programas sociales*. Washington D.C.: BID
- Cortázar, Juan Carlos y Michael Barzelay  
2004 *Una guía práctica para la elaboración de estudios de caso sobre buenas prácticas en gerencia social*. Washington D.C.: BID
- Cotlear, Daniel  
2006 “¿Cómo mejorar la educación, la salud y los programas antipobreza?”. En: *Un nuevo contrato social para el Perú ¿Cómo lograr un país más educado, saludable y solidario?* Lima: Banco Mundial.
- Gonzales, Edwin y Noemí Marmanillo  
2006 *Diagnósticos participativos y lineamientos de propuesta de los programas y servicios sociales que se ejecutan en el distrito de Villa El Salvador*. Lima: PROPOLI
- Grindle, Merilee  
1980 *Politics and policy implementation in the Third World*. Princeton: Princeton University Press
- 2009 “La brecha de la implementación” En: *Política Pública y democracia en América Latina. Del análisis a la implementación*. México DF.: Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey.
- Lijphart, Arend  
1971 “Comparative Politics and the Comparative Method”. *The American Political Science Review*, Vol. 65, No. 3 (Sep., 1971)
- Liu, P.  
2002 “Can public managers learn from trends in manufacturing management?” En: *International Public Management Review*, Vol. 3, número 2, pp. 44-59.
- Montjoy, R. S., & O'Toole, L. J.  
1979 “Toward a theory of policy implementation: An organizational perspective”. *Public Administration Review*, 39(5), 465-476.
- March, J. G.  
1994 *A Primer on Decision Making. How Decisions Happens*. New York: The Free Press.



- Martínez Nogueira, Roberto  
2007 “Desafíos estratégicos en la implementación de programas sociales” En J. C. Cortázar (ed.), *Entre el diseño y la evaluación: El papel crucial de la implementación de los programas sociales*. Washington D.C.: BID
- Migdal, Joel  
2004 *State in Society*. Cambridge: Cambridge University Press
- Pressman, Jeffrey y Aron Wildavsky  
1975 [1998] *Implementación. Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Rosa Balbi, Carmen y otros  
1990 *Movimientos sociales: elementos para una relectura*. Lima: DESCO
- Tanaka, Martin  
2001 *Participación popular en políticas sociales: cuándo puede ser democrática y eficiente y cuándo todo lo contrario*. Lima: IEP
- Tanaka, Martín (editor)  
2010 *El Estado, viejo desconocido: visiones del Estado en el Perú*. Lima: IEP
- Teisluc, Cornelia e Ian Walker  
2007 “Protección Social el Perú ¿Cómo mejorar los resultados para los pobres?”. Mimeo.
- Tilly, Charles y Sidney Tarrow  
2006 *Contentious Politics*. Boulder: Paradigm Publishers
- Tuesta, Fernando  
2000 *Organización, conflicto y poder en el ámbito local: el caso de Villa El Salvador*. Tesis para optar el grado de Magíster en Sociología. Lima: PUCP
- Vásquez, Enrique, Gustavo Yamada y Felipe Portocarrero (editores)  
2010 *Políticas sociales en el Perú: nuevos desafíos*. Lima: Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú
- Wittingham, María  
2007 “El control de gestión por resultados y la política social”. En J. C. Cortázar (ed.), *Entre el diseño y la evaluación: El papel crucial de la implementación de los programas sociales*. Washington D.C.: BID