

Escuela de Posgrado

MAESTRÍA EN GERENCIA PÚBLICA

Tesis

Impacto del proceso de focalización de usuarios en el nivel de filtración del programa de complementación alimentaria en San Juan de Miraflores, 2019

Walter Fabrizio Fernández Delgado
David Albert Gutierrez Ruiz
Carlos Eduardo Pinedo Horna

Para optar el Grado Académico de
Maestro en Gerencia Pública

Lima, 2024

Repositorio Institucional Continental
Tesis digital



Esta obra está bajo una Licencia "Creative Commons Atribución 4.0 Internacional" .



INFORME DE CONFORMIDAD DE ORIGINALIDAD DEL TRABAJO DE INVESTIGACIÓN

A : JAIME SOBRADOS TAPIA
Director Académico de la Escuela de Posgrado
DE : MIGUEL E. ANTEZANA CORRIERI
Asesor del Trabajo de Investigación
ASUNTO : Remito resultado de evaluación de originalidad de Trabajo de Investigación
FECHA : 6 de mayo de 2024

Con sumo agrado me dirijo a vuestro despacho para saludarlo y en vista de haber sido designado Asesor del Trabajo de Investigación titulado "**Impacto del proceso de focalización de usuarios en el nivel de filtración del Programa de Complementación Alimentaria en San Juan de Miraflores, 2019**" perteneciente a **Gutiérrez Ruiz, David Albert; Pinedo Horna, Carlos Eduardo; y Fernández Delgado**, de la **MAESTRÍA EN GERENCIA PÚBLICA**; se procedió con la carga del documento a la plataforma "Turnitin" y se realizó la verificación completa de las coincidencias resaltadas por el software dando por resultado **OCHO POR CIENTO (8%)** de similitud (informe adjunto) sin encontrarse hallazgos relacionados a plagio. Se utilizaron los siguientes filtros:

- Filtro de exclusión de bibliografía SI NO
- Filtro de exclusión de grupos de palabras menores (Nº de palabras excluidas: 40) SI NO
- Exclusión de fuente por trabajo anterior del mismo estudiante SI NO

En consecuencia, se determina que el trabajo de investigación constituye un documento original al presentar similitud de otros autores (citas) por debajo del porcentaje establecido por la Universidad.

Recae toda responsabilidad del contenido de la tesis sobre el autor y asesor, en concordancia a los principios de legalidad, presunción de veracidad y simplicidad, expresados en el Reglamento del Registro Nacional de Trabajos de Investigación para optar grados académicos y títulos profesionales – RENATI y en la Directiva 003-2016-R/UC.

Esperando la atención a la presente, me despido sin otro particular y sea propicia la ocasión para renovar las muestras de mi especial consideración.

Atentamente,



Miguel E. Antezana Corrieri
DNI. N° 06324884

DECLARACIÓN JURADA DE AUTENTICIDAD

Yo, FERNANDEZ DELGADO WALTER FABRIZIO, identificado con Documento Nacional de Identidad N° 29721321, egresado de la MAESTRÍA EN GERENCIA PÚBLICA, de la Escuela de Posgrado de la Universidad Continental, declaro bajo juramento lo siguiente:

1. La Tesis titulada "IMPACTO DEL PROCESO DE FOCALIZACIÓN DE USUARIOS EN EL NIVEL DE FILTRACIÓN DEL PROGRAMA DE COMPLEMENTACIÓN ALIMENTARIA EN SAN JUAN DE MIRAFLORES, 2019", es de mi autoría, la misma que presento para optar el Grado Académico de MAESTRO EN GERENCIA PÚBLICA.
2. La Tesis no ha sido plagiada ni total ni parcialmente, para lo cual se han respetado las normas internacionales de citas y referencias para las fuentes consultadas, por lo que no atenta contra derechos de terceros.
3. La Tesis es original e inédita, y no ha sido realizada, desarrollada o publicada, parcial ni totalmente, por terceras personas naturales o jurídicas. No incurre en autoplagio; es decir, no fue publicada ni presentada de manera previa para conseguir algún grado académico o título profesional.
4. Los datos presentados en los resultados son reales, pues no son falsos, duplicados, ni copiados, por consiguiente, constituyen un aporte significativo para la realidad estudiada.

De identificarse fraude, falsificación de datos, plagio, información sin cita de autores, uso ilegal de información ajena, asumo las consecuencias y sanciones que de mi acción se deriven, sometiéndome a las acciones legales pertinentes.

Lima, 19 de Junio de 2023.


FERNANDEZ DELGADO WALTER FABRIZIO
DNI. N° 29721321



Huella

Arequipa

Av. Los Incas S/N,
José Luis Bustos y Rivero
(054) 412 030

Calle Alfonso Ugarte 107, Yanahuara
(054) 412 030

Huancayo

Av. San Carlos 1369
(064) 481 430

Cusco

Urb. Manuel Prado Lote B, N° 7 Av. Collasuyo
(084) 480 070

Sector Argosuta KM. 10,
carretera San Jerónimo - Saylla
(084) 480 070

Lima

Av. Alfredo Mendelsohn 5280, Lince 11500
(01) 261 2100

Y. Nazari 550, Miraflores
(01) 261 2100

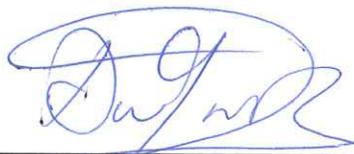
DECLARACIÓN JURADA DE AUTENTICIDAD

Yo, GUTIERREZ RUIZ DAVID ALBERT, identificado con Documento Nacional de Identidad N° 44038742, egresado de la MAESTRÍA EN GERENCIA PÚBLICA, de la Escuela de Posgrado de la Universidad Continental, declaro bajo juramento lo siguiente:

1. La Tesis titulada "IMPACTO DEL PROCESO DE FOCALIZACIÓN DE USUARIOS EN EL NIVEL DE FILTRACIÓN DEL PROGRAMA DE COMPLEMENTACIÓN ALIMENTARIA EN SAN JUAN DE MIRAFLORES, 2019", es de mi autoría, la misma que presento para optar el Grado Académico de MAESTRO EN GERENCIA PÚBLICA.
2. La Tesis no ha sido plagiada ni total ni parcialmente, para lo cual se han respetado las normas internacionales de citas y referencias para las fuentes consultadas, por lo que no atenta contra derechos de terceros.
3. La Tesis es original e inédita, y no ha sido realizada, desarrollada o publicada, parcial ni totalmente, por terceras personas naturales o jurídicas. No incurre en autoplagio; es decir, no fue publicada ni presentada de manera previa para conseguir algún grado académico o título profesional.
4. Los datos presentados en los resultados son reales, pues no son falsos, duplicados, ni copiados, por consiguiente, constituyen un aporte significativo para la realidad estudiada.

De identificarse fraude, falsificación de datos, plagio, información sin cita de autores, uso ilegal de información ajena, asumo las consecuencias y sanciones que de mi acción se deriven, sometiéndome a las acciones legales pertinentes.

Lima, 19 de Junio de 2023.



GUTIERREZ RUIZ DAVID ALBERT
DNI. N° 44038742



Huella

Arequipa
Av. Los Incas S/N,
José Luis Bustamante y Rivero
(054) 412 030

Calle Alfonso Ugarte 607, Yanahuara
(054) 412 030

Huancayo
Av. San Carlos 1980
(064) 481 430

Cusco
Urb. Manuel Prado - Lote B, N° 7 Av. Col
(084) 480 070

Sector Angostura KM. 10,
carretera San Jerónimo - Saylla
(084) 480 070

Lima
Av. Alfredo Mendiola 5210, Los Olivos
(01) 213 2760

Jr. Junín 355, Miraflores
(01) 213 2760

DECLARACIÓN JURADA DE AUTENTICIDAD

Yo, PINEDO HORNA CARLOS EDUARDO, identificado con Documento Nacional de Identidad N° 10691283, egresado de la MAESTRÍA EN GERENCIA PÚBLICA, de la Escuela de Posgrado de la Universidad Continental, declaro bajo juramento lo siguiente:

1. La Tesis titulada "IMPACTO DEL PROCESO DE FOCALIZACIÓN DE USUARIOS EN EL NIVEL DE FILTRACIÓN DEL PROGRAMA DE COMPLEMENTACIÓN ALIMENTARIA EN SAN JUAN DE MIRAFLORES, 2019", es de mi autoría, la misma que presento para optar el Grado Académico de MAESTRO EN GERENCIA PÚBLICA.
2. La Tesis no ha sido plagiada ni total ni parcialmente, para lo cual se han respetado las normas internacionales de citas y referencias para las fuentes consultadas, por lo que no atenta contra derechos de terceros.
3. La Tesis es original e inédita, y no ha sido realizada, desarrollada o publicada, parcial ni totalmente, por terceras personas naturales o jurídicas. No incurre en autoplagio; es decir, no fue publicada ni presentada de manera previa para conseguir algún grado académico o título profesional.
4. Los datos presentados en los resultados son reales, pues no son falsos, duplicados, ni copiados, por consiguiente, constituyen un aporte significativo para la realidad estudiada.

De identificarse fraude, falsificación de datos, plagio, información sin cita de autores, uso ilegal de información ajena, asumo las consecuencias y sanciones que de mi acción se deriven, sometiéndome a las acciones legales pertinentes.

Lima, 19 de Junio de 2023.



PINEDO HORNA CARLOS EDUARDO
DNI. N° 10691283



Huella

Arequipa
Av. Los Incas S/N,
Jesús Luis Bustamante y Rivero
(054) 412 030

Calle Alfonso Ugarte 607, Yanahuara
(054) 412 030

Huancayo
Av. San Carlos 1980
(084) 481 430

Cusco
Urb. Manuel Prado - Loto B, N° 7 Av. Colloccayo
(084) 480 070

Sector Angostura KM. 10,
carretera San Jerónimo - Saylla
(084) 480 070

Lima
Av. Alfredo Mendiolá 5210, Los Olivos
(01) 213 2760

Jr. Junín 355, Miraflores
(01) 213 2760

Impacto del proceso de focalización de usuarios en el nivel de filtración del Programa de Complementación Alimentaria en San Juan de Miraflores, 2019

INFORME DE ORIGINALIDAD

8%

INDICE DE SIMILITUD

8%

FUENTES DE INTERNET

3%

PUBLICACIONES

4%

TRABAJOS DEL ESTUDIANTE

FUENTES PRIMARIAS

1	repositorio.up.edu.pe Fuente de Internet	1%
2	Submitted to Pontificia Universidad Católica del Perú Trabajo del estudiante	1%
3	repositorio.uss.edu.pe Fuente de Internet	1%
4	repositorio.esan.edu.pe Fuente de Internet	<1%
5	qdoc.tips Fuente de Internet	<1%
6	cybertesis.unmsm.edu.pe Fuente de Internet	<1%
7	www.scielo.br Fuente de Internet	<1%
8	Submitted to Universidad Nacional de Colombia	<1%

9 publications.iadb.org <1 %
Fuente de Internet

10 bit.ly <1 %
Fuente de Internet

11 www.flacsoandes.edu.ec <1 %
Fuente de Internet

12 www.minem.gob.pe <1 %
Fuente de Internet

13 www.repositorioacademico.usmp.edu.pe <1 %
Fuente de Internet

14 documents.worldbank.org <1 %
Fuente de Internet

15 revistas.uncp.edu.pe <1 %
Fuente de Internet

16 saludpublica.mx <1 %
Fuente de Internet

17 alicia.concytec.gob.pe <1 %
Fuente de Internet

18 extranet.who.int <1 %
Fuente de Internet

19 es.slideshare.net <1 %
Fuente de Internet

20 repositorio.uncp.edu.pe

Fuente de Internet

<1 %

21

www.miraflores.gob.pe

Fuente de Internet

<1 %

22

Sánchez Almanza Adolfo. "Politica social y gasto publico para la superacion de la pobreza en Mexico : el caso del Progresas-Oportunidades", TESIUNAM, 2006

Publicación

<1 %

23

issuu.com

Fuente de Internet

<1 %

24

www.researchgate.net

Fuente de Internet

<1 %

25

Submitted to Universidad Nacional Abierta y a Distancia, UNAD,UNAD

Trabajo del estudiante

<1 %

26

www.revistagestionar.com

Fuente de Internet

<1 %

27

repositorio.puce.edu.ec

Fuente de Internet

<1 %

28

repositorio.unsch.edu.pe

Fuente de Internet

<1 %

29

cdn.www.gob.pe

Fuente de Internet

<1 %

datospdf.com

30

Fuente de Internet

<1 %

31

sute04sector.blogspot.com

Fuente de Internet

<1 %

32

repositorio.unab.cl

Fuente de Internet

<1 %

Excluir citas

Apagado

Excluir coincidencias < 40 words

Excluir bibliografía

Apagado

Asesor

Mg. Miguel Antezana Corrieri

Dedicatoria

Quiero dedicar este trabajo a todas aquellas personas que he conocido a lo largo de estos años de experiencia en el sector público, personas que a pesar de las dificultades y de la poca gratitud que, a veces, representa su labor, la cumplen con hidalguía y compromiso, sabiendo que contribuyen a grandes cambios.

David A. Gutiérrez Ruiz

Quiero dedicar este trabajo de Investigación a mi familia, que siempre impulsaron cada paso de mi vida, siendo mi mayor motivación para cumplir cada objetivo propuesto en lo académico, profesional y laboral. A los servidores públicos quienes con sus conocimientos y experiencia buscan siempre procesos de transformación para un País mejor.

Carlos E. Pinedo Horna

Agradezco a mis padres por sus consejos permanentes destinados a tratar de resolver las dificultades a lo largo de mi vida, enseñándome a no desfallecer ni rendirme ante nada y siempre perseverar en mis objetivos propuestos. A mis hermanos por su apoyo incondicional y por demostrarme la gran fe que tienen en mí.

Walter F. Fernández Delgado

Agradecimientos

En este camino que ha significado cursar y culminar nuestra maestría en Gerencia Pública en la Universidad Continental, hemos conocido a diversas personas a las cuales deseamos expresar nuestros más sinceros agradecimientos, pero un lugar especial lo ocupa nuestro asesor Miguel E. Antezana Corrieri, quien con paciencia y mucha pericia nos ha orientado en cada paso que hemos dado para lograr plantear y desarrollar este trabajo de investigación.

Índice

Asesor	ii
Dedicatoria	iii
Agradecimientos.....	iv
Índice de Tablas	vii
Índice de Figuras.....	viii
Resumen.....	ix
Abstract.....	x
Introducción.....	xi
Capítulo I Planteamiento del Estudio	13
1.1. Planteamiento y formulación del Problema	13
1.1.1. Planteamiento del Problema.....	14
1.1.2. Formulación del Problema	17
1.2. Determinación de Objetivos	17
1.3. Justificación e importancia del estudio	18
1.4. Limitaciones de la presente investigación	19
Capítulo II Marco Teórico	21
2.1. Antecedentes	21
2.1.1. Antecedentes internacionales.....	21
2.1.2. Nacionales.....	27
2.2. Bases teóricas.....	36
2.2.1. Políticas públicas alimentarias.....	36
2.2.2. Nueva Política Social (NPS)	39
2.2.3. Focalización de programas sociales	42
2.2.4. Programas Sociales de Alimentación	46
2.2.5. Errores tipo en la focalización.....	47
2.2.6. Problemas de la focalización	50
2.3. Definición de Términos Básicos	54
2.3.1. Políticas públicas	54
2.3.2. Política Social	54
2.3.3. Programas focalizados	55
2.3.4. Filtración	55
2.3.5. Sub cobertura	55

2.3.6. Percepción social.....	56
2.3.7. Cogestión.....	56
Capítulo III Hipótesis y Categorías	59
3.1. Hipótesis.....	59
3.1.1. Hipótesis general	59
3.1.2. Hipótesis específicas	59
3.2. Operacionalización de categorías	60
3.2.1. Categoría 1: filtración.....	60
3.2.2. Categoría 2: focalización	60
Capítulo IV Metodología del Estudio	63
4.1. Método y alcance de investigación.....	63
4.1.1. Método.....	63
4.1.2. Tipo o alcance de investigación	64
4.2. Diseño de investigación.....	65
4.3. Población y muestra	66
4.3.1. Población.....	66
4.3.2. Muestra.....	66
4.4. Técnicas e instrumentos de recolección de datos	67
4.5. Técnicas de análisis de datos	69
Capítulo V Resultados y Discusión	71
5.1. Resultados y análisis.....	71
5.2. Discusión de los resultados.....	116
Conclusiones.....	123
Recomendaciones.....	127
Referencias Bibliográficas	130
Anexos	134
Anexo 1: Guía- de Entrevista semi estructurada.....	134
Anexo 2: Matriz de categorización	138

Índice de Tablas

Tabla 1 Operacionalización de la categoría 1	61
Tabla 2 Operacionalización de la categoría 2	62

Índice de Figuras

Figura 1. Pirámide Poblacional del distrito de San Juan de Miraflores 2007-2017	15
Figura 2. Procedimiento de supervisión del Programa de Complementación Alimentaria	75
Figura 3. Procesos de producción del servicio en el Comedor.....	93
Figura 4. Organización del Comedor – Centro de Atención del PCA	83

Resumen

El presente estudio denominado “Impacto del proceso de focalización de usuarios en el nivel de filtración del Programa de Complementación Alimentaria (PCA) en San Juan de Miraflores, 2019”, tiene como objetivo analizar la incidencia del proceso de focalización de usuarios del PCA, tal como se desarrolla en su modalidad más representativa: los comedores, en el nivel de filtración que presentó el programa.

La metodología que se utiliza para el desarrollo de este estudio responde, sobre todo, al enfoque cualitativo, con un paradigma de investigación de tipo interpretativo, buscando interpretar los discursos y prácticas de gestión gubernamental y social que se ponen en marcha al seleccionar los usuarios de la modalidad de comedores del PCA en el distrito de San Juan de Miraflores, y determinar cómo estas impactan en el nivel de filtración existente en el programa, el cual, de acuerdo a la literatura consultada, es considerablemente alto. Asimismo, el paradigma de investigación se desarrolla mediante un diseño fenomenológico del estudio, aplicando instrumentos cualitativos para registrar las declaraciones de los operadores del programa: servidores del gobierno local, socias y operadoras de los comedores.

De esta forma, en base a la información cualitativa registrada, procesada y analizada, el presente estudio concluye que el proceso de focalización, en su sentido amplio, entendido como el conjunto de procedimientos para seleccionar a los usuarios del programa, adolece de un conjunto de deficiencias inherentes al funcionamiento del programa, tal cual está diseñado, lo cual impacta directamente en el elevado nivel de filtración que presenta el programa. Asimismo, se concluye que las mencionadas deficiencias son inherentes al funcionamiento del programa tal cual fue diseñado y creado bajo la norma legal correspondiente, siendo bastante difícil su modificación o adecuación mediante mecanismos administrativos o de gestión.

Palabras clave: focalización, filtración, programas sociales, población vulnerable.

Abstract

The present study called Impact of the user targeting process on the filtration level in the San Juan de Miraflores Food Supplement Program (PCA), 2019, aims to analyze the incidence of the PCA user targeting process, as it is developed in its most representative modality: the Canteens, at the level of filtration that the Program presented.

The methodology used for the development of this study responds, above all, to the qualitative approach, with an interpretive research paradigm, seeking to interpret the discourses and practices of governmental and social management that are implemented when selecting the users of the modality of PCA canteens in the district of San Juan de Miraflores, and determine how these impact the existing level of filtration in the Program, which, according to the literature, is considerably high. Likewise, the research paradigm is developed through a phenomenological design of the study, applying qualitative instruments to record the statements of the Program operators: local government servants, partners, and soup kitchen operators.

In this way, based on the qualitative information recorded, processed and analyzed, this study concludes that the targeting process, in its broadest sense, understood as the set of procedures to select the users of the Program, suffers from a set of deficiencies inherent in the operation of the Program, as it is designed, which directly impacts the high level of filtration that the Program presents. Likewise, it is concluded that the aforementioned deficiencies are inherent to the operation of the Program as it was designed and created under the corresponding legal norm, making it quite difficult to modify or adapt it through administrative or management mechanisms.

Keywords: targeting, filtering, social programs, vulnerable population.

Introducción

El presente trabajo de investigación busca establecer el impacto de la forma en la que se realiza la selección o focalización de usuarios en el Programa de Complementación Alimentaria (PCA), modalidad de comedores, en el distrito de San Juan de Miraflores, Lima, Perú, para el año 2019, en base a una metodología de estudios fundamentalmente hermenéutica, de tipo cualitativo, haciendo uso del método de recojo de información mediante entrevistas en profundidad aplicadas a operadoras de los comedores y funcionarios de la Municipalidad Distrital de San Juan de Miraflores (SJM) que estuvieron en servicio en ese año. Asimismo, complementariamente, se utilizó el método de análisis de documentación y registros de los comedores y del PCA, así como de la Municipalidad Distrital de SJM.

La focalización de usuarios es definida en este estudio de manera amplia, como el conjunto de procesos y procedimientos que permiten que un centro de atención del Programa de Complementación Alimentaria, en este caso de la modalidad de comedores, seleccione e incorpore a los usuarios que recibirán el servicio de apoyo alimentario. En este proceso se presentan un conjunto de elementos de tipo legal, económico y, sobre todo, cultural, en los operadores responsables de su implementación, los cuales son de la municipalidad distrital como del comedor como organización social de base. Los elementos legales están referidos a la autonomía que por ley se les confiere a los comedores respecto de cualquier entidad gubernamental; los económicos están referidos a la necesidad que tiene esta organización social de base que le permita la sostenibilidad y el funcionamiento orgánico en su comunidad; finalmente, los elementos culturales, están referidos a las percepciones de estos operadores respecto de los grupos que ameritan recibir la prestación social alimentaria.

En tal sentido, en el primer capítulo se aborda el planteamiento del presente estudio, asimismo se establecen los objetivos de investigación; en el segundo capítulo se reseñan los antecedentes, tanto nacionales como internacionales, del presente estudio, además, se define el marco teórico que guía este trabajo tanto a

nivel de las principales corrientes teóricas, así como de los términos básicos que lo orientan. En el tercero de los capítulos se señalan las principales hipótesis que se han planteado para explicar el problema abordado, así como la forma en que se operativizan las categorías y subcategorías.

En el cuarto capítulo se comenta el marco metodológico seguido para recoger, analizar y sistematizar la información que permita construir el conocimiento necesario que ayude a comprender los elementos explicativos del problema. En esta sección se explica también las razones del método seguido, el hermenéutico, dado el interés de desarrollar un acercamiento cualitativo al problema. Ya en el capítulo cinco se presenta los principales resultados del estudio; asimismo, en él se pondera de cara a las referencias y trabajos similares de otros autores, a fin de valorar adecuadamente los hallazgos. Finalmente, se presentan las principales conclusiones del estudio, así como las recomendaciones que ello acarrea y se podría considerar como positiva su adopción para el sector de desarrollo e inclusión social, y específicamente para aquellas entidades u áreas involucradas en la implementación de proyectos y/o servicios de tipo alimentario.

En el trabajo de investigación, se considera, siempre con cautela, que desde el análisis cualitativo del caso del PCA, en su modalidad de comedores, en el distrito de SJM, brinda luces para poder ponderar la importancia que tiene abordar seriamente los diferentes insumos y procesos que se requiere poner en marcha para seleccionar más o menos adecuadamente, a sus usuarios, manteniendo en los márgenes de lo aceptable, los porcentajes de filtración y, por lo tanto, de subcobertura. En este caso se analiza cómo, en un programa que claramente no ha considerado todos los flancos de la selección de usuarios, convergen diferentes elementos que afectan la posibilidad, y que incluso la viabilidad de la aplicación de criterios técnicos en los procesos de selección. En este panorama, se destaca los elementos culturales referidos a la percepción de las operadoras de los comedores respecto vulnerabilidad y situación de pobreza de los integrantes de su localidad, así como de su entendimiento de la naturaleza del servicio alimentario que brindan; desde la óptica estos elementos son de suma relevancia para entender el proceso de selección de usuarios, tal cómo es puesto en marca en el caso analizado.

Capítulo I

Planteamiento del Estudio

1.1. Planteamiento y formulación del Problema

Según reportó la ONU en el informe denominado “El Estado de la Seguridad Alimentaria y la Nutrición en el Mundo”, publicado en el año 2020, el número de personas que pasaban hambre alcanzó los 690 millones, lo cual representa un incremento de 10 millones respecto de la cifra presentada en el 2018 y, asimismo, representa un incremento de 60 millones, respecto de la presentada en el 2014. Además de ello, entre las personas que logran alimentarse hay un porcentaje significativo que no lo hace apropiadamente, de manera saludable y nutritiva. (Organización de las Naciones Unidas [ONU], 2020).

Así, las políticas y programas alimentarios en el mundo siguen siendo necesarios y lograr que operen con mayor eficiencia y efectividad constituye un factor clave para enfrentar esta situación. En la última década, la gestión de dichas políticas y programas enfatizó la mejora de la calidad de los alimentos consumidos por la población, dejando en un segundo plano la ingesta de calorías y proteínas por sí misma. De esta forma, de acuerdo al mencionado informe de la ONU, el abanico de opciones de políticas para promover una alimentación suficiente y adecuada comprenden aquellas centradas en la reducción de los costos de alimentos nutritivos, políticas dirigidas al consumidor para garantizar la asequibilidad de las dietas saludables, así como las políticas de promoción de dietas saludables. (ONU,2020).

Para el caso peruano, el conjunto de los programas alimentarios y nutricionales incluye iniciativas variadas con presupuestos asignados de diferente volumen, pero significativos todos ellos. De acuerdo con Alcázar (2016) en algunos casos los objetivos de estos programas o sus coberturas

se terminan superponiendo; sin embargo, en los últimos años han mejorado en su implementación, pero aún se presentan deficiencias que deben ser superadas.

En el contexto internacional, Alcázar señala que los programas alimentarios y nutricionales pueden agruparse en tres grandes tipos: i) los programas asistencialistas centrados en la provisión de alimentos de forma habitual a las personas de bajos recursos, niños y niñas y/o mujeres embarazadas; ii) los programas nutricionales, que difieren de los asistenciales por tener objetivos nutricionales, y centrarse en la entrega de alimentos fortificados o suplementos nutricionales a su población objetivo. Finalmente, iii) los programas de alimentación escolar, que tienen prevalencia y características especiales pues entregan alimentos en la escuela, para promover la asistencia a esta, aliviar el hambre y contribuir al aprendizaje. El Programa de Complementación Alimentaria, se ubica en el primer grupo reseñado. (Alcázar, 2016).

1.1.1. Planteamiento del Problema

Específicamente respecto al Programa de Complementación Alimentaria (PCA), se resalta el hecho de que fundamentalmente, a pesar de los cambios que ha atravesado la política social en el país, a raíz de la creación del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, al cual fueron transferidos la mayoría de los programas de ayuda social, incluido el PCA, más allá de las modificaciones administrativas acorde al proceso de descentralización, dicho programa no ha sufrido mayores cambios tanto en su dinámica operativa de funcionamiento, así como a los recursos asignados. Es así que, cómo se verá más adelante, muchas dirigentes de comedores, señalan que el presupuesto asignado está “congelado”.

Actualmente, el PCA se ejecuta en un total de 195 provincias de las diferentes regiones del país y en 43 distritos de Lima Metropolitana, con el objetivo de brindar atención asistencial de tipo alimentario a

grupos vulnerables. Cuenta con cinco modalidades de implementación: i) Comedores, ii) Hogares albergues, iii) personas en riesgo, iv) trabajo comunal, y v) PANTBC. El presente estudio aborda la modalidad de comedores y se sitúa en el distrito de San Juan de Miraflores, en el año 2019, antes de la pandemia.

El distrito de San Juan de Miraflores cuenta con un total de 422 887 habitantes, de los cuales un 51% son mujeres y un 49% son varones. Según grupo etario, se puede observar que la pirámide población del distrito presenta tendencia regresiva, existiendo decremento de la población mayor de 35 años y un aumento de los grupos poblacionales menores de 25 años, en comparación al 2007. Asimismo, se puede apreciar una reducción de la natalidad, así como del incremento de la esperanza de vida de los ciudadanos.

Figura 1. Pirámide Poblacional del distrito de San Juan de Miraflores 2007-2017



Fuente: INEI – Censos Nacionales de Población y Vivienda.

La municipalidad de San Juan de Miraflores viene implementando el Programa de Complementación Alimentaria, en su modalidad de comedores, a través de un total de un total de 177 comedores, los cuales brindan el servicio alimentario a un a un total de 16 913 personas, integrantes de grupos vulnerables de sus diferentes zonas.

Asimismo, en el distrito el PCA brinda atención a otros grupos vulnerables a través de sus otras modalidades, resaltando la de PANTBC que brinda canastas de alimentos “en crudo” a pacientes que vienen recibiendo tratamiento regular contra la TBC, cuya canasta asciende a un total de 50 kg de alimentos entregados al mes. De esta forma, la inversión social que el estado realiza en este programa en el distrito de SJM asciende a 5.3 millones de soles por año.

El MEF define la focalización como una política que introduce el enfoque selectivo en la identificación de beneficiarios de los programas sociales, buscando que la ayuda o apoyo social que brindan llegue a las personas que más lo necesitan. Para ello se establecen un conjunto de requisitos cuyo cumplimiento es obligatorio para ser beneficiario de dichos programas sociales. En el caso del PCA, dicha asistencia social es brindada a personas de escasos recursos y/o vulnerables que no tienen la capacidad de cubrir su ingesta nutricional sin el apoyo del estado.

En el marco de la focalización, se suelen presentar dos problemas en la incorporación de beneficiarios: la filtración y la sub cobertura. La filtración se calcula como el porcentaje de personas u hogares filtrados que sin cumplir los requisitos establecidos forman parte de los beneficiarios de un programa o proyecto, respecto del total de beneficiarios del mismo. Mientras tanto, la subcobertura se calcula como el porcentaje de personas u hogares que cumpliendo los requisitos de determinado programa o proyecto no forman parte de este, debido a diferentes razones.

En el caso del Programa de Complementación Alimentaria, en su modalidad de comedores, se ha estimado un alto nivel de filtración y subcobertura. En un estudio realizado el año 2013, se estimó la cobertura de los comedores en tan solo 2%, mientras que el nivel de

filtración se calcula en 63% en este programa, lo que a claras luces indica serias dificultades en el proceso de la focalización, problemática que ha persistido a lo largo de los años.

1.1.2. Formulación del Problema

Dada esta situación, la formulación del problema de la presente investigación se enfoca es: los factores que inciden en el inadecuado proceso de focalización de usuarios a ser atendidos en los comedores del Programa de Complementación Alimentaria, ejecutado en el distrito de San Juan de Miraflores, y su relación con el nivel de filtración en el programa

a. Problema General

¿Cuál es el impacto del proceso de focalización en el nivel de filtración en el Programa de Complementación Alimentario, modalidad de comedores?

b. Problemas Específicos

¿Cuál es la incidencia de la constitución legal de los comedores como organizaciones sociales autónomas, en el proceso de focalización de usuarios?

¿Cuál es la incidencia del aporte propio de los comedores en el proceso de focalización de usuarios?

¿Cuál es la incidencia de las responsabilidades propias de la labor dirigencial de las líderes de los comedores, en el proceso de focalización?

1.2. Determinación de Objetivos

En función de los problemas antes mencionados, el presente estudio establece los siguientes objetivos de la investigación:

a. Objetivo general

Determinar el impacto del proceso de focalización de usuarios, en el nivel de filtración del PCA en la modalidad comedores, en el distrito de San Juan de Miraflores en el año 2019.

b. Objetivos específicos

A) Analizar la incidencia de la autonomía legal de los comedores en el cumplimiento de los criterios técnicos de la focalización de usuarios en el marco del Programa de Complementación Alimentaria.

B) Determinar la incidencia del aporte propio del comedor en el funcionamiento del programa y, específicamente, en el proceso de focalización de usuarios.

C) Identificar la incidencia del rol de lideresas sociales de las dirigentes de los comedores en el cumplimiento de los criterios técnicos de la focalización.

1.3. Justificación e importancia del estudio

La justificación principal del presente estudio es identificar la problemática generada en la implementación del Programa de Complementación Alimentaria, en su modalidad de comedores en el distrito de San Juan de Miraflores, desde el plano económico, logístico y social, con ello identificar alternativas de solución con el fin de ejecutar en forma eficiente el citado programa en beneficio de la población que se ve beneficiada del mismo.

La importancia del presente estudio radica en evitar que se incremente la desnutrición en la población infantil y adulta mayor dentro del distrito de San Juan de Miraflores, generada en gran medida por la pobreza extrema y la inminente vulnerabilidad, de la citada población, mediante la debida ejecución del programa de complementación alimentaria, a través de los comedores, se va asegurar una buena nutrición alimentaria y un estado de salud óptimo que garantice un aceptable bienestar en la población con mínimos ingresos económicos.

Igualmente, con el presente estudio, se va procura contribuir a que el presupuesto destinado al PCA se ejecute en beneficio de la población que más requiere el apoyo brindado, sobre todo cuando el citado presupuesto resulta siendo suficiente para garantizar el mayor beneficio a la población vulnerable y de extrema pobreza del distrito.

Asimismo, se justifica la presente investigación en conocer el impacto de aquellos aspectos de la focalización que se pueden considerar estructurales, es decir que no se pueden cambiar o modificar significativamente con la gestión o administración del programa tal y como está, sino que tienen que ver con las reglas de juego con las cuales opera dicho programa y cuya modificación es, por decir lo menos, complicada. Estos factores están relacionados a la autonomía legal de las organizaciones sociales de base, reconocida por Ley, y su participación y aporte en el funcionamiento y operatividad del programa.

Si bien se busca conocer si el funcionamiento del programa y su operativización por parte de los comedores popular permite una focalización adecuada o no, también se busca conocer qué factores estructurales inciden en dicha focalización y de qué forma ésta distorsiona el cumplimiento de los objetivos del programa en SJM respecto de los grupos vulnerables que requieren del apoyo del estado para alimentarse apropiadamente.

1.4. Limitaciones de la presente investigación

Las limitaciones que se detectaron radicaron en la restringida y ambigua información que se obtuvo de los ejecutores del programa de complementación alimentaria, debido a la existencia de continuos cambios del personal ejecutor encargado del citado programa, principalmente en la instancia de gestión del gobierno local.

Otra limitación se vio reflejada en las fuentes de información principales seleccionadas para este estudio, las cuales fueron las representantes de los

comedores, quienes al tener conocimiento de que se investiga el cumplimiento de requisitos por parte de sus organizaciones, podrían haber tergiversado sus respuestas y/u omitido información deliberadamente.

Asimismo, se pudo identificar la poca colaboración de la población que recibe la complementación alimentaria, por medio de los comedores, debido a su precaria situación económica como al clima de inestabilidad política e inseguridad ciudadana reinante en su localidad.

De otro lado, una limitación importante fue el acceso a las zonas de ubicación de los comedores, encontrándose en lugares recónditos y de difícil llegada.

Capítulo II

Marco Teórico

2.1. Antecedentes

2.1.1. Antecedentes internacionales

Un primer antecedente internacional del presente estudio corresponde al trabajo de Del Campo & Martínez (2017) denominado Estrategias para reducir la pobreza multidimensional: Iniciativa en Puebla, México (2013-2016), en el cual analiza el caso de la política federal y estatal de reducción de la pobreza desplegadas entre los años 2013 a 2016 a partir de un conjunto de reformas en su accionar: se viró del enfoque monetario hacia uno de pobreza multidimensional, así como la incorporación de una serie de técnicas y modelos de mayor precisión para operar la focalización y/o selección de los usuarios de los programas que brindan apoyo social.

Entre los componentes que conforman la Estrategia social de Puebla, tiene especial interés la referida a la utilización de información de calidad para mejorar la focalización. Los autores señalan, respecto a los Sistemas de Información Geográfica utilizados que estos “... se convirtieron en una herramienta básica para profundizar el diagnóstico y conocimiento de las condiciones sociales y económicas de los habitantes de la entidad, ya que permitieron identificar a la población objetivo de los programas y/o a la que padecía carencias sociales. En términos operativos, se pudieron depurar los criterios de focalización de los programas, así como reducir los errores de inclusión y exclusión, lo que se tradujo en mayores niveles de eficiencia e impacto eventual” (pág. 34).

Es decir, la utilización de criterios era alimentada por la información disponible, gestionada desde el nivel central de Puebla y producida

con regularidad. De esta forma, la información podía llegar a ser consumida por quien vaya a utilizarla en el proceso de selección de los usuarios de la ayuda social, lo cual, veremos más adelante en el análisis del caso de los comedores de SJM, es central para generar las condiciones que permitan aplicar los criterios de selección de beneficiarios.

Un segundo antecedente internacional del presente estudio corresponde a Carranza (2011) quien realizó el estudio: “Políticas públicas en Alimentación y Nutrición: los Programas de Alimentación Social de Ecuador”, en el cual señala que, de manera general, los programas de alimentación social en su país tienen como base el Derecho a la alimentación y la nutrición, cuyo ejercicio para todas las personas es una condición necesaria para hablar de bienestar y, asimismo, es recogido en diferentes instrumentos legales internacionales. Este estudio es producto de la tesis de maestría del mismo autor que lleva por título: “Políticas públicas en alimentación y nutrición: eficiencia del gasto en los programas de alimentación social de Ecuador”.

En este estudio el autor realiza una revisión de los principales conceptos que subyacen a las políticas y programas alimentarios en su país y los problemas sociales que pretenden resolver (hambre, desnutrición, vulnerabilidad, etc.), para luego entrar al debate sobre la intervención del Estado en la provisión de bienes privados, en este caso alimentos. Luego de ello, realiza una revisión histórica del surgimiento y desarrollo de los principales programas alimentarios del país; lo cual le permite ahondar en aspectos relevantes como son la inversión, ejecución de gasto, coberturas y mecanismos de focalización de los tres programas principales de Ecuador: el Programa Nacional de Alimentación y Nutrición (PANN 2000), Aliméntate Ecuador (AE) y Programa de Alimentación Escolar (PAE).

Esta revisión permite concluir al autor que los procesos de planificación y programación de dichos programas no han estado exentos de “interferencias (especialmente de orden político, las cuales inciden en incrementos de la cobertura no justificados y no respaldados técnica ni financieramente” (pág. 164). Asimismo, entre las dificultades técnicas resalta la inexistencia de registros individuales de sus beneficiarios, por lo cual “no se sabe exactamente cuántos individuos fueron atendidos y cuantas veces retiraron el producto” (pág. 165). De igual manera, da cuenta del debate existente respecto a los criterios que debe seguir la focalización de estos programas, señalando que si bien hay consenso respecto a atender a la población en situación de pobreza monetaria (sobre todo quintil 1 y 2), se discute si dicho criterio debe ser aplicado de forma individual o geográfica,

Este trabajo se relaciona con la investigación planteada dado que muestra el desarrollo de programas alimentarios similares al abordado, su consolidación, así como las dificultades que afronta, específicamente, en relación a la eficacia del gasto y focalización de sus beneficiarios. Ello resulta en un aporte importante, ya que en el presente estudio se plantea revisar y valorar las dificultades del proceso de focalización de un programa alimentario.

Como tercer antecedente internacional se identificó el estudio realizado por Larrañaga (2005) denominado *Focalización De Programas En Chile: El Sistema CAS*, el mismo que formó parte de un conjunto de estudios realizados comisionados el año 2003 por el Banco Mundial, respecto al diseño e implementación de los sistemas de focalización de hogares en distintos países de Latinoamérica. Así, el autor analiza en detalle el sistema de focalización chileno y las herramientas que usa, entre las cuales tiene un rol central en la Ficha CAS, usada desde 1979, en la cual se creó y aplicó como un sistema homogéneo, de cobertura nacional, con la finalidad de identificar

familias con carencias socioeconómicas para la entrega del apoyo de los programas sociales.

Por otro lado, Larrañaga (2005) realiza un seguimiento al desarrollo y cambios que ha atravesado el sistema, los cuales se han reflejado también en este instrumento de focalización que es la ficha CAS, que en su última versión incorpora un nuevo sistema de cálculo que reduce el número de variables y factores, a la vez que modifica la codificación y peso de las variables existentes, brindando una mayor consistencia a los resultados que arroja para determinar la condición socioeconómica del hogar. El desarrollo del sistema y sus instrumentos es acompañado por un análisis de varios factores clave que afectan la focalización, como son: “los procesos de la colección de datos; la gerencia de información; los mecanismos de evaluación de los hogares; los arreglos institucionales; y los mecanismos de monitoreo y de supervisión”.

Asimismo, este trabajo es relevante para el presente estudio, dado que dicho análisis de los factores que afectan los procesos de focalización, se aterriza sobre el caso concreto de un gobierno local, como es la Municipalidad de Santiago; de esta forma se analiza la generación en territorio de la información que requiere el sistema para funcionar, así como el uso del principal producto que arroja: la condición socioeconómica del hogar evaluado. En este sentido es pertinente para el presente estudio, dado que al igual que el antecedente, se realiza un análisis detallado de la forma en que opera la focalización en una de las municipalidades de Lima Metropolitana como lo es la Municipalidad Distrital de San Juan de Miraflores.

Un cuarto antecedente internacional relevante estudio lo constituye el trabajo realizado por Morales-Ruán et al. (2013) denominado *Programas de ayuda alimentaria en México, cobertura y focalización*, en el cual aborda la distribución de los programas de ayuda

alimentaria en México de acuerdo a sus criterios de focalización como son: tipo de localidad, región, etnicidad, nivel socioeconómico y nutrición de las personas, todo ello en base al análisis de información proveniente de la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2012, identificando que el programa que mejor focaliza es oportunidades, dado que el 75% de sus beneficiarios se concentra en los niveles socioeconómico bajo o muy bajo (Quintil 1 y 2).

En este marco, para el autor es clave el establecimiento de objetivos claros de los programas para identificar la pertinencia e idoneidad de sus criterios de focalización: “si el fin de dichos programas es mejorar la nutrición de la población que atienden, sus criterios de selección deberían apuntar hacia indicadores de selección relacionados con el estado de nutrición, como lo establece el Programa Oportunidades” (2013, pág. 204). De esta manera, se señala que el Programa Oportunidades, el cual brinda apoyo a las personas en situación de pobreza para la mejora de sus capacidades de alimentación. Salud y educación, aumento su cobertura entre el 2006 y 2012, en más de 800 mil hogares, lo cual obligo a ajustar sus criterios de selección, estableciendo que un 35.6% de sus beneficiarios deben ser niños menores de 5 años con talla bajo y ubicados en los quintiles 1 y 2 de pobreza.

Este trabajo es relevante para el presente estudio dado que hace una revisión de los principales programas sociales de México, que buscan mejorar las capacidades de alimentación, entre otras, de los hogares pobres; dentro de esta revisión, ocupa un lugar central los aspectos de la cobertura y mecanismos y criterios de focalización, de manera similar al planteamiento desarrollado en la presente tesis.

Asimismo, al respecto un quinto antecedente internacional sería la Tesis de Licenciatura de Pérez Vargas (2016) denominada La focalización de la pobreza versus la construcción de capacidades

ciudadanas: El dilema de los Comedores Comunitarios de Ciudad Bolívar, la cual tiene entre sus objetivos el “identificar los alcances y limitaciones del Sisben como dispositivo de focalización en los Comedores Comunitarios de Ciudad Bolívar” (Pág. 9).

En este sentido, mediante una metodología de tipo cualitativo, en base a la aplicación de entrevistas a diferentes actores relacionados a los Comedores Comunitarios de la Ciudad de Bolívar, el autor aborda diferentes aspectos, entre los cuales es relevante para el presente estudio, el referido a la forma en la cual opera el Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales – SISBEN de Colombia, y asimismo en la forma en que los Comedores Comunitarios seleccionan a las personas que recibirán el apoyo social.

La investigación desarrollada por el autor aporta elementos trascendentes respecto a la focalización y selección de usuarios de los Comedores Comunitarios de la Ciudad de Bolívar, identificando que, si bien el sistema ayuda a la focalización de los potenciales beneficiarios, existentes factores no controlados que pueden ser perjudiciales, entre los menciona: “el manejo que le dan sus funcionarios y la falta de capacidad institucional para el cumplimiento de sus objetivos”.

Ya específicamente sobre el análisis de Programas Alimentarios, se identifica un séptimo antecedente internacional en la tesis doctoral de García Navarro (2017), la cual es titulada “Política social del hambre: estudio sobre la eficacia del programa operativo de reparto de alimentos de la Región de Murcia” y en la cual se centra en investigar la eficacia del Programa operativo español financiado por el Fondo de Ayuda Europea a las personas más Desfavorecidas (FEAD) a nivel de la Región de Murcia.

Este trabajo es relevante para la presente investigación dado que aborda específicamente la problemática de los Programas de apoyo alimentario de manera focalizada en una región, a fin de determinar su eficacia respecto de la solución de la privación alimentaria de diferentes grupos de dicha región de Murcia, o en palabras del autor: “analizar el alcance o impacto de las medidas adoptadas por el FEAD y concretadas a través de los Bancos de Alimentos, como medida eficaz para hacer efectivo el derecho a la alimentación y para prevenir situaciones de exclusión social y/o para favorecer la inclusión social” (pág. 21).

En este contexto, el estudio de García Navarro, identifica como resultados de su investigación que existe un grupo de beneficiarios (sin dimensionar cuántos serían) que no cumplen a cabalidad el perfil definido, quienes perciben el apoyo alimentario brindado por el Programa, como un complemento económico, posibilitando el ahorro es cuanto a los gastos que destinan a la alimentación; este, como se verá más adelante, es un resultado relevante para el presente estudio:

Por un lado, para las personas con algunos ingresos económicos, el acceso al recurso supone un medio de amortiguación ante otras carencias, constituyendo un apoyo complementario a su economía y desviando el dinero que ahorran en alimentación a otros gastos ineludibles y de difícil cobertura por otros medios como los suministros y el alquiler o hipoteca. Para otras personas o familias, en las que no existen ingresos económicos, la existencia de este recurso constituye un soporte importante para satisfacer su necesidad de alimentos. (pág. 254)

2.1.2. Nacionales

Un primer antecedente nacional que se relaciona con la investigación que se está desarrollando es el documento final de la investigación de Beltrán & Lavado (2015) titulada “Filtraciones y Sub coberturas en

el Programa Beca 18 de PRONABEC” donde se aborda el problema y metodología de las filtraciones y sub coberturas del Programa Beca 18 en su modalidad ordinaria. El estudio tiene por objetivo estimar los errores de focalización, filtración y sub cobertura del Programa Beca 18, para lo cual, usando un enfoque principalmente cuantitativo, analizando la base de datos de Pronabec para determinar la brecha de atención del servicio que se presentará en los próximos años.

Las becas ofrecidas por PRONABEC tienen por objetivo alcanzar la equidad en el acceso a la Educación Superior de los jóvenes en situación de pobreza y pobreza extrema además buscan garantizar su permanencia y la culminación de sus estudios, a fin de que puedan insertarse más fácilmente en el mercado laboral. Los autores dan cuenta que la focalización representa un desafío que vale la pena para los programas sociales:

Si bien los beneficios de la focalización son considerablemente altos, también lo son sus costos. En general, resulta difícil distinguir entre quién es pobre y quién no lo es, ya que, en ausencia de información suficiente, existen incentivos para los hogares no pobres de disfrazarse como pobres con el objetivo de recibir los beneficios del programa (pág. 5).

Los autores utilizaron la base de datos provista por PRONABEC, con la cual se llevaron a cabo los siguiente tres pasos: (i) se calculó quiénes son parte del grupo objetivo, (ii) se identificó a los becarios, y (iii) se compararon ambos resultados para obtener dichas tasas. En base a su análisis llegan a determinar recomendaciones que al igual que los problemas o nudos para mejorar la cobertura en Beca 18, también pueden extrapolarse para la investigación sobre el Programa de Complementación Alimentaria. El primero está en la necesidad de contar con información “fidedigna y completa” para realizar el análisis de los problemas de focalización del programa, bajo ese criterio la

Encuesta Nacional de Hogares (ENAH) podría ser una mejor fuente de información si tuviera algunas preguntas específicas sobre la condición de becario del programa. Por otro lado, para la focalización resulta tremendamente importante el SISFOH ya que no contar con esta clasificación te cierra las puertas al acceso de cualquier programa social que brinde el Estado. Sobre esto los autores plantean como opción trabajar con alguna medida alternativa de focalización geográfica o simplemente con la pobreza monetaria del hogar del cual proviene el joven.

El estudio de Beltrán & Lavado nos resulta útil para la investigación propuesta ya que toma en cuenta los dos conceptos clave que se quiere desarrollar en la presente investigación que son como mejorar el sistema de filtración y sub cobertura las cuales también presentarían observaciones determinadas en Beca 18, las mismas que pueden extrapolarse para otro programa, dado que el fin en última instancia es asegurar un servicio a la población más vulnerable.

Un segundo antecedente nacional que se relaciona al presente estudio por tratar directamente de un programa a fin a los Comedores es la tesis de Puma (2018) titulada “La influencia de la focalización de beneficiarios en la organización de mujeres del Programa Vaso de Leche del Distrito de Capachica”, tesis elaborada para optar por el grado de magister, en la cual se usa un enfoque cuantitativo, con un método hipotético-deductivo mediante el cual se buscó medir y comprobar que el proceso de focalización de beneficios influye de manera significativa en la organización de mujeres en el Programa de Vaso de Leche (PVL), sin basarse en el sistema de focalización de hogares, sino que se basa en redes entabladas desde las presidentas de las organizaciones del programa, convirtiendo el criterio de focalización en uno de carácter informal que responde a interés personales o amicales, lo que a su vez se relaciona con los costos sociales que acarrea la focalización. El instrumento utilizado por el

autor fue una encuesta aplicada a 288 mujeres de 57 Comités del Programa Vaso de Leche del distrito de Capachica.

Este trabajo es un antecedente relevante para el presente estudio puesto que aborda la situación de las organizaciones sociales de base, de tipo alimentario y administrados por mujeres; en el mismo se señalan los vínculos que las unen y que impactan directamente en el proceso de selección de beneficiarios, precisando el autor diferentes tópicos relacionados a las variables del presente estudio.

Un tercer antecedente nacional lo constituye la tesis de Alegría (2019) titulada “Identificación de Usuarios Elegibles para mejorar la Selección de Usuarios del Programa de Complementación Alimentaria de la Municipalidad Provincial De Huancavelica”, estudio realizado como tesis para optar por el grado de licenciado, realizado con un enfoque cualitativo, usando un método descriptivo respecto del proceso de selección de usuarios, a través de la aplicación de entrevistas a operadoras de 17 comedores populares de la provincia de Huancavelica, con el objetivo de mejorar el proceso de identificación y selección de usuarios elegibles para el programa de complementaria de la Municipalidad Provincial de Huancavelica.

Así, se explora la carencia de un proceso válido para la selección de usuarios a pesar que cuentan con la clasificación del SISFHO, la hipótesis que se trabajó en esta tesis fue que la mala elección de usuarios para el Programa permite la filtración de personas con solvencia económica y, en algunos casos, excluye a personas pobres y pobres extremos, lo cual conlleva a la necesidad de mejorar la fase de selección, mediante el recojo de información por medio de las fichas clasificación socioeconómica que alimentan el SISFHO.

El planteamiento metodológico para poner a comprobación esta hipótesis es el desarrollo de una investigación descriptiva, de tipo no

experimental de campo, recogiendo directamente los datos de la población usuaria, sin modificar ninguna fuente de información, y partiendo del contexto real donde se desenvuelven estos usuarios. Para realizar estas comprobaciones el autor de la mencionada tesis realiza dos muestreos: el primero referido a los comedores de la provincia de Huancavelica, y el segundo referido a las socias y operadoras de dichos comedores, verificando el estado socioeconómico de sus usuarios y determinando su condición real de necesidad y carencia; en base a ello, se formulan un conjunto de recomendaciones para mejorar el proceso de selección de usuarios del Programa de Complementación Alimentaria.

Este estudio, si bien difiere de la presente investigación en el sentido en que esta no tiene como objetivo primordial proponer un modelo que mejore la gestión del proceso de selección de usuarios del Programa de Complementación Alimentaria, sí se relaciona con la misma dado que investiga, con una metodología mixta (cuantitativa y cualitativa) la situación de los comedores en cuanto a sus procesos de selección de usuarios; por ello es un antecedente relevante para la presente tesis.

Un cuarto antecedente es la tesis de Huamán (2020) titulada “La gestión administrativa y el control en la eficacia del Programa del Vaso de Leche en las municipalidades distritales de la provincia de Leoncio Prado departamento de Huánuco”, el cual tuvo como como objetivo principal conocer si la gestión administrativa influye en el control de la eficacia del Programa del Vaso de Leche en las municipalidades distritales de la provincia de Leoncio Prado en la región de Huánuco, para lo cual se aplicó un enfoque cuantitativo a través del desarrollo de una encuesta a una población conformada por 35 personas que eran miembros del comité de administración del programa de las siete municipalidades distritales. El cuestionario de encuesta tuvo 24 ítems como instrumento para recolectar los datos. Si bien los resultados no

son concluyentes, se evidenció que el programa no está cumpliendo sus objetivos, porque los procesos de planificación, ejecución y control no son llevados a cabo eficientemente.

Esta tesis ofrece un punto de vista distinto a la de Puma punto de la tesis el autor toma otra entrada del problema que a diferencia de la tesis de Puma (2018), dado que el foco no está colocado en la red de clientelaje alrededor de las socias del vaso de leche, sino en la gestión pública, más precisamente, en la gestión municipal del Programa; esta es analizada para determinar los nudos críticos y cuellos de botella que afectan dicha gestión.

De esta manera, el estudio de Huamán resulta un antecedente interesante para el presente trabajo, dado que complementa la perspectiva en la que se prioriza la red clientelar del operador de la organización social de base como un factor que distorsiona la adecuada focalización del programa, para analizar los diferentes aspectos de la gestión municipal que se lleva a cabo del programa. En el presente trabajo de investigación, buscamos considerar las dos miradas, dado que consideramos que así se enriquece el análisis, brindándonos ello una mejor aproximación a la realidad.

Un quinto antecedente a nivel social es el artículo de Alcázar (2016) titulado “Algunas reflexiones sobre los programas alimentarios y nutricionales”, trabajo realizado con el objetivo de analizar la situación de los programas sociales alimentarios y nutricionales peruanos a la luz de los aprendizajes de la política social de los últimos años; para lo cual se usan, principalmente, fuentes secundarias y en base a diferentes estudios, dentro de los cuales resaltan los de la misma autora. En este estudio se aborda la importancia que tienen los programas alimentarios y nutricionales para la política social del Perú, lo que queda evidenciado en términos de presupuesto y cobertura, sin corresponder ello, necesariamente, con una mejora en su diseño

o reforzar sus debilidades en cuanto a focalización. En los últimos años los expertos señalan que estos programas deben alejarse del modelo asistencialista y concentrarse en luchar contra la desnutrición y la pobreza con un enfoque integral.

La autora parte de los cambios y reestructuraciones que han atravesado los programas sociales peruanos, como la creación en el 2005 del Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres (Juntos), la creación, en 2011, del Ministerio de Desarrollo de Inclusión Social (MDIS), en el 2012 se eliminó el PRONAA y la creación de Qali Warma y en el 2013, así como la implementación de la Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, entre las más importantes.

Asimismo, entre los diferentes programas, resaltan dos de larga data: el Vaso de Leche (VdL) y los Comedores (CP), ambos creados para mejorar las calidades de vida de la población más vulnerable (pobre y pobre extremo); a su vez, ambos dependían, y aún dependen, de grupos de madres que se encargan de su funcionamiento —esto es, de recoger, preparar y distribuir los alimentos del programa en cada localidad—, aunque con diferencias importantes. (pág. 271)

De acuerdo a lo señalado por la autora, ambos programas sufren de un problema central: no logran cumplir sus objetivos, en particular en términos de resultados nutricionales y se han convertido en un espacio de carácter político; asimismo, sobre el aspecto nutricional, tampoco logran el cometido ya sea por las raciones que no cumplen con los requerimientos nutricionales y por su inadecuada distribución o consumo.

En un trabajo anterior, Alcázar (2007), señala que tanto el programa VdL como el de CP presentaban filtración (55,3% y 53,5% respectivamente) y sub cobertura (50,1% y 90,8% respectivamente).

Asimismo, la autora identifica fuga de recursos para cada nivel de transferencia, desde el Gobierno central hasta la municipalidad (0.06% en Lima y 0,02% en el resto del país), dentro de la municipalidad (3% en Lima y 0,62% en el resto del país), de la municipalidad a los comités de madres del VdL (10% en Lima y 3% en el resto del Perú), de los comités a los hogares (34% urbano, 40% en capitales provinciales y 29% en distritos grandes) y, finalmente, dentro de los hogares de los beneficiarios del programa VdL (60% de la ración se distribuye entre los miembros del hogar).

Sin embargo, debido a la autonomía con la que cuentan las municipalidades para definir las raciones, no hay una directiva que estandarice los requerimientos nutricionales (calóricos, proteicos, etc) además hay diferencias entre los alimentos entregados en cada localidad y no cumplen con las raciones necesarias. Una de las conclusiones de la autora es que la falla para que estos programas cumplan realmente su objetivo es que las autoridades no han logrado, o han carecido de la voluntad o capacidad política, para eliminarlos o reformarlos a pesar de que todos los estudios convergen en su escasa efectividad; aun así, mantienen importantes recursos del Estado para su funcionamiento. En la práctica estos programas no son contemplados en las estrategias nacionales como Crecer, articulado por el MIDIS y la Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2013-2021.

Así, la conclusión de la autora es que, si se busca incrementar la efectividad, se debería diseñar un programa de redistribución de dinero y focalizar directamente en los hogares, y no mediante localidades o grupos de madres (pág. 266).

Como sexto antecedente nacional se considera la tesis de Maguiña (2017) titulada "Focalización y Vulnerabilidad en los Comedores del Programa de Complementación Alimentaria del Distrito de Huaraz,

Provincia de Huaraz, Departamento de Ancash en el periodo (2013-2016)”, tesis para optar por el grado de maestría, realizado con el objetivo de conocer la influencia del proceso de focalización de usuarios en la cobertura de la población vulnerable de los comedores popular; aplicando un enfoque básicamente cualitativo, con un metodología de estudio de caso, aplicando el instrumento de entrevistas a profundidad a 24 personas entre operadoras de los comedores, miembros del comité de gestión y usuarios del servicio en la ciudad de Huaraz. Así, se analizan los procesos de gestión para la selección de usuarios de los comedores populares del distrito de Huaraz, enfocándose en aquellos aspectos de la focalización que no están contemplados en los documentos que regulan el Programa de Complementación Alimentaria.

Para ello, el autor recoge los testimonios de los actores principales que participan en este proceso, quienes son consultados como fuentes primarias: el equipo que opera el PCA en el municipio de Huaraz; miembros del Comité de Gestión del PCA y, principalmente, las socias y beneficiarios de los comedores del distrito de Huaraz. Se indaga por la condición socioeconómica, las necesidades y nivel de vulnerabilidad de los usuarios de los comedores, así como por sus relaciones de amistad o parentesco con las socias. Asimismo, desde la experiencia de estas últimas se indaga por las posibilidades que tienen para hacerse cargo de la focalización del programa salvaguardando cierto nivel de eficiencia en la tarea encomendada.

El autor concluye que una las características más arraigadas que presenta este programa social, la cual también vendría a ser su punto débil, es el “espíritu de propiedad” que puede alterar los criterios de una correcta focalización y con esta incrementa la filtración de usuarios. Este “espíritu de propiedad” que sienten las socias de los comedores respecto de su organización, las hace percibir el apoyo recibido del estado como algo secundario respecto de la labor que

ellas mismas realizan, motivo por el cual se *sienten* con derecho a seleccionar a los usuarios de la manera que mejor les parezca. La focalización tiene que verse y tratarse como un enfoque programático al igual que un proceso operativo, pero esto se ve limitado y genera tensión con la organización auto gestionada de los comedores que a su vez operan por un subsidio estatal parcial.

De esta manera, la tesis y el planteamiento desarrollado por Maguiña son relevante para el presente trabajo de investigación, dado que este último pretende analizar de manera integral los factores que inciden en la focalización de los comedores, contribuyendo a elevar el nivel de filtración en sus usuarios, lo que a su vez contribuye a la baja rentabilidad social de los recursos invertidos.

2.2. Bases teóricas

2.2.1. Políticas públicas alimentarias

De acuerdo con la revisión sistemática de los enfoques teóricos y metodológicos de las políticas públicas alimentarias que realizan Giraldo & Giraldo (2015), en la última década la formulación e implementación de dichas políticas ha estado orientada por dos perspectivas: “la de la Seguridad Alimentaria, emanada principalmente de la visión de los Organismos Multilaterales (OM) y la de la soberanía alimentaria, surgida de las iniciativas críticas de grupos de instituciones de la sociedad civil”. Los autores refieren que si bien en los últimos años el enfoque de seguridad alimentaria, entendida como la capacidad de los estados para garantizar la cantidad necesaria de productos para que su población se alimente de manera adecuada, ha sido impulsada por organismos multilaterales y es predominante en la región andina, va perdiendo preponderancia frente al concepto de soberanía alimentaria, entendida ésta como la capacidad de un pueblo para producir, distribuir y consumir productos de acuerdo a sus propias prácticas culturales, políticas y estrategias, el cual ha sido impulsado por

movimientos sociales en respuesta, justamente, a las limitaciones del concepto de seguridad alimentaria en cuanto al abordaje de los efectos adversos de la globalización alimentaria en las economías rurales locales, la pérdida de la agro diversidad, las amenazas al patrimonio agrícola, la agroindustria y sus consecuencias, entre otras.

En la indagación respecto al enfoque de seguridad alimentaria, los autores se refieren a la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y Agricultura - FAO cuando afirma que “existe seguridad alimentaria cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico, social y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos” (Giraldo & Giraldo, 2015). En el marco de este enfoque, es que, en los diferentes países, sobre todo en aquellos con un buen contingente de personas que tienen dificultad para acceder a una adecuada alimentación, se desarrollan proyectos y/o programas de alimentación destinados a su población más pobre y vulnerable. Así, los autores reconocen que el enfoque jurídico del derecho a la alimentación resulta más apropiado cuando de diseñar proyectos o programas destinados a la reducción del hambre se trata. La utilidad del enfoque que prioriza el concepto de soberanía alimentaria parece aplicarse sobre todo al análisis en la agenda política entre movimientos sociales nacionales o supranacionales que enarbolan la soberanía alimentaria como consigna, frente a organizaciones internacionales cuya agenda es más bien comercial y, desde el punto de vista de las primeras, tiene repercusiones negativas en la sociedad civil. Por ejemplo, el estudio de la interrelación entre el movimiento social La Vía Campesina (LVC) y la Organización Mundial del Comercio, y las demandas que se ponen sobre la mesa por parte de ambos bandos realizado por Burmeister & Choi (2012), las primeras abogan por el retirar la agricultura del régimen comercial que establece la OMC, dado que en opinión de sus líderes se ha socavado significativamente la capacidad para producir

sus propios alimentos, ha puesto en peligro el acceso a alimentos seguros, nutritivos y los sistemas agroecológicos han sido alterados de manera perjudicial para el medio ambiente (pág. 248).

Desde el punto de vista de los autores, el planteamiento de estos movimientos sociales que enarbolan las banderas de la soberanía alimentaria tienen impacto en las políticas alimentarias que plantean sus países. Sin embargo, si bien este análisis resulta interesante para el presente estudio, se advierte que el impacto que representan sus hallazgos está referidos sobre todo a las políticas en torno a la agricultura y al comercio internacional. En virtud de ello, el enfoque jurídico del derecho a la alimentación en relación a su impacto en el desarrollo de proyectos y programas de acceso a la alimentación suficiente y saludable por parte de los diferentes países en vías de desarrollo, adquiere una mayor relevancia.

Así, Beuchelt & Virchow (2012) en su artículo centrado en la discusión sobre los enfoques de soberanía alimentaria y el derecho humano a la alimentación adecuada, reparan en que el primero, como concepto, ha contribuido en mayor medida como instrumento de política nacional e internacional, en comparación a la noción de derecho a la alimentación adecuada, jugando un rol principal en los debates y disertaciones respecto a políticas alimentarias. Sin embargo, considera el enfoque jurídico basado en el derecho humano a la alimentación adecuada como más pertinente para asistir a los hacedores políticas en el diseño y formulación de proyectos y programas dirigidos a la reducción del hambre entre los ciudadanos, dado que mediante el mismo se busca que, sobre todo, las personas en situación de desventaja social puedan acceder a la alimentación. Sin embargo, los autores señalan que el cambio de una realidad de hambre y marginación en la cual viven millones de personas no puede ser cambiado por la asunción de uno u otro concepto; más importante que elegir el concepto más adecuado es la voluntad política que

demuestren los estados al implementar políticas, programas o proyectos que enfrenten directamente la problemática del hambre y la alimentación inadecuada. Finalmente, ambos conceptos pueden complementarse puesto que, como señalan los autores, dado que el concepto de soberanía alimentaria puede empoderar a colectivos civiles que marginados para presionar a sus gobernantes a fin de que implementen una agenda arraigada en el cumplimiento de su derecho humano a una alimentación adecuada.

2.2.2. Nueva Política Social (NPS)

El enfoque de la nueva política social, según Molyneux (2007), surge en el contexto de la expansión del modelo económico neoliberal, con el objetivo de mejorar el rol redistributivo del estado, brindando un “rostro humano” a los principales ajustes económicos que el modelo propugnaba; en ese sentido, la SNP (por sus siglas en inglés) tiene como ideas central el reconocer a la pobreza como un efecto estructural (y no de transición, como inicialmente propugno el Banco Mundial) del nuevo modelo económico, lo cual requiere, por parte del estado una serie de medidas que compensen este “déficit social” del modelo. Tal como lo señala el precitado autor:

La pobreza comenzaba a ser vista no como un “fenómeno de transición” como inicialmente suponían el Banco Mundial y otros, sino que se reconocía como un efecto estructural del Nuevo Modelo Económico, que requería una mayor atención a la asistencia social, principalmente en la forma de lucha contra la pobreza, a través de medidas y programas estatales. Estas ideas se convirtieron en el centro de la NSP a medida que se forjaba y, a fines de la década de 1980, muchos gobiernos y agencias internacionales de desarrollo aceptaron que había una necesidad urgente de abordar el “déficit social” si no se quería el rechazo violento de las reformas neoliberales, por parte de las poblaciones que tan duramente las habían sufrido (pág. 8).

En el marco de esta NSP y de su abordaje de la pobreza es que cobra fuerza el concepto de focalización, como una forma de aproximarse a los sectores de la población más deprimidos con la expansión del nuevo modelo económico, en aras de contribuir al fortalecimiento del rol redistributivo del estado, tanto en las obras publicas generadoras de empleo, subsidios de productos consumidos primordialmente por pobres o pobres extremos, entre otros. (pág. 8)

De hecho, diferentes autores señalan la que, en el marco de la NSP, la focalización es uno de los elementos que la diferencian de enfoques de política social anteriores, como el industrial y el neoliberal. Otros elementos que definen esta NPS y que la diferencian de esquemas anteriores son la articulación entre la política social y la política económica, la necesidad de generar capacidades que amplíen los márgenes de libertad de los grupos vulnerables, así como la generación y consolidación de mecanismos de seguridad y protección social. Sin estos elementos, adecuadamente desarrollados, no podría hablarse de la implementación de una NSP desde los ámbitos gubernamentales (Ponce Jarrín, 2008, pág. 16).

Ahora bien, por los elementos antes mencionado, en América Latina es complejo hablar de la implementación de la nueva política social. Existen un conjunto de elementos estructurales que limitan el desarrollo de este nuevo enfoque, por ejemplo, la generación de mecanismos de protección y seguridad social el nivel de informalidad existente en nuestros mercados laborales es una fuerte limitante; el nivel de corrupción e incapacidad con el que operan los gobiernos locales ha socavado diferentes intentos de descentralizar recursos y funciones asumidas tradicionalmente por los gobiernos nacionales con lo cual la política descentralista está claramente limitada a ciertos ámbitos poco especializados. Coraggio (2008), realiza una crítica de la política social enunciada desde un enfoque neoliberal, señalando

que lo que se necesita en América Latina es una economía social solidaria que supere las limitaciones que ha tenido la política social neoliberal centrada en el crecimiento económico. Esta nueva economía, tal como la postula el autor tendría como motor central no al ánimo de lucro, sino la satisfacción de necesidades de la totalidad de ciudadanos, buscando que cada grupo, que cada comunidad y colectivo alcance un nivel aceptable de calidad de vida, asumiendo con responsabilidad el manejo de recursos naturales, evitando conflictos y limitando al mínimo la desigualdad en el acceso a los recursos.

Para Coraggio (2008), la nueva política social que se debiera implementar en Latinoamérica a través del desarrollo de la economía social y solidaria, tendría 5 principios: i) las economías domésticas se articularían entre sí logrando niveles de autarquía cada vez mayores, es decir garantizando la posibilidad de satisfacción de sus necesidades mediante su sola producción y su trabajo; ii) centralidad de las relaciones de reciprocidad; iii) fortalecer el rol redistributivo del Estado, el cual debe recaudar los recursos necesarios de la actividad económica que le permitan equilibrar la balanza en favor de comunidad con menor acceso a recursos; iv) intervención del Estado en el mercado, para regular el intercambio y limitar las distorsiones en el mismo (monopolios, intermediarios, explotación) y, v) la participación ciudadana, sobre todo en la planificación de las políticas centrales del gobierno, a través de organizaciones sociales fortalecidas, a fin de propinar una mejor organización de los diferentes agentes económicos.

De este enfoque de la Nueva Política Social son relevantes dos conceptos para el presente trabajo de investigación: el primero de ellos tiene que ver con la focalización, en la cual el Estado a través de sus diferentes unidades ejecutoras recaba información para atender a la personas que más requieran de su apoyo, para lo cual pone en

marcha un proceso de recojo, procesamiento, reporte y consumo de información clave (sobre cumplimiento de requisitos) por parte del público objetivo de los proyectos o programas que brinde. En segundo lugar, la descentralización de algunas competencias del Gobierno Central en los Gobiernos Subnacionales y en organizaciones sociales. En algunos casos, esta delegación de funciones y/o competencias asume el aspecto de una cogestión de un programa y/o proyecto social. El primero de estos conceptos es relevante para el presente trabajo ya que en el mismo se exploran las dificultades que presenta el proceso de selección de usuarios de un programa que no es universal, sino más selectivo respecto de sus usuarios, a los cuales define como personas en situación de pobreza y/o vulnerabilidad. Asimismo, el segundo concepto es relevante dado que el modelo de gestión que ha asumido el programa que es investigado en el marco del presente trabajo, es uno que ha adquirido su forma actual mediante un proceso de descentralización de funciones, pasando de ser gestionado íntegramente por el Gobierno Central, a implementarse bajo la responsabilidad compartida entre los Municipios Distritales en el caso de Lima Metropolitana, y las organizaciones sociales, más precisamente, los comedores populares de cada distrito.

2.2.3. Focalización de programas sociales

Sobre este punto, es importante empezar esta sección citando a un autor clásico en la literatura sobre focalización, Grosh (1994), quien es el primero en definir la focalización en su sentido amplio, es decir como el conjunto de mecanismos que permiten identificar a los sujetos o individuos que recibirán los beneficios de un programa social. Este concepto de focalización es el que ha predominado en el uso coloquial del término, y asimismo en la literatura académica en torno al tema. Posteriormente diferentes autores resaltarán alguno u otro aspecto del concepto, pero el sentido original definido por el autor se mantiene. De esta forma, según el objetivo perseguido por un

programa social se definirán uno o varios criterios que deberá cumplir la población objetivo para acceder o no al programa social; ello es así, puesto que la lógica del programa es obtener la máxima rentabilidad social por cada unidad de recurso invertido, lo cual sólo puede lograrse si al momento de atender a la población se prioriza a aquellos individuos que “realmente lo necesitan”, de aquellos que no lo requieren. En este sentido, la focalización se convierte en una herramienta importante de la lucha contra la pobreza

En la línea de lo mencionado en el punto anterior, se debe señalar que la focalización permite a los operadores de políticas sociales llegar a un sector de la población que no podría satisfacer adecuadamente sus necesidades por medio de los mecanismos que establece el mercado para tal fin; de esta forma facilita el cumplimiento del rol redistributivo del estado. Por ello, Filgueira (2014) entiende la focalización como:

Un instrumento compensatorio para personas que no acceden a otros mecanismos de aseguramiento. En dichos casos, la herramienta cubrirá a todos aquellos que por cualquier razón se encuentran por debajo de un cierto nivel de ingresos y no pueden adquirir en el mercado algún bien o servicio considerado básico o asegurarse mediante mecanismos contributivos formales. Persiste en esta perspectiva una idea de subsidiariedad, ya que los recursos a ser efectivamente asignados no debieran alcanzar a quienes por otros medios logran los niveles básicos establecidos. Esta perspectiva también defiende la idea de lograr un mayor impacto distributivo con recursos escasos. Pero al mismo tiempo reconoce que el límite que determina la población receptora del esfuerzo fiscal es normativo y que existe por lo tanto un piso mínimo que debe ser garantizado a toda la población (págs. 16-17).

El aspecto de la selectividad de los beneficiarios es relevado por el estudio realizado por Alfageme & Marielle (2009) en el cual se señala que la focalización “es la política mediante la cual se introduce el enfoque selectivo en la identificación de beneficiarios para los programas y políticas sociales orientados al tratamiento de situaciones de carencia”, adicionando que, de acuerdo al enfoque de los autores se analiza la focalización en dos niveles: por espacios geográficos y por hogares o individuos. La primera permite orientar el gasto público por locaciones: distritos, sectores, centros poblados, que presentan un nivel de pobreza o vulnerabilidad en la mayor parte de su población. Mientras, el segundo nivel, la focalización por hogares o individuos, permite discernir entre el conjunto general de la población, a aquellos hogares o individuos que se encuentran por debajo de la línea de pobreza o que adolecen de algún tipo de vulnerabilidad. La herramienta por excelencia del primer tipo de focalización sería el mapa de pobreza, que en el Perú es construido por el Instituto Nacional de Estadística e Informática – INEI, en base a la información recolectada en censos y encuestas, mientras que la herramienta más usada por el segundo nivel de focalización ha sido la Clasificación Socioeconómica que es obtenida en base a la evaluación realizada por las municipalidades en el marco del Sistema Nacional de Focalización.

Otro punto importante en cuanto a la focalización de los programas sociales sería, que, de acuerdo a la evidencia científica, se puede señalar que los programas adecuadamente focalizados han tenido mayor éxito que los que han incorporado esquemas de focalización ineficientes o que, simplemente, no los han contemplado. Tal como afirman Grosh, Leite, Wai Poi, & Emil Tesliuc (2022) respecto a la focalización de los programas de transferencia condicionada en Latinoamérica, la experiencia apunta a demostrar que los programas focalizados han tenido relativo éxito, sobre todo comparándolos con

los no focalizados, sobre todo cuando se trata de sistemas de focalización bien diseñados e implementados con cierta rigurosidad. De acuerdo con el precitado estudio, una adecuada focalización no es la que aplica “excesivos” criterios de focalización, dado que ello puede terminar jugando en contra de los objetivos de la intervención al dificultar el acceso de las personas pobres a los beneficios del programa. Asimismo, tampoco se puede ser tan laxo en cuanto a los criterios de focalización, tal que terminen posibilitando que personas, familias o comunidades que en realidad no necesitan el apoyo del programa social accedan al mismo.

En esta misma línea, en la búsqueda de un término medio entre los Programas Universales y los focalizados, Majoka & Palacios (2019) en su nota de antecedentes preparado para el Libro Blanco de la Práctica Global de Protección Social y Empleo 2019 del Banco Mundial, denominado “Targeting versus Universality: Is There a Middle Ground?” delinear una serie de estrategias seguidas por diferentes países en la búsqueda de la reducción de la pobreza y el garantizar un nivel mínimo de ingresos que sea adecuado para sus ciudadanos en la satisfacción oportuna de sus necesidades. Así, señalan que la adopción de alternativas como el UBI (que se puede traducir como Renta Básica Universal), ha mostrado avances significativos en los países en los que se ha adoptado; sin embargo, tal como señalan los autores esta alternativa tiene defensores como críticos:

“Los defensores de la renta básica universal argumentan que evita los errores de exclusión y minimiza los efectos conductuales negativos potenciales que surgen en los programas focalizados. Los escépticos se centran en su alto costo en relación con su impacto en la pobreza” (pág. 8).

En virtud de ello, los autores apuestan por formular e implementar alternativas que representen un equilibrio entre ambos tipos de programas, los universales y los focalizados, centrando la estrategia de UBI sobre los sectores de menores recursos, buscando cubrir las deficiencias que presenten para coberturar adecuadamente sus necesidades básicas y continuar con el proceso de desarrollo personal, familiar o colectivo en los que se encuentren.

2.2.4. Programas Sociales de Alimentación

De acuerdo con Alcázar (2016), los programas sociales de alimentación pueden clasificarse en tres tipos: los asistenciales, los nutricionales y de alimentación escolar. Los programas asistenciales proveen de alimentos con regularidad a poblaciones pobres y vulnerables; si bien incluyen algún objetivo nutricional, en la práctica están destinados a aliviar el hambre mejorando el acceso de estas personas a alimentos de cierta calidad. Mientras que los programas nutricionales, están enfocados en mejorar el nivel nutricional de la población atendida, la cual puede estar focalizadas en niños o mujeres embarazadas; por su naturaleza priorizan la entrega de alimentos fortificados y/o suplementos nutricionales. Finalmente, los programas escolares tienen como característica el hecho de que se brindan en un contexto de escuela, buscando promover la asistencia a esta, aliviar el hambre y/o aportar al aprendizaje u otros fines relevantes para el mismo.

Dentro de este marco, son de especial interés para el presente estudio los programas alimentarios que brindan un apoyo a grupos de personas en situación de pobreza o vulnerabilidad social, a fin de aliviar el hambre y complementar la canasta de alimentos que, sin el apoyo de dicho programa, no podrían cubrir en su totalidad. Según Alcázar (2016) los programas asistencialistas – como el Vaso de Leche y Comedores – han sido herramientas eficaces cuando de combatir el hambre se trata; así, se han mostrado centrales en la

década de 1990 como “respuesta a la crisis económica y la prevalencia de la pobreza, sumada a problemas nutricionales que caracterizaron esa etapa... para mejorar la calidad de vida de los segmentos más pobres de la población” (pág. 271). Sin embargo, durante el tiempo que han existido, tanto el Programa de Vaso de Leche como el de Comedores, no han podido superar una serie de dificultades y deficiencias, entre las que ocupa un lugar central el de la focalización o selección de sus beneficiarios:

En el caso del VdL, varios estudios de alcance nacional (Alcázar y otros 2003, Gajate e Inurritegui 2002, Stifel y Alderman 2003) identificaron problemas de focalización y de pérdidas de los recursos asignados debido a las ineficiencias del programa y la corrupción. Ambos programas, y en particular el de Comedores (CP), han sido, además, utilizados con fines políticos (Portocarrero y Romero 2000). A su vez, los programas carecen de un diseño técnico (Alcázar 2007); el Banco Mundial (2005) señala que CP es el que peor focaliza (pág. 272).

2.2.5. Errores tipo en la focalización

De acuerdo con lo señalado por Domelen (2007) los beneficios que traería la focalización para un gobierno serían varios: afrontar las desigualdades económicas con recursos limitados, dirigir los escasos recursos hacia zonas desatendidas, asumir el costo de oportunidad de atender a determinadas poblaciones con recursos públicos, maximizar el impacto de indicadores claves de desarrollo, entre otros. En todos estos casos, focalizar implica usar racionalmente los escasos recursos públicos para atender quirúrgicamente un problema específico relacionado a cierta población especialmente vulnerable, diferenciada de aquella que no lo es.

Este autor resalta un aspecto importante de la focalización, como es la llamada "paradoja de la focalización", por la cual una mejor

focalización puede servir para socavar el apoyo político más amplio a un programa, sobre todo de los programas más focalizados en población estrictamente pobre o vulnerable, cuya inversión puede ser percibida como gasto por los sectores mayoritarios (pág. 10). El ejemplo que se puede citar es el de las inversiones para conseguir el acceso a la educación de los niños más pobres; esta inversión puede no ser valorada por los padres más preocupados por la calidad de la educación para sus hijos de clase media. Es decir, mientras más se focaliza, el programa pierde apoyo político pues tiende a desligarse de las prioridades de la mayoría de los sectores.

Sorteando esta paradoja de la focalización, el autor refiere dos errores tipo que se presentan en la focalización: la filtración y sub cobertura. Respecto a la sub cobertura, Domelen (2007), señala que la misma es importante para evaluar el impacto de un proyecto o programa respecto de la población en situación de pobreza que lo recibe. En este caso la sub cobertura, a diferencia de la filtración, está relacionada a la cantidad de pobres que son excluidos de los beneficios de un programa (2007: pág. 7). Los errores cometidos que dan como resultado la sub cobertura son importantes para desarrollar una apreciación técnica que permita mejorar la focalización en un futuro cercano.

Mientras tanto la filtración, también conocida como error de inclusión, puede ser entendida como un indicador de la eficiencia del proceso de focalización de un programa, y viene a ser generada por un conjunto de dificultades, incluyendo falta de información para identificar al hogar pobre o comunidad pobre, según sea el objetivo del proyecto o programa. La incapacidad para excluir de los beneficios a los no pobres, es también una posible fuente de filtraciones en el proceso. Factores como la presión política por parte de diferentes sectores de la sociedad pueden operar en contra de lo establecido por la focalización, vulnerando sus resultados.

De acuerdo con el mencionado autor, existe una relación directa entre ambos tipos de errores, ambas guardan cierta correspondencia que es explicitada en el incremento del alcance de ciertos programas que tienen éxito en la superación de la pobreza y se busca darles un mayor alcance. Por ejemplo, estudiando la ampliación de la cobertura de los más exitosos programas de transferencias condicionadas, el autor puede concluir que normalmente la ampliación de la cobertura está acompañada de una serie de fugas o filtraciones; aproximadamente de un punto porcentual de ampliación de la cobertura implicaría 0.46 puntos porcentuales de filtración. Esto puede deberse, entre otros factores explicativos, al hecho de que en áreas urbanas las fugas empiezan en niveles bajos de cobertura, o al costo de oportunidad de la participación de pobres urbanos en estos programas versus la posibilidad de encontrar empleo.

Estos dos tipos de errores en la focalización, fueron advertidos también, y con anterioridad, por Cornia & Stewart (2003), en la medida que afectan la efectividad de los mecanismos de focalización.

En el primero no se llega a la población objetivo (*exclusión*), y nos referimos a él como un error F, por tratarse de una *falla* en el objetivo principal de la intervención. El segundo tipo de error es el que tiene lugar cuando la intervención llega a población no destinataria (*inclusión*), y lo denominaremos error E, dado que implica una cobertura *excesiva*. Una de las principales críticas a los esquemas nutricionales en general, y por lo tanto a los esquemas no focalizados en general, es el alto índice de errores E. (pág. 564).

Al igual que el anterior autor, Cornia & Stewart (2003) advierten una relación entre ambos tipos de errores, puesto que, dada su experiencia, “cuando se procura un nivel bajo de errores E tiende a aumentar los errores F, puesto que algunos miembros del grupo

objetivo pueden ser eliminados del esquema” (pág. 564). Asimismo, el esquema de focalización es también relevante para considerar la ocurrencia de errores tipo E u F:

Los errores F tienden a ser bajos para los subsidios universales cuando éstos se manejan sin restricciones, y por lo general si se les raciona, o sea, si cada hogar tiene derecho a determinado número de raciones. Pero cuando están racionados es indispensable que los centros o lugares donde se otorgan los subsidios sean accesibles. (pág. 565).

2.2.6. Problemas de la focalización

Los errores mencionados en el punto anterior pueden tener su origen en un conjunto factores que podríamos denominar problemas que plantea la focalización de un Programa Social. Entre estos, Cornia & Stewart (2003) en el estudio anteriormente citado, señalan como uno de los temas centrales de la focalización los costos que su operación representa:

Se calcula que los costos administrativos son más elevados para los programas de asistencia alimentaria focalizados: entre dos y cinco por ciento del costo total (los costos administrativos de los esquemas de Sri Lanka y Jamaica se calculan en dos y cuatro por ciento de los costos totales, respectivamente). Evidencias obtenidas en el Reino Unido y Estados Unidos apoyan esta conclusión. En el caso de siete programas británicos, los costos administrativos se estimaron en alrededor de 3.5% de los costos totales para los programas universales, pero entre cinco y 15 por ciento para los programas focalizados; en tanto que en el caso de Estados Unidos se encontró que los costos administrativos de los programas universales eran de 2.5% en comparación con 12 por ciento para dos programas dirigidos. (pág. 566)

De esta manera, los costos de la focalización deben ser tomados en cuenta para evitar dificultades en el funcionamiento de un programa y así garantizar una menor incidencia de los errores de inclusión o exclusión en el mismo.

Beltrán & Lavado (2015) se explayan más al momento de señalar los costos de la focalización, necesarios para que la institución responsable de la implementación de un programa adquiera la información necesaria y apropiada para distinguir entre “un hogar que se hace pasar como pobre y uno que realmente lo es” (pág. 6). En función de ello, citando los estudios realizados por Coady, Grosh, & Hoddinott (2004), dan cuenta de los diferentes tipos de costos que pueden afectar la focalización:

1. Costos administrativos: son los costos relacionados a la recolección de información.
2. Costos privados: son aquellos vinculados con las condiciones que debe cumplir el beneficiario para seguir en el programa (por ejemplo: ir a chequeo médico, asistir al colegio).
3. Costos de incentivos: cuando los programas distorsionan las decisiones de las familias. Por ejemplo, si una familia que no es potencialmente beneficiaria, y está en el límite entre serlo o no, decide hacer lo que sea necesario para cambiar su estatus, a fin de ser considerada como beneficiaria.
4. Costos sociales: cuando el gobierno causa estigmas sociales por identificar a una familia como miembro de la población objetivo (por ejemplo, tener la necesidad de autodenominarse como pobre para acceder al programa).
5. Costos políticos: ya que es posible que las familias que no son miembros de la población objetivo muestren su descontento en las elecciones de las autoridades de turno (Beltrán & Lavado, 2015, pág. 6).

En lo que respecta a los costos de la focalización, estos se evidencian de forma más marcada en los programas que benefician a Personas con Discapacidad, dado los altos costos de diagnosticar adecuadamente el tipo y gravedad de la discapacidad que padecen los individuos. Deshpande & Li (2019), dan cuenta de los costos y procedimientos con los que deben correr las Personas con Discapacidad para acceder a los beneficios de programas de empleo, incluyendo los costos cognitivos o emocionales que implica para estas personas la aplicación a programas de empleo en las cuales pueden enfrentarse a situación de discriminación o dificultades circundantes a su situación en el contexto de trabajo al que logren acceder.

Asimismo, otra dificultad a tener en cuenta en la focalización es el apoyo político que reciben los Programas Sociales, en este caso los autores anteriormente citados, Cornia & Stewart (2003) señalan que los esquemas universales en los subsidios alimentarios tienen un mayor apoyo político que los focalizados. En cuanto se focaliza un programa de ayuda social, el apoyo de la población, sobre todo de la que forma parte de las categorías o grupos poblacionales focalizados deja de apoyar la medida, lo cual puede representar un costo político para la gestión que opera la focalización.

Respecto del impacto diferenciado de los Programas Sociales focalizados y universales en el nivel de pobreza de un país, Greenstein (2022), respecto del caso de los Estados Unidos, señala que ambos tipos de programas han tenido, en general, impacto en la reducción de la pobreza de ciertos sectores de la población, sin embargo, han tenido impactos diferenciados según grupo etario: en el caso de grupos más vulnerables (por ejemplo, adultos mayores de 65 años a más) los programas Universales han mostrado un mayor impacto, mientras que los programas focalizados tuvieron mayores beneficios en la población menor de 65 años, con condiciones

específicas de vulnerabilidad (discapacidad, empleo, etc.). Tal como señala:

Sin embargo, los impactos antipobreza de los programas difieren marcadamente entre los grupos de edad. El impacto antipobreza del Seguro Social es mucho mayor entre las personas de 65 años o más. Entre los menores de 65 años, los programas focalizados tienen el mayor impacto antipobreza. En 2017, los programas focalizados mantuvieron fuera de la pobreza a 9,5 millones de menores de 18 años, mientras que el Seguro Social mantuvo fuera a 1,5 millones. Entre todas las personas menores de 65 años, los programas específicos mantuvieron a 19,8 millones fuera de la pobreza en 2017, mientras que el Seguro Social mantuvo fuera a 9,4 millones, o menos de la mitad. UI, otro programa universal, mantuvo a 500,000 personas menores de 65 años fuera de la pobreza en 2017.

Este impacto diferenciado hace relevante la elección del tipo de Programa Social (si focalizado o universal), dependiendo de las características de la población en la cual se requiere impactar. Desde la perspectiva del autor, se debe considerar también la capacidad de los potenciales beneficiarios del Programa Social para asumir la carga administrativa que representa su adscripción al mismo, tanto en los casos que corresponde a un programa focalizado (en cuyo caso la carga administrativa es mayor), como en los universales (en cuyo casi subsiste una –menor- carga administrativa) (Greenstein, 2022).

Asimismo, la focalización puede tener consecuencias no deseadas en la población y sus formas de organización. Montes Marín (2020) refiere, desde una perspectiva que privilegia la organización comunal y el derecho universal de los ciudadanos al bienestar social, que la focalización en Chile ha generado un incentivo perverso para los grupos de ciudadanos en situación de pobreza, generando una dirigencia ‘especializada’ en aparentar vulnerabilidad y pobreza y,

asimismo, hábiles en postular a los programas de ayuda social que brinda el Estado, para lo cual desarrollan y cultivan relaciones clientelares con sus representantes. Si bien, esta argumentación puede resultar un tanto exagerada, no se pueden descartar, de plano, estos efectos colaterales de la focalización. Conviene tenerlos en cuenta toda vez que el principal actor investigado en el presente trabajo, la dirigente de Comedor Popular, puede incurrir en dichas prácticas a fin de no perder la relación que tiene en este caso con las municipalidades, quienes proveen los alimentos necesarios para que su organización subsista.

2.3. Definición de Términos Básicos

2.3.1. Políticas públicas

Según Graglia (2017, pág. 21) las políticas públicas se definen, básicamente, en virtud de dos elementos: uno descriptivo, relacionado al ente que las ejecuta, el cual es una entidad de gobierno; y un elemento prescriptivo relacionado a sus fines, deben satisfacer necesidades sociales. Las políticas públicas, para el mencionado autor, son tales dado que convergen en la intersección entre lo estatal y lo social; sin embargo, ello no es motivo para confundir lo estatal y lo social con lo que es *público*.

2.3.2. Política Social

Dentro del espectro de acciones que desarrolla el estado, Molyneux (2007) entiende la Política Social como un espacio diseñado para asegurar, en su sentido más amplio la reproducción social, vale decir con las prácticas que están relacionadas al bienestar y seguridad social de los ciudadanos:

La política social se teoriza comúnmente como un dominio de acción estatal diseñado para asegurar, en su sentido más amplio, la reproducción social. La mayoría de las definiciones identifican la política social con las prácticas estatales y las formas institucionales

que influyen directamente en el bienestar y la seguridad de los ciudadanos de una sociedad en particular (pág. 1).

2.3.3. Programas focalizados

Se entiende por programas focalizados aquellos que van dirigidos a usuarios específicos en contraposición a los que son de tipo universal, las cuales van dirigidas a todos los habitantes de un país o región, sin que sean relevantes las diferencias internas que hay entre sus integrantes, ya sean estas políticas o económicas. De esta manera, los programas selectivos establecen un conjunto de criterios para delimitar su atención a un grupo determinado de personas, los cuales pueden ser un segmento poblacional, aquellos que desarrollan determinada actividad, que forman parte de cierta organización o que habitan en cierta localidad geográfica.

2.3.4. Filtración

La efectividad de la focalización se mide por la capacidad para controlar dos errores presentes en toda política de focalización como son la Filtración y Sub Cobertura. La Filtración, tal como la define Cornia & Stewart (2003), es un error común en los programas sociales, conceptualizado como un *error de exceso*, dado que, sobre todo, ocasiona que se incluyan beneficiarios de forma excesiva, es decir que no deberían formar parte del programa ya que no cumplen los criterios de adscripción establecidos para dicho programa.

2.3.5. Sub cobertura

Cornia & Stewart (2003), conceptualizan la sub cobertura como un error de exclusión, puesto que se excluye a un contingente de la población que el programa debería atender, dado que cumplen los requisitos para su atención, se trataría de un error tipo F (de falla, dado que el programa falla al no atender dicha población). Dependiendo de la naturaleza del apoyo que brindan los programas sociales, los errores tipo F pueden ser relativamente bajos p. ej. en el caso de subsidios universales, sobre todo cuando estos se manejan

sin restricciones. En el caso de programas que van dirigidos a usuarios específicos, el error tipo F tiende a aumentar, sobre todo en aquellos casos en los que no se consideran todos los costos necesarios para lograr una focalización eficiente. (pág. 565).

2.3.6. Percepción social

Chanca Flores & Bernedo Huachos (2019) señalan que la “percepción social tiene que ser entendida como el proceso mediante el cual las personas interpretan la realidad sociocultural. Así como también, es la forma de ver a los otros, ya sea de forma individual o colectiva y de qué manera interpretamos su actuación”. Asimismo, Bertoni & López, (2010) señalan que “Las percepciones sociales del ambiente constituyen sistemas cognitivos en los que es posible reconocer la presencia de opiniones, creencias, valores y normas sobre el ambiente natural de las personas y que van a determinar la orientación actitudinal positiva o negativa para la conservación de la naturaleza”.

2.3.7. Cogestión

Borrini-Feyerabend & et al. (2001) señalan que la cogestión se puede entender como un “manejo conjunto”, situación en la cual dos o más actores sociales coordinan, negocian y establecen las reglas de juego para gestionar un proyecto o programa. El modelo planteado por los autores tiene componentes interrelacionados: contexto, proceso, planes y organizaciones. El concepto, según señala, surge sobre todo en el marco del manejo de áreas naturales protegidas, en el cual, las entidades técnicas encargadas de la preservación deben articular con las comunidades locales y sus organizaciones para hacer efectiva tal protección.

2.4. Contexto de la investigación: Los comedores en el distrito de San Juan de Miraflores

En esta sección, de manera introductoria nos referiremos a la situación del Programa de Complementación Alimentaria, en su modalidad de comedores, en el distrito de San Juan de Miraflores, como una forma de darle contexto al abordaje del tema específico que nos interesa: las falencias del proceso de selección de usuarios o focalización en sentido amplio que realizan estas organizaciones sociales de base.

Blondet, una de las primeras autoras que estudia a profundidad y de forma rigurosa el fenómeno de los comedores populares los define como organizaciones sociales conformadas por la población de escasos recursos en todo el país, para hacer frente a las crisis sociales y económicas que atravesó el país en los años 80. (Blondet & Montero, 1995). Posteriormente, el fenómeno de los comedores populares se complejiza y aspectos relacionados a la participación política y de género cobran mayor relevancia en la definición de esta organización popular y comunitaria (Pereyra, 2016), sin embargo, no es la intención ahondar en las diferentes definiciones de los comedores, sino más bien recalcar el carácter autónomo del nacimiento, gestación e implementación de los comedores, la cual luego, con la Ley N° 25307, Ley de Creación del Programa Nacional de Asistencia Alimentaria (PRONAA) en 1992, que viene a ser el antecedente del cual nacería luego el Programa de Complementación Alimentaria. Luego de ello, este carácter autónomo es reconocido por la normatividad del PCA, cuando señala, en el Modelo de Convenio aprobado mediante Resolución Ministerial N° 254-2017-MIDIS, que las municipalidades tienen la obligación de “Respetar la autonomía de gestión y organización de las Organizaciones Sociales de Base que realicen el apoyo alimentario”.

De igual manera, mediante el DS N°002-2008-MIMDES se aprueba el Reglamento de la Ley N° 28540, Ley que crea el Registro Unificado Regional de Beneficiarios (RUBEN) de los Programas Sociales, en el cual los comedores deben registrar a sus usuarios, con apoyo y asistencia técnica de

las Municipalidades. Según lo estipulado en este reglamento, los comedores elaboran y/o actualizan sus padrones de usuarios de forma semestral y los remiten a la Municipalidad a fin de que esta registre a dichas personas en el RUBEN. Ahora bien, el mencionado reglamento define a los beneficiarios de los Programas Sociales como “Personas en *situación de vulnerabilidad, exclusión o pobreza*, que acceden temporalmente a bienes o servicios de uno o más programas sociales” (Cursiva nuestra) (Decreto Supremo N°002-2008-MIMDES).

Asimismo, en la Resolución Ministerial N°167-2016-MIDIS, que aprueba el Reglamento de las modalidades de atención del Programa de Complementación Alimentaria, se define como usuario/a del programa a la persona que recibe el apoyo alimentario que le otorga el Centro de Atención bajo una modalidad específica (como la de comedores), debiendo estar incluido en el Padrón de usuarios del Centro de Atención, el cual a su vez se registra en el RUBEN. Es decir, si bien el Reglamento de las modalidades del PCA no lo señala explícitamente, en base a sus definiciones queda claro que sus beneficiarios debieran ser personas en situación de vulnerabilidad, exclusión o pobreza.

San Juan de Miraflores tiene un total de 177 comedores, los cuales, según el registro del padrón de usuarios de los comedores atienden a un total de 16913 usuarios, contando con un promedio de 96 usuarios por comedor. De acuerdo a su normativa (Ley N°25307) las integrantes de estas organizaciones sociales de base deben habitar en “áreas urbano-marginales” o en “zonas deprimidas”, y de hecho estas organizaciones surgieron y desarrollaron en zonas de pobreza y vulnerabilidad social a lo largo de todo el distrito de San Juan de Miraflores. Sin embargo, la situación de estas locaciones donde se ubican los comedores no ha tenido un desarrollo uniforme, permaneciendo algunas zonas en situación de pobreza y vulnerabilidad, mientras que otras han visto un progreso económico más significativo.

Capítulo III

Hipótesis y Categorías

3.1. Hipótesis

De acuerdo con Mira et al., (2004), “una hipótesis cualitativa es una declaración que propone una relación entre variables, pero se centra en describir las características o cualidades de un fenómeno sin cuantificarlas”. En ese mismo sentido, Malegarie y Fernández (2016), “las hipótesis indican lo que se está buscando o tratando de probar, y como proposiciones tentativas sobre el fenómeno investigado pueden surgir dentro de un diseño cuantitativo; así como de uno cualitativo”.

Sobre la base de lo expuesto, para el desarrollo de la presente investigación, se plantean las siguientes hipótesis:

3.1.1. Hipótesis general

Las deficiencias en el proceso de focalización de usuarios incrementan los niveles de filtración del PCA, en su modalidad de Comedores, al limitar la capacidad de aplicar los criterios técnicos de selección de usuarios, en el distrito de San Juan de Miraflores.

3.1.2. Hipótesis específicas

- A. La independencia legal de los comedores como organizaciones sociales de base conflictúa y prima sobre el carácter técnico del proceso de focalización de la población usuaria que deben realizar dichos comedores.

- B. El aporte propio de los Comedores al programa de complementación alimentaria, en términos de insumos, pago de servicios y trabajo, es significativo y genera resistencia a la

aplicación de los criterios técnicos establecidos por la focalización.

- C. La percepción social de las dirigentes del Comedor respecto de la pobreza y/o vulnerabilidad social limita la posibilidad de aplicar rigurosamente los criterios técnicos de selección de usuarios establecidos por el PCA.

3.2. Operacionalización de categorías

La presente investigación tiene las siguientes categorías:

3.2.1. Categoría 1: filtración

Aquella que impacta o tiene efectos sobre esta categoría, para el caso del presente estudio se trata de las deficiencias del proceso de focalización de usuarios en los Comedores del PCA.

3.2.2. Categoría 2: focalización

Es aquella que se ve afectada en esta categoría, en la cual se observan los efectos e impactos de esta. Para el caso del presente estudio se trata del nivel de filtración del Programa de Complementación Alimentaria.

En las siguientes secciones se muestra cómo se operacionalizan dichas categorías para el presente estudio:

Definición conceptual de la Categoría 1: nivel de filtración

El nivel de filtración en programas sociales queda definido operacionalmente como el porcentaje de usuarios/as que figuran en los padrones de atención de los Comedores de San Juan de Miraflores, que reciben el apoyo alimentario sin que sus características socio económicas determinen que en realidad necesitan dicho apoyo. De esta forma el nivel de filtración se mide por

la proporción de usuarios del programa que no debieran formar parte del mismo, respecto del total de usuarios de dicho programa.

Tabla 1

Operacionalización de la categoría 1

Categoría	Definición conceptual	Definición operacional	Sub categoría	Unidad de Medida
Nivel de filtración	Porcentaje de beneficiarios de algún proyecto o programa social que no cumplen los requisitos para serlo	Porcentaje de usuarios que figuran en los padrones de atención de los Comedores pero que, por sus características socio económicas o de vulnerabilidad, no lo requieren	Grupo usuario del Programa que forma parte del padrón pero que, sin embargo, no ha atravesado por proceso de selección alguno.	Usuarios

Definición conceptual de la categoría 2: proceso de focalización

El proceso de focalización de usuarios en programas sociales queda definido como el conjunto de actividades realizadas por los operadores del servicio a fin de seleccionar a sus potenciales usuarios, verificando que cumplan los requisitos establecidos para su adscripción y recepción del apoyo que este programa brinda. De esta forma, el proceso de focalización depende de las capacidades e integridad del equipo humano que lo ejecuta, así como las condiciones para su implementación. En el presente estudio se entiende la focalización en un sentido amplio como el proceso para la selección de usuarios de los Comedores. En el siguiente cuadro se muestra la operacionalización de esta categoría para la presente investigación.

Tabla 2*Operacionalización de la categoría 2*

Categoría	Definición conceptual	Definición operacional	Sub categoría	Unidad de Medida
Proceso de focalización de usuarios	Conjunto de actividades realizadas con una secuencia lógica que permite focalizar la intervención, proyecto o programa en la población que requiere el apoyo brindado por el mismo	Procedimiento seguido por los actores, del Gobierno Local o de la Organización Social de Base, para inscribir a los usuarios en el padrón de los comedores	Deficiencias identificadas en el proceso de focalización	Deficiencias en la focalización

Capítulo IV

Metodología del Estudio

4.1. Método y alcance de investigación

4.1.1. Método

La ruta seguida para el desarrollo de la presente investigación es cualitativa, tanto en relación con sus objetivos como a sus métodos. La investigación cualitativa, de acuerdo con lo señalado por Hernández & Mendoza (2018), brinda herramientas útiles para el abordaje de fenómenos sociales en los que inciden las percepciones de los sujetos de investigación. Asimismo, la ruta cualitativa es útil ya que el investigador aborda el problema definido y que da origen a la investigación de una forma no lineal, ni claramente delimitada en cuanto a sus fases; asimismo, parte de una lógica inductiva, en la cual se analizan los casos individuales para posteriormente generalizar y definir teóricamente un fenómeno. Esto proporciona un mayor nivel de flexibilidad para el análisis de fenómenos complejos, en los que participan una diversidad de actores. Por esta razón, el método cualitativo resulta útil para el abordaje del proceso de focalización del Programa de Complementación Alimentaria, en su modalidad de Comedores, haciendo énfasis en las deficiencias que se presentan en dicho proceso y entendiéndolas en su contexto específico.

Tanto el enfoque, así como el método e instrumentos de investigación responden principalmente a la ruta cualitativa, tal como la definen Hernández & Mendoza (2018), haciendo énfasis en lo que la diferencia de la ruta cuantitativa, en tanto esta última se asienta sobre un paradigma positivista o neopositivista, la primera lo hace sobre uno fenomenológico, constructivista o interpretivista; mientras la ruta cuantitativa parte del supuesto de la existencia de una realidad objetiva cuya “naturaleza” se requiere determinar, la cualitativa tiene

como punto de partida una realidad subjetiva que se construye socialmente, la cual el investigador trata de entender o comprender a través de captar su complejidad mediante sus diferentes instrumentos de investigación, y con pleno sentido de que dicha aproximación puede modificar la realidad subjetiva investigada (Hernández & Mendoza, 2018, pág. 12).

De esta forma, tanto por el objeto de estudios abordado, así como por el método e instrumentos de investigación a ser utilizados, la ruta cualitativa ha sido considerada por los suscritos como la más adecuada para aproximarnos a la realidad de los procesos de gestión municipal y social a través de los cuales se definen quienes son, y quienes no, usuarios del Programa de Complementación Alimentaria, en su modalidad de Comedores.

4.1.2. Tipo o alcance de investigación

De acuerdo con Ricoy (2006), la investigación cualitativa prioriza un paradigma de investigación de tipo interpretativo, el cual se origina en la fenomenología, el interaccionismo simbólico interpretativo, la etnografía, entre otros, el cual, a decir del autor mencionado, se caracteriza por:

Profundizar en la investigación, planteando diseños abiertos y emergentes desde la globalidad y contextualización. Las técnicas de recogida de datos más usuales son la observación participativa, historias de vida, entrevistas, los diarios, cuadernos de campo, los perfiles, el estudio de caso, etc.

En este sentido, la presente investigación de tipo cualitativo, orientada a la interpretación de aspectos relacionados a la focalización a través de diferentes prácticas de gestión gubernamentales y sociales del Programa de Complementación Alimentaria, en su modalidad de Comedores, en el distrito de San Juan de Miraflores.

4.2. Diseño de investigación

Los diseños de investigación cualitativa, según Álvarez-Gayou (2003), se entiende como la construcción del “marco interpretativo” de la investigación, el cual nos ayudara a comprender y dar sentido a los datos que se recojan y sistematicen a lo largo de la investigación. Para el autor, un marco interpretativo es “paradigmas que nos hablan de una forma de ver, de enmarcar los fenómenos, y no necesariamente de un procedimiento para obtener datos o información” (pág. 42). De esta forma, los marcos interpretativos, buscan la comprensión del significado de los fenómenos sociales, a diferencia de los diseños de investigación cuantitativos, los cuales están más referidos a determinación de elementos que permitan la explicación científica de los fenómenos.

De esta forma, en virtud de la naturaleza de la presente investigación, de tipo cualitativo y orientada hacia la interpretación de las prácticas de gestión municipal y social para determinar la admisión de usuarios en un programa social, se ha optado por un diseño fenomenológico y hermenéutico, a través del cual se pueda analizar las declaraciones y experiencias narradas por los actores sociales involucrados en los mencionados procesos de focalización de usuarios, registrando la forma cómo perciben los criterios de focalización y de qué manera los aplican en su realidad cotidiana.

De acuerdo con Álvarez-Gayou (2003), la hermenéutica es un paradigma interpretativo aplicado en diferentes investigaciones que buscan comprender el significado de las declaraciones y conductas de grupos sociales definidos; mientras que, la fenomenología se centra en la experiencia de la persona, pero principalmente, en cómo percibe dicha persona la experiencia vivida. Desde la perspectiva de este diseño, “el análisis de datos consiste en un proceso de lectura, reflexión, escritura y reescritura, lo que permite al investigador transformar la experiencia vivida en una expresión textual” (pág. 88).

4.3. Población y muestra

4.3.1. Población

En la línea de lo señalado por Hernández y Mendoza (2018) la población del presente estudio la constituyen un conjunto de elementos o, en este caso, personas, que tienen características comunes y observables y, asimismo, pertenecen a un mismo grupo que tiene iguales responsabilidades en el proceso de focalización de usuarios del Programa de Complementación Alimentaria en su modalidad de Comedores.

De esta manera, la población del presente estudio es, principalmente, las operadoras del servicio brindado en la modalidad de Comedores del Programa de Complementación Alimentaria, en un total de 10 personas, que vienen a ser las socias e integrantes de las organizaciones sociales de base que representan. En segundo lugar, están los funcionarios y profesionales de la Municipalidad distrital de San Juan de Miraflores, en un total de 5 personas, encargados de operar el Programa, ejecutando las acciones necesarias para su implementación dentro de su jurisdicción. En tercer lugar, están los y las usuarios de dicho Programa, personas que fueron adscritas al mismo a razón de su condición de pobreza, situación en la cual no pueden, por sus propios medios, cubrir una canasta alimentaria para ellos o sus familiares, en un total de 5 personas. De esta manera, en total se considera una población de 20 personas para el presente estudio.

4.3.2. Muestra

Dado el tipo cualitativo de la investigación, así como su diseño fenomenológico y hermenéutico, la muestra que se selecciona para la obtención de la información necesaria para realizar un análisis adecuado y pertinente a fin de obtener los resultados planteados, es de tipo intencionada o por conveniencia buscando que permitan describir e interpretar los fenómenos relevantes alrededor del proceso

de focalización. Así, para la presente investigación la muestra estará compuesta por 205 personas, de las siguientes instituciones:

- **Municipalidad Distrital de San Juan de Miraflores**
5 funcionarios, coordinadores y/o profesionales de las áreas funcionales que participan en la operación del Programa de Complementación Alimentaria.
- **Comedores**
10 socias o participantes que operan el servicio brindado en los comedores del distrito de San Juan de Miraflores.
- **Usuarios/as de Comedores**
5 usuarios/as del servicio brindado por los Comedores del distrito de San Juan de Miraflores.

4.4. Técnicas e instrumentos de recolección de datos

Dado el objetivo de la presente investigación se considera la entrevista en profundidad como la técnica más adecuada de recojo de la información. De acuerdo a Álvarez-Gayou (2003) la entrevista “es una conversación que tiene una estructura y un propósito... busca entender el mundo desde la perspectiva del entrevistado, y desmenuzar los significados de sus experiencias” (pág. 109). De esta manera, la entrevista nos ayudará a entender de qué forma se operan los procesos de focalización o selección de usuarios del programa, por parte de los diferentes actores que intervienen en ella.

Siendo interés del estudio comprender la forma en la que entienden y operan los mencionados procesos de focalización, guardando correlación entre los tópicos consultados a través de la entrevista en profundidad a los diferentes actores, es pertinente considerar como instrumento del presente estudio la guía de preguntas semi estructurada. Es decir, se busca la versión de los diferentes actores sobre tópicos comunes, pero con la flexibilidad necesaria para no convertir la conversación en una camisa de fuerza.

De acuerdo con Hernández & Mendoza (2018), en las entrevistas que usan guías de preguntas semiestructuradas “el entrevistador tiene la libertad de introducir preguntas adicionales para precisar conceptos u obtener mayor información” (pág. 449). Ahora bien, esta guía de preguntas semiestructurada debe ser preparada con anticipación y validada antes de su aplicación en campo. Dentro de dicha guía se consignan las preguntas de manera general respecto a los principales tópicos que se requiere abordar con el actor. En caso, el responsable de la aplicación del cuestionario considere interesante y necesario abordar algún otro tópico no considerado podrá hacerlo en la medida en que sea relevante y relacionado a lo conversado en la entrevista.

Asimismo, ya que buena parte del proceso de focalización del programa se plasma en documentación administrativa que es generada y resguardada tanto por los funcionarios municipales, así como por las socias de los Comedores, una técnica de recojo de información complementaria a la entrevista será el análisis sistemático de documentos. Esta técnica, también conocida como la de recolección de datos secundarios, implica la revisión documentos, registros o bases de datos físicos o digitales de asuntos relacionados a la temática de la investigación, en nuestro caso, a los procesos de selección de usuarios de los Comedores pertenecientes al Programa de Complementación Alimentaria del distrito de San Juan de Miraflores.

De esta forma, el análisis documental tiene por instrumento una ficha de revisión de documentos, que facilite la extracción de contenidos relevantes de los documentos revisados en relación a los objetivos de la investigación.

Asimismo, los factores del tipo estructural, que inciden en el inadecuado proceso de focalización, son aquellos que no se pueden ser modificados de manera sencilla a través de la gestión o administración del programa, sino que más bien forman parte del modelo de organización y funcionamiento del Programa a través de los comedores.

4.5. Técnicas de análisis de datos

De acuerdo con Hernández & Mendoza (2018) el análisis de datos cualitativo implica la organización de la totalidad de datos recogidos a través de la aplicación de los instrumentos de la investigación, en este caso, sobre todo, la transcripción de dichos datos y su incorporación en un sistema de organización de dichos datos, que permita encontrar relaciones entre los mismos, posibilitando la generación de significados, así como temas nuevos aledaños al tema central investigado (pág. 442). Asimismo, señalan que este tipo de análisis es iterativo y recurrente, pudiéndose realizar manualmente o con ayuda de algún software informático.

En el caso de la presente investigación, el análisis de datos se ha realizado de forma manual, con apoyo de una matriz Excel, almacenando cada dato relevante de la transcripción de las entrevistas o análisis documental en una fila de la matriz hasta completar todos los datos recogidos, estableciendo las conexiones que surjan y que, asimismo, sean relevantes para la generación de significado y comprensión de los procesos estudiados. Álvarez-Gayou (2003), citando a Krueger, postula que el análisis de datos cualitativos debe ser sistemático, seguir una secuencia y un orden, señalando seis pasos para ello: i) contar con una secuencia ordenada de obtención de datos plasmada en los instrumentos de investigación, ii) registrar adecuadamente la información, no solo a través de la grabación, sino también de la toma de notas, iii) codificar claramente la información, sobre todo la relevante para el estudio; codificar se refiere a 'etiquetar' la información de acuerdo a los objetivos de la investigación, iv) el cuarto paso sería la verificación participante, es decir verificar los posibles hallazgos mediante la repregunta a los sujetos de investigación. Los pasos 5 y 6, son mayormente aplicables a los grupos focales y consistente en v) ver coincidencias entre lo aprehendido por el investigador y el colaborador, y vi) verificar los resultados con otros investigadores de fenómenos sociales similares. Para la presente investigación son relevantes los pasos del 1 al 4, propuestos por el autor.

Dada su relevancia, es pertinente ahondar sobre el asunto de la codificación o etiquetado de los datos recogidos. “La codificación funciona en dos niveles (Hernández & Mendoza, 2018, Álvarez-Gayou, 2003): i) codificación abierta, relacionada al primer acercamiento del investigador a los datos, en el cual va realizando anotaciones generales, no muy precisas, respecto de lo que le genera el dato, para en un momento posterior, proceder con la ii) codificación axial, en la cual se establece con mayor precisión toda una familia de códigos y sub códigos, así como las relaciones que hay entre ellos, arrojando luces respecto de los planteamientos de la investigación”.

Sin embargo, ambos autores citados coinciden en que la codificación de los datos recogidos y sistematizados, no es un proceso rígido, pudiendo el investigador colocar ciertos códigos en la etapa abierta para luego cambiarlos por otros, conforme el análisis avanza y se avizoran otros contenidos y temas de mayor relevancia según los objetivos planteados para la presente investigación. Así, el fin del análisis de datos es lograr una mejor comprensión del fenómeno de los procesos de selección de usuarios o focalización que se opera en el marco del Programa de Complementación Alimentaria en su modalidad de Comedores.

Capítulo V

Resultados y Discusión

5.1. Resultados y análisis

En el presente capítulo del estudio se presentan los resultados producto del análisis de la información recolectada a través de la aplicación de entrevistas a las operadoras del servicio brindado por los Comedores, y funcionarios de la Municipalidad distrital de San Juan de Miraflores, así como de la revisión de diferentes registros administrativos del Programa, tanto a nivel de los Comedores como de la Municipalidad. Asimismo, se analiza e interpretan los resultados a través de un enfoque fenomenológico.

El contenido de esta sección se organiza en diferentes ítems, los cuales han sido ordenados en función de las principales categorías abordadas en el estudio, agrupadas según los objetivos específicos perseguidos en el mismo. Se presentan los principales resultados del estudio, según los objetivos perseguidos: i) la condición legal del Comedor, así como la percepción de tiene sus operadoras respecto de la misma en términos de independencia para la toma de sus decisiones; ii) El proceso de selección de usuarios del Comedor, identificando los diferentes tipos de usuarios establecidos por las operadoras de los Comedores. iii) el Aporte, en términos de recursos financieros y logísticos, del Comedor para la sostenibilidad del servicio, en comparación con el aporte del Estado. La sistematización y análisis de la información recogida en el trabajo de campo en cada una de las sub secciones de este capítulo nos permitirá alcanzar los objetivos planteados para esta investigación, vale decir, determinar la forma en que se focaliza o selecciona a los usuarios en los Comedores del Distrito de San Juan de Miraflores, y como está impacta en el nivel de filtración estimado del Programa PCA para el distrito.

5.1.1. Carácter legal autónomo de los comedores

En esta sección, más que describir el modelo operacional del Programa de Complementación Alimentaria en su modalidad de comedores, el cual está descrito en los lineamientos y directivas aprobados por el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, priorizamos dar cuenta de los hallazgos respecto del funcionamiento cotidiano del Comedor, tal cual la hemos podido aprehender en las visitas de campo realizadas y las entrevistas realizadas a sus dirigentas y socias, vinculados al carácter legal autónomo de los Comedores y cómo este se relaciona con el proceso de selección de usuarios y asimismo con el elevado nivel de filtración que muestran los Comedores.

El primer hallazgo relevante es que el carácter legal autónomo del Comedor, desde el punto de vista de sus operadoras no es un simple dato, sino que tiene la mayor relevancia. Las socias, en las declaraciones recogidas, lo reiteran en su discurso y es algo de lo cual se sienten orgullosas, valorando el aporte que las mismas (socias y dirigentas sociales) realizan para el funcionamiento del Comedor en términos de trabajo y autogestión; mientras que el aporte del Estado¹, se percibe como limitado y de menor valor; asimismo, el aporte de la municipalidad se observa como bajo o, en algunos casos, se percibe como nulo.

“Ese (el recurso destinado a la compra de alimentos) es un presupuesto ganado por las organizaciones, dependiendo de su cantidad de usuarios, a nosotros nos llega arroz, menestra, aceite, y un POA (huevo o atún) ... no es suficiente, sobre todo en los últimos años que es precio de todo ha subido mucho... estamos sobreviviendo

¹ El Estado, en su rol rector, ejercido a través del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, aporta lineamientos y pautas técnicas para la implementación del PCA, así como destinando un presupuesto anual a ser transferido a Gobiernos Locales para la compra de alimentos que serán entregados a los centros de atención del Programa, entre ellos los Comedores.

gracias a las señoras que hacen un gran esfuerzo... el aporte de la municipalidad es ninguno.” (Presidenta de Comedor)

Legalmente hablando, el comedor es una organización social de base que no es dependiente de ninguna entidad del Estado. Su participación en el Programa de Complementación Alimentaria (PCA), así como el hecho de recibir alimentos de este Programa, a pesar de permitirles con ello atender a sus beneficiarios, no genera dependencia alguna respecto de la Municipalidad, quien ejecuta el Programa en su territorio, o del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, quien tiene la rectoría del mismo a nivel nacional.

Es tanta la relevancia del carácter legal autónomo de los comedores que las Dirigentes más antiguas de los comedores, recuerdan que en el inicio cada comedor atendió a los usuarios de su localidad sin contar con el apoyo del Programa; algunas incluso señalan que, actualmente, en ciertos comedores del distrito para fines del Programa se reporta una cantidad de usuarios, mientras que se atiende a una mucho mayor; por ejemplo, una dirigente del Comedor nos cuenta que para fines del programa únicamente tiene 50 usuarios, mientras que en la práctica atiende a 115 personas. Su comedor inició de manera autogestionaria atendiendo a esta última cantidad de personas y cuando se incorporó al Programa únicamente se le pudo proveer de alimentos para 50 personas; era esto o no ser admitidos en el Programa².

La autonomía legal que tienen los comedores tiene su correlato en la autogestión, a la cual pueden recurrir cuando es necesario; si hay que atender sin el apoyo de la Municipalidad o el Estado, las dirigentes

² La dirigencia decidió ingresar al Programa, pero no pudieron dejar de atender a las 65 personas de su localidad; están ubicados en un asentamiento humano, una zona de mucha necesidad. Ante ello, recurrieron a lo que habían hecho anteriormente para solventar el funcionamiento del Comedor: polladas, relacionamiento con ONGs, búsqueda de donaciones, etc.

señalan que recurren a diferentes fuentes de donación de alimentos. Incluso señalan que, en el año 2019 y anteriores, era “normal” que los dos o tres primeros meses del año no recibieran la dotación de alimentos de la Municipalidad. Sin embargo, en muy raros casos se detenía la atención; los Comedores, de acuerdo a la información recogida en el trabajo de campo, buscan la forma de conseguir alimentos para seguir atendiendo a sus usuarios.

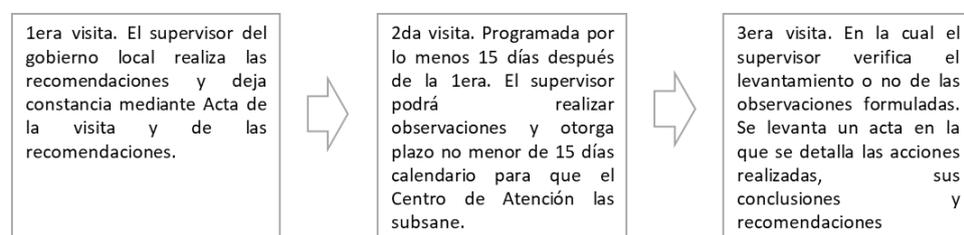
Asimismo, en el trabajo de campo realizado en el marco del presente estudio, se ha hallado que esta autonomía de los comedores, repercute en la capacidad de supervisión y/o sanción que tiene la Municipalidad: los profesionales de la Municipalidad avocados a estas labores reconocen que, de hallar faltas graves, no es común reportar y/o gestionar su sanción, puesto que los comedores poseen autonomía y es probable que no acaten las sanciones. En teoría, según el marco normativo del programa, los comedores debieran ser sancionados con una suspensión o inhabilitación para brindar el servicio alimentario en caso se detecten faltas graves o en caso de que estas sean reiteradas. En caso se detecte una falta, el comedor infractor puede recibir una amonestación de parte del supervisor y la programación de una siguiente visita dentro de 15 días. Pasado este periodo, el supervisor vuelve a visitar el Comedor: si en caso se levantó la observación todo vuelve a la normalidad, caso contrario programa una siguiente visita. 15 días después, en una tercera visita, en caso de constatar la permanencia de la falta, detona una sanción la cual puede ser la suspensión o la exclusión definitiva del Programa de Complementación Alimentaria, dependencia de la gravedad de la falta.

De acuerdo con la información recogida y analizada, las faltas graves están relacionadas con la comisión de infracciones que vulneran la calidad e higiene en la preparación de los alimentos, así como a la continuidad del servicio, es decir recibir alimentos de la municipalidad,

pero no preparar y entregar las raciones a los usuarios. Una falta grave puede ser, p. ej. dejar de atender un día sin mayor justificación; o, asimismo, almacenar los alimentos en condiciones que vulneren la salubridad. Ahora bien, por su naturaleza de organización social de base con autonomía, la Municipalidad no puede clausurar o “dar de baja” a un Comedor. Esto lo saben bien tanto las dirigentes de los Comedores como los funcionarios de la Municipalidad. Lo que sí pueden hacer es excluir al Comedor del Programa de Complementación Alimentaria y, por esta razón, ya no recibirían los alimentos para la preparación de las raciones.

Sin embargo, esto es, de acuerdo a las declaraciones del profesional de la Municipalidad a cargo de las acciones de supervisión a los comedores, por decir lo menos improbable. La exclusión definitiva de un Comedor del Programa es una medida extrema a la cual se recurre en muy raras oportunidades. Así lo confirma un integrante del equipo municipal a cargo de realizar las supervisiones en el año de ubicación del estudio (2019): “Las sanciones sí no se aplicaban muy frecuente, muy poco en realidad porque te conlleva a muchos problemas con los dirigentes, luego van a hacer sus huelgas, sus marchas, eso como que limitaba” (Entrevista a ex personal de la Municipalidad).

Figura 2. Procedimiento de supervisión del Programa de Complementación Alimentaria



Fuente: RM N°167-2016-MIDIS

Ahora bien, dado el hecho de que la máxima sanción que se puede aplicar no cancela al Comedor como organización social de base, sino que solo determina su exclusión del Programa de Complementación

Alimentaria, el Comedor puede continuar operando según su autonomía y brindaría el servicio alimentario de acuerdo a sus capacidades de autogestión, siendo que ya no recibiría más los alimentos que brinda el Programa. En este caso, el Comedor podría recurrir a realizar actividades para conseguir recursos o asimismo elevar el costo de las raciones a fin de cubrir el apoyo que les brindaba el Programa.

La autonomía de los Comedores, tal como es percibida por sus operadoras, esta (inversamente) relacionada a la importancia que le reconocen al rol cumplido por la Municipalidad Distrital en la implementación del Programa. Efectivamente, de acuerdo al análisis de la información recogida, se puede advertir que se desmerece dicho rol señalando se limita a la compra y distribución de alimentos que serán entregados a los Comedores para brindar la atención, lo cual, desde el punto de vista de las operadoras del servicio, se realiza de forma inadecuada debido posibles vicios de corrupción.

Si bien, en los estudios citados en los antecedentes del presente estudio, se da cuenta del hallazgo de vicios de corrupción en los procesos de compra de alimentos realizados en el marco del Programa (Alcázar, 2016), en el presente estudio no se aborda el fenómeno de la corrupción en sí mismo; sino en lo que respecta a sus repercusiones en el imaginario de las operadoras de los Comedores: para ellas la corrupción en los procesos gestionados por la Municipalidad deslegitima su rol como ente supervisor y/o fiscalizador de los Comedores; por lo cual no se le reconoce mayor importancia a su rol. En contraposición a ello, la importancia del rol jugado por los Comedores se tiende a sobredimensionar.

Muchas de las socias y presidentas sostienen que la compra de alimentos se demora y/o se compran alimentos de baja calidad dado que hay un acuerdo “bajo la mesa” entre proveedores y funcionarios

municipales para beneficiarse mutuamente en perjuicio de la calidad de la atención brindada en los Comedores. Las presidentas de los Comedores tienen claro que el recurso presupuestal asignado al Programa de Complementación Alimentaria, entre otras modalidades, a los Comedores, es previsto desde el Gobierno Nacional destinado al financiamiento de las labores que realizan las organizaciones sociales de base, así el rol de la Municipalidad respecto al Programa, desde la perspectiva de las Señoras se restringe a la compra y distribución de dichos alimentos, los cuales, señalan, no es suficiente para poner en funcionamiento el servicio alimentario, por lo cual todos los insumos necesarios son provistos mediante el trabajo y esfuerzo de las integrantes del Comedor:

Ese (el recurso destinado a la compra de alimentos) es un presupuesto ganado por las organizaciones, dependiendo de su cantidad de usuarios, a nosotros nos llega arroz, menestra, aceite, y un pan (huevo o atún) ... no es suficiente, sobre todo en los últimos años que es precio de todo ha subido mucho... estamos sobreviviendo gracias a las señoras que hacen un gran esfuerzo... el aporte de la municipalidad es ninguno. (Presidenta de Comedor)

Otras presidentas tienen una percepción similar de la correlación de roles y aportes de la Municipalidad y del Comedor; en esta percepción la correlación es más equilibrada, es decir, habría una equivalencia entre los aportes de ambas lo cual refuerza la imagen de una cogestión para sacar adelante el servicio alimentario que se brinda a la población vulnerable.

Sí es importante el aporte del Estado a través de la Municipalidad, pero también es importante el trabajo de las señoras del Comedor, yo diría que es mitad y mitad lo que representa, porque nosotras pagamos agua, luz, gas, a parte tenemos que comprar verduras,

pollo, carne, para complementar, compramos con lo que vendemos el menú (Presidenta de Comedor).

El discurso de las socias y presidentas de los Comedores de San Juan de Miraflores en torno a la autonomía legal, así como el aporte propio de los Comedores, frente al cual el aporte de la Municipalidad aparece disminuido y limitado, son elementos significativos que sustentan la venta de raciones al público en general, modalidad en la cual no opera, prácticamente, ningún criterio de selección de beneficiarios. Esta parte del servicio alimentario que brindan los Comedores se percibe, básicamente, como un servicio sin restricciones, para quien lo solicite y esté dispuesto a pagar el módico precio que oscila entre 3 y 4 soles.

En el comedor no se le niega a nadie, si es un trabajador, a veces viene un borrachito (ríe) y se le vende, igual a 4 soles, no se le puede negar a nadie. No le podemos obligar tampoco a que venga siempre, puede venir un día y luego otro no, así (Vocal de Comedor).

Al comedor puede ir cualquier persona, por ejemplo, usted si esta por la zona y quiere ir a comer puede hacerlo, no se le va a negar, solo que tiene que pagar 50 céntimos más (Presidenta de Comedor).

Opiniones de esta naturaleza son compartidas por la mayoría de las socias y presidentas entrevistadas en el marco del presente estudio, dando cuenta de la percepción que se tiene respecto del servicio alimentario brindado, al menos, en lo que corresponde a lo que se suele llamar “público general”. Es decir, se percibe como un servicio universal, al cual se accede a través del pago de una tarifa social, sin la necesidad de cumplir uno u otro referido a la condición de vulnerabilidad, pobreza o pobreza extrema. Como se verá más adelante, la decisión de las operadoras del Comedor de atender de esta manera al público general tiene como trasfondo otra percepción

importante que juega un rol central: la percepción según la cual se presupone que una persona, por el solo hecho de acudir al Comedor, debe ser pobre, pobre extremo o persona vulnerable.

Todos los usuarios que atendemos son pobres, no podemos decir que porque tiene casa ya no es pobre, nosotros no sabemos que pasa dentro de su casa, yo tengo un caso social que tiene su casa, pero el señor realmente necesita el apoyo, nosotros sabemos quiénes necesitan, si aquí hay usuarios que han surgido ha sido por su propio esfuerzo (Socia de Comedor)

Asimismo, esta percepción de pobreza en las personas que acuden al comedor, se complementa con la visión del Comedor como un medio para ahorrar o economizar gastos en la alimentación de personas o familias que trabajan y tienen ingresos, pero cuyas posibilidades de ahorro se ven mermadas por la necesidad de costear una alimentación de calidad. En este sentido, el Comedor se constituye en una forma de ahorrar recursos que las familias pueden destinar luego a cubrir otras necesidades; desde el punto de vista de las socias o presidentas entrevistadas, de esta forma se contribuye al progreso de dichas familias.

Al comedor viene la gente por ahorrar, igual, aunque tenga su trabajo, puede seguir viniendo al comedor, vienen, sacan su comida y en su casa mejoran su alimentación, les agregan una presa, ensalada, pollo, y por ahí es una forma de ahorrar, eso les hago saber a las señoras para que vean al comedor como una fuente de ahorro, ya no van a gastar su gas, su aceite... Por ejemplo, hay gente que trabaja y que deja a sus hijos en el colegio, cuando salen los niños ya vienen directo aquí y recogen (Presidenta de Comedor).

El hallazgo de esta percepción que se presenta en las operadoras del servicio de los Comedores no se ha encontrado referencia en otros

estudios o investigaciones referidas al tema. Sabemos que la percepción juega un rol importante en el funcionamiento de las instituciones o, como en este caso, en los Programas sociales y como tal, este hallazgo nos resulta relevante dado su impacto en la forma en que se desarrolla la selección de usuarios de los Comedores, dejando en un segundo plano, o, incluso, invisibilizando los criterios técnicos, para priorizar la incorporación de usuarios de forma discrecional por parte de las operadoras del Comedor.

En este sentido, los elementos presentados en esta sección dan cuenta que la autonomía legal del Comedor como organización social de base, así como la percepción de protagonismo y mayor aporte del Comedor para que el servicio alimentario pueda hacerse realidad, tienen un peso un peso importante en la forma que asume el servicio alimentario en el distrito, en particular, en lo referido a la toma decisiones de las operadoras del servicio alimentario en el Comedor respecto de la selección de sus usuarios, en la cual no son prioritarios los criterios técnicos que establece el Programa.

La selección de usuarios en los Comedores

En esta sección se describen los resultados de la sistematización de información recogida en campo a partir de las entrevistas aplicadas a las operadoras del servicio alimentario brindado en los Comedores, personal del equipo Municipal, así como respecto de la revisión de documentación oficial correspondiente al Programa de Complementación Alimentaria de San Juan de Miraflores durante el año 2019. La forma en la que opera la selección de usuarios que finalmente son atendidos en el comedor es un aspecto central para el presenta estudio; en las decisiones y acciones que toman las operadoras del servicio para seleccionar a sus usuarios índice su percepción de la situación socioeconómica de sus familiares, amigos o conocidos del barrio, así como la necesidad que tienen de mantener en funcionamiento al Comedor como organización social de base,

aspectos abordados anteriormente. Asimismo, estos elementos explican el elevado nivel de filtración existente en este Programa social.

Más allá de los documentos normativos que rigen el funcionamiento del Programa de Complementación Alimentaria en su modalidad de Comedores, la cual no hace mayor distinción entre los diferentes usuarios que atienden sus necesidades de alimentación en los Comedores, en la práctica, las operadoras de este servicio, es decir las socias e integrantes de la Junta Directiva de los Comedores de SJM, de acuerdo a la información recogida y sistematizada de las entrevistas realizadas con las señoras de los Comedores, registran tres tipos de usuarios: las socias del Comedor, el público general, y los casos sociales o exonerados.

Las socias son aquellas mujeres que, valga la redundancia, se han asociado al Comedor como organización social de base, es decir son quienes realizan el trabajo necesario para sacar adelante a la organización; tanto ellas como sus familiares figuran en el padrón; al ser entrevistadas, tanto las presidentas de los comedores, como las mismas socias, coinciden en que el único requisito para ser socia es la voluntad para trabajar y apoyar con las labores propias del Comedor, como por ejemplo cocinar los días que les toque de acuerdo a su programación, llevar las raciones que les corresponda de manera diaria³ al precio establecido para ellas. El público en general, se refiere a toda persona, que figure o no en el padrón, que acuda al comedor y compre una o más raciones de alimentos al precio establecido para ellos, por lo general 1 o 1.5 soles más que para las socias, sin necesidad de registrar su atención; asimismo, de acuerdo a lo declarado por las socias y presidentas en las entrevistas

³ De acuerdo con las entrevistas realizadas las socias retiran entre 4 y 6 raciones de alimentos diariamente, aparte del que ellas consumen, el cual es destinado a la alimentación de sus familiares directos.

efectuadas, en este caso no importaría la condición socio económica del comensal, siempre y cuanto pague por la ración de alimentos.

Respecto a los exonerados, son personas que presentan una clara condición de vulnerabilidad, la cual puede estar relacionada a una condición de discapacidad, enfermedad, o desamparo. En varios casos estos exonerados son referidos por el establecimiento de salud más cercano, quienes lo tienen como paciente por alguna enfermedad física o mental, y que al enterarse de la imposibilidad de la persona para cubrir adecuadamente su alimentación lo refieren al Comedor para el apoyo respectivo; a veces esta referencia es directa entre el establecimiento de salud y el Comedor, y en otros casos la Municipalidad actúa de intermediario. Los Comedores atienden a esta población de forma completamente gratuita, es decir las raciones que se les entrega a este tipo de usuario no tienen ningún costo, debiendo ser asumidas por el Comedor. En muchos de los casos, los exonerados son los únicos usuarios a los que se les permite llevar raciones tanto para el almuerzo como para la cena, es decir se les suele entregar una doble ración. En las siguientes sub secciones del documento se ahonda en cada tipo de usuario.

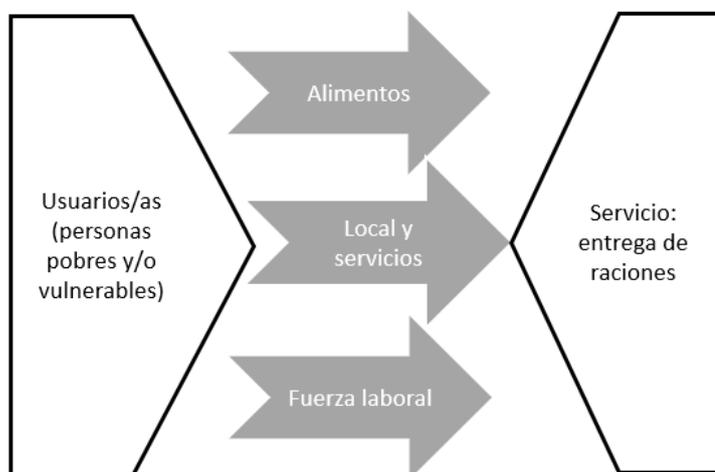
Siendo que el Programa no contempla, es decir no prescribe ni prohíbe estos diferentes tipos de atención, los mismos dependen de las decisiones de gestión que toman las operadoras de los Comedores, lo cual es posible por un aspecto antes analizado: la autonomía legal que poseen los Comedores. Antes de ser centros de atención del Programa de Complementación Alimentaria, de acuerdo a Ley, los Comedores son organizaciones sociales de base con autonomía, es decir su existencia no depende de dicho Programa, por lo cual no dependen ni administrativa ni funcionalmente del mismo. Tienen autonomía para tomar sus propias decisiones de gestión, entre las cuales se encuentran las decisiones referidas a la

incorporación de socias en su organización, y atención de usuarios en sus establecimientos.

5.1.2. Aporte propio y gestión de recursos en el Comedor

Como cualquier organización social, los Comedores deben asegurar los recursos necesarios que les permiten continuar subsistiendo y brindando el apoyo alimentario a sus usuarios. Así, deben procurarse los insumos que permiten preparar los alimentos, pero también los recursos financieros que hacen posible pagar el local donde funcionan, así como los servicios básicos que requieren (electricidad y agua potable) y el combustible que utilizan para cocinar; de igual forma, no se puede dejar de contabilizar la fuerza laboral que emplean para el recojo de los insumos, la preparación y entrega de las raciones de alimentos. En el siguiente gráfico se enlistan los elementos que requiere el Comedor para ofrecer el servicio alimentario.

Figura 3. Procesos de producción del servicio en el Comedor



Fuente: elaboración propia

Insumos para cocinar

De acuerdo a la información revisada y sistematizada durante el trabajo de campo se pueden identificar las principales fuentes de insumos que tiene a su disposición un Comedor de San Juan de Miraflores para poder cocinar y atender a sus usuarios diariamente. La primera sería la canasta de alimentos

que brinda el Estado a través de la municipalidad distrital. La Municipalidad de SJM, para el año 2019, recibió un total de 2.9 millones de soles, para ser destinado a las compras de alimentos que permitirán proveer a los Comedores de los insumos que harán posible en estos la preparación de raciones para atender a sus usuarios. Asimismo, de estos recursos recibidos del tesoro público, una parte, 0.6 millones de soles aproximadamente, se destina al pago de los subsidios a algunos⁴ comedores: mediante este subsidio se deposita en la cuenta bancaria de la presidenta del comedor un monto mensual que oscila entre los 300 y 500 soles, dependiendo de la cantidad de usuarios en el padrón del Comedor, lo cual está destinado a la compra directa de insumos o complementos que permitan preparar las raciones.

La canasta mensual de alimentos que entrega la Municipalidad contiene 4 tipos de alimentos: cereal (arroz), menestra (por lo general frejol o pallar, entre otros), grasa (aceite vegetal) y un producto de origen animal (casi siempre conservas de pescado, huevos o, en el caso peculiar de SJM, pollo⁵). Esto cubre solo una parte de los insumos requeridos para la atención alimentaria; los demás insumos necesarios para la preparación de los alimentos son adquiridos directamente por los Comedores haciendo uso de sus recursos propios, así como del dinero entregado por la Municipalidad en calidad de **Subsidio**.

Este dinero es utilizado por el comedor para adquirir los insumos que se requiere para preparar los alimentos recibidos del Programa, por ejemplo, para comprar condimentos, verduras, frutas u otros complementos que se

4 Ni la revisión documental, ni el testimonio de los informantes ha permitido establecer fehacientemente las razones por las que algunos Comedores reciben subsidios y otros no. Una presidenta de Comedor, señala que se debe a la tipología de los Comedores establecida en los años 90 (algunos comedores eran de tipo Popular y otros Autogestionarios, siendo que sólo los primeros recibían subsidios), pero ante la pregunta de por qué unos reciben y otros no, la mayoría simplemente manifiesta desconocer la razón.

5 Por lo general los Comedores a nivel nacional no cuenta con refrigeradora o congeladora. En el caso de San Juan de Miraflores, el año 2018 se realizó la gestión para adquirir congeladoras y entregarlas en calidad de donación a los Comedores con mayor número de usuarios.

requiere para preparar las raciones: “recibimos subsidio, pero es para el mejoramiento de la comida, con esto compramos pollo, algo de carne, papa, etc.” (Presidenta de Comedor). En el caso de los Comedores que reciben subsidio, conjuntamente con la venta de las raciones a una tarifa social, les permitiría brindar el servicio con suficiencia: “nosotros somos un comedor que recibe subsidios... con lo que se vende y el subsidio, si se puede atender con cierta tranquilidad” (Presidenta de Comedor). Sin embargo, las presidentas o socias de comedores que no reciben subsidios afirman que las limitaciones que tienen que afrontar para brindar el servicio alimentario se recrudecen con el hecho de no contar con este importante apoyo:

En el caso de nuestro comedor no recibe subsidio, eso nos hace falta, la municipalidad nunca nos ha dicho por qué no nos entrega subsidio... para nosotros es una humillación que no nos tengan en cuenta para la entrega del subsidio, yo veo cuando reparten a los otros comedores, pero a nosotros no nos dan y es como una humillación. (Socia de Comedor).

En el testimonio de la socia del Comedor es de resaltar el hecho de no recibir el subsidio económico para adquirir los productos faltantes que se requiere para brindar los alimentos, así como el hecho significativo de no recibir información acerca de las razones que motivan la no inclusión de su comedor en la percepción de este apoyo económico. Ello es interpretado por las socias y presidentes de los Comedores como un maltrato de parte de la Municipalidad. Ahora bien, otra fuente importante de recursos para la compra de estos insumos complementarios que se requiere para cocinar es la venta de alimentos a una tarifa social. Estas raciones son vendidas a las socias y/o “usuarios libres” a una tarifa social, que oscila entre los 2 y 4 soles, el dinero recaudado se utiliza, entre otros fines, para la compra de alimentos complementarios para mejorar la ración que se prepara:

“...a veces nos falta un saquito de arroz o una que otra cosita, pero con la plata que hacemos la venta podemos mejorar, se compra carne, pescado, otra menestra, para que haya venta, hay que pagar la luz, el agua, el alquiler...

la única forma es con las ventas del día se junta poquito a poquito”. (Presidenta de Comedor).

Local y servicios

Los Comedores de SJM requieren, como cualquier otra organización social, un centro de operaciones en el cual realizar sus actividades, las cuales básicamente se refieren al almacenamiento de los insumos que componen la canasta alimenticia, la cocción y preparación de las raciones, así como el servido de las mismas a los comensales. Para ello se alquila un local que permita el desarrollo de estas actividades. Este local, normalmente está ubicado en la vivienda de alguna socia o integrante de la Junta Directiva; sin embargo, ello no quiere decir que no se costee un alquiler, se paga un alquiler informal, es decir no hay contrato de por medio, pero se paga el arriendo, entre 300 y 400 soles, de forma mensual.

El local donde funciona el Comedor incluye la cocina, un área para servir la comida a los comensales, sea para su consumo en el mismo local del comedor, o simplemente para llevar a sus viviendas; asimismo, el área debe incorporar un ambiente que sirve de almacén, el cual debe estar adecuadamente ventilado, y los alimentos debidamente acopiados hasta su utilización. Asimismo, el local incluye los servicios de luz y agua que se utilizan en la preparación de los alimentos, asimismo, en algunos casos, menos frecuente, el alquiler incluye el mantenimiento de los utensilios o de las cocinas usadas diariamente:

En el caso de mi comedor funciona en mi casa, pero igual hay que pagar alquiler, yo lo alquilo, módicamente, pero si se paga algo como para pagar los servicios y que quede algo. Anteriormente, estaba en una casa de una socia, ella también lo alquilaba, pero cobraba más caro, con servicios estaba a 400, lo que es caro para la zona, yo cobro 300, pero eso hay que cubrir, utensilios también, equipos, mantenimiento de las cocinas, etc... (Presidenta de comedor).

Los recursos para financiar estos gastos del Comedor son asumidos directamente con los recursos generados por el Comedor. No se puede pagar con el dinero recibido de la Municipalidad por concepto de subsidios, dado que este monto tiene que ser objeto de una rendición de cuentas mensual, en la cual el Comedor presenta los comprobantes por la compra de productos destinados a la preparación de las raciones. De esta manera se explica que la necesidad de vender las raciones al público en general se hace más intensa; sin la cobertura del costo del alquiler el Comedor simplemente no existiría.

Otro elemento que el Comedor debe financiar para subsistir y poder preparar las raciones entregadas a sus usuarios, es el combustible con el que se preparan las raciones, el cual, en todos los casos consultados, es el gas. Antes de la masificación del gas natural en ámbitos urbanos, en las cocinas de los Comedores se utilizaba el Balón de gas, por lo general el de 10kg. Para ello se contaba con el apoyo de vales del Fondo Social de Inclusión Energética; en promedio los Comedores recibían entre 3 o 4 vales, de forma mensual, cada uno de los cuales representaba una reducción de entre 16 y 20 soles en el precio del balón, es decir lo adquirirían a mitad de precio.

Hoy la mayoría de Comedores cuentan con Gas Natural instalado en sus locales, lo cual, a decir de las señoras que han fungido de informantes para este estudio, presenta dos tipos de dificultades: i) les limita la movilidad del comedor en caso quieran mudarse o cambiar de local, y ii) ya no pueden hacer uso de los vales que les proporciona el gobierno; lo cual, a decir de algunas informantes redundaba en un incremento de los gastos. Lo primero está relacionado con una facilidad que resulta relevante para el Comedor en su dinámica interna: si hay dificultades o conflictos con la socia o integrante de la junta Directiva que alquila su casa para el Comedor simplemente se cambia de local. Sin embargo, la instalación de las redes de Gas Natural en estos espacios no permitiría seguir contando con esa facilidad. Realizada la instalación del servicio del Gas Natural, este es un costo que no se puede cubrir cada vez que sea necesario o conveniente moverse o cambiarse de

local. Lo segundo requiere mayor explicación: normalmente estamos acostumbrados a pensar que el servicio del Gas Natural es más económico que el de balón comercial, lo cual puede ser cierto en condiciones normales de mercado; pero los Comedores eran usuarias del Vele Fise del Ministerio de Energía y Minas por lo cual cada balón de gas les salía a mitad de precio, siendo el costo del balón de gas, en el 2019, de alrededor de 30 soles. Así, para las operadoras del servicio del Comedor, tener Gas Natural y pagar la misma tarifa que paga una familia regular por el consumo del combustible resulta desventajoso.

Nuestro comedor tiene local propio (donado por la comunidad), pero hay que pagar recibos, agua, luz, y gas Cálida, ahí es donde nos afecta más porque este ha subido, antes recibíamos el vale fise, al mes gastábamos 4, 5 valones de gas (100 soles en promedio) ... ahora con cálida, el 1er mes nos vino 120, y ahora ha ido subiendo, este mes nos ha venido 200 soles o más (Presidenta de Comedor).

A esto se suma el costo de los servicios de Luz y Agua, los cuales suelen estar dentro del alquiler pagado, es decir no se gestiona una independización de los servicios; sin embargo, en algunos casos, el Comedor paga un monto adicional por concepto de estos servicios; este monto puede ser variable dependiendo del precio general del servicio que pagar la vivienda donde funciona el Comedor: si el costo del recibo se eleva en un 20% el monto adicional solicitado al Comedor se elevaría también un 20%, por decirlo de alguna manera. Esta situación se agrava en el caso de aquellos Comedores que cuentan con un lugar propio, el cual tiene su propio registro en las empresas prestadoras de los servicios:

Nosotros pagamos agua, luz, este es un local entero... de lo que vendemos a 4 soles queda algo, lo primero es cubrir los gastos del comedor, eso lo juntamos y al mes de ahí tiene que salir para pagar todo (Vocal de Comedor).

En el caso de este último Comedor, se aprecia que, dado que sus gastos son altos, también lo es el coste de la ración vendida al público, el cual asciende a 4 soles. Ello dados los costos que tiene que asumir el Comedor para continuar subsistiendo. De esta manera, se traslada al usuario el costo de mantenimiento del Comedor.

La Fuerza Laboral

Esta por lo general no se suele costear, es decir se invisibiliza el aporte en horas de trabajo de las mujeres de los diferentes Comedores. Sin embargo, es un factor importante en la producción del servicio brindado a los comensales. El Programa de Complementación Alimentaria, en su normatividad, no tiene ningún señalamiento al respecto; asimismo, la normatividad de los Comedores tampoco lo contabiliza como un elemento a costear en el servicio brindado. Pero, sin este importante factor no sería posible concebir la existencia del servicio de alimentación a los usuarios del Comedor. El PCA entrega, a través de las municipalidades, insumos en crudo a los Comedores. Son estos quienes deben prepararlos para entrega una ración cocida de alimentos a los Comensales. Para ello, se han identificado las principales labores que debe realizar una operadora del servicio del Comedor en su quehacer cotidiano:

Recojo y acopio de los alimentos.

Esta tarea se desarrolla de acuerdo al cronograma de entregas que previamente ha alcanzado la municipalidad de los Comedores. Generalmente se programan una o dos entregas en cada mes. En cada una de ellas, el proveedor de la municipalidad se acerca al punto de acopio del sector o zona del distrito, con las cantidades de alimentos que corresponde entregar a cada Comedor. En la entrega un personal de la municipalidad se encuentra presente y es quien dirige el proceso. Cada representante del Comedor debe presentarse junto con una persona de apoyo a fin de que se le entrega la cantidad de alimento que le corresponde de acuerdo a su número de usuarios; para ello debe identificarse adecuadamente presentando la documentación suya y del Comedor que representa; normalmente quien acude a la entrega

es la presidenta del Comedor. Asimismo, debe contar con una movilidad que le permita transportar el alimento del centro de acopio al comedor. Ya en el comedor es necesario organizar todos los insumos y disponerlos adecuadamente en el almacén del Comedor. Como se puede advertir esta labor es ardua y ocupa a dos o más señoras del Comedor durante todo el día.

Preparación de los alimentos.

Como ya se mencionó anteriormente, esta labor también tiene una programación, en este caso, interna del Comedor en la cual se establecen periodos en los cuales grupos de socias tienen que cocinar, terminado el periodo son reemplazadas por otro grupo de socias y así sucesivamente. Algunos comedores establecen periodos de algunos días (tres o cuatro), otros durante una semana y otros por más de una semana; en el trabajo de campo se ha tomado conocimiento de Comedores cuyos periodos son de hasta 20 días, con lo cual a una socia le toca cocinar solo uno de estos periodos durante el año. Esta labor inicia bien temprano con la compra de algunos insumos que pueden faltar, la preparación de los utensilios y, propiamente, la cocción de los alimentos, el servido de las raciones a los comensales, así como la limpieza y cierre del Comedor en ese día.

Limpieza y mantenimiento del Comedor.

Esta labor responde a la lógica de jornadas, las cuales se pueden desarrollar los días sábados o cuando la mayor parte de socias tengan tiempo disponible. En estas se realizan trabajos sencillos de mantenimiento de los ambientes del Comedor y, asimismo, se puede realizar una limpieza general del mismo. Como se puede apreciar la fuerza laboral que requiere el Comedor es significativa, siendo un factor necesario de considerar. Sin embargo, en los documentos normativos no se identifica la necesidad de cubrir este factor de producción del servicio; únicamente, se señala que la gestión del Programa responde a una lógica de cogestión, sin que se precisen de dónde saldrán los recursos para que la organización social de base que es el Comedor pueda operar. Ante esta necesidad los Comedores responden con una serie de decisiones de gestión que asumen como propias en tanto que, como se vio

en la sección anterior, son legalmente autónomas y se conciben como tal con derecho a establecer las tarifas que consideraren justas y asimismo determinar a los grupos poblaciones que pueden formar parte de sus usuarios.

Específicamente, sobre la gestión de recursos se debe señalar que la misma responde a la necesidad de facilitar la continuidad del funcionamiento del Comedor como organización social de base, más que ser un centro de atención del PCA, siguiendo al pie de la letra su reglamento y directiva de funcionamiento. Así es que deben procurarse los recursos financieros que le permitan pagar los insumos y servicios que les permitan seguir atendiendo. Asimismo, deben procurarse la fuente laboral que haga posible cumplir con sus actividades.

5.1.3. Rol de las socias: entre dirigentes y operadoras del servicio

Si bien, tal como se mencionó anteriormente, la Junta Directiva del Comedor no exigen mayores requisitos al momento de incorporar una socia al Comedor, el equipo a cargo de la presente investigación es consciente de que existen condiciones que harían considerablemente más probable que las socias sean personas vulnerables o de escasos recursos. Por lo general las mujeres que solicitan ser incorporadas como socias lo hacen dado que sus hogares se encuentran en una situación de carencia y/o necesidad, sin contar con la capacidad para cubrir adecuadamente toda la canasta alimentaria. En parte esto está relacionado con el hecho de que, para realizar dicha solicitud deben superar el estigma social de formar parte de una organización que es reconocida por la ayuda social que brinda a familias de escasos recursos, como es el Comedor. La mayor parte de personas que viven en torno a un Comedor popular, entienden que se trata de una organización de apoyo social y por lo tanto suponen que tanto sus operadoras como los usuarios padecen de limitaciones económicas y sociales.

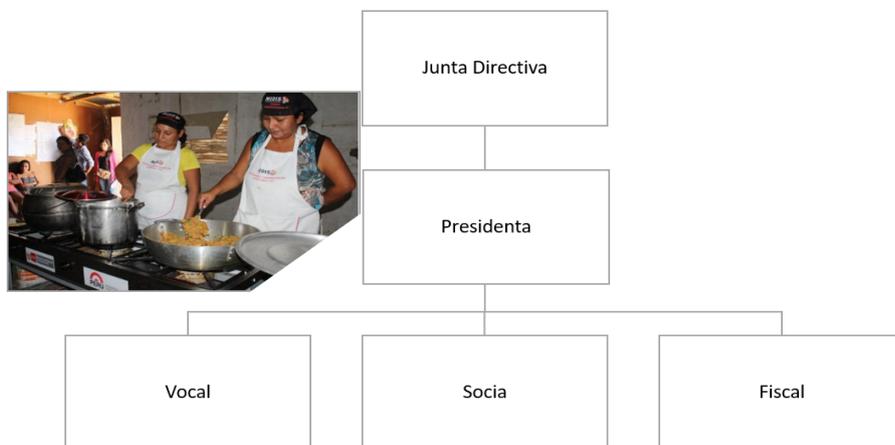
Sin embargo, se debe recalcar que, dadas las declaraciones de las presidentas de los comedores, así como las mismas socias, el único criterio

efectivamente evaluado para admitir a una persona como socia del Comedor, es la disposición y voluntad para trabajar en beneficio del Comedor, como centro de atención del Programa de Complementación Alimentaria, así como, y principalmente, en las labores del Comedor como organización social de base. Las socias se organizan para realizar las labores referidas la recepción de los alimentos del Programa, así como su almacenamiento y preparación los días que les corresponde, es decir deben participar de la recepción de alimentos tal como lo establece la Municipalidad en el cronograma que es previamente comunicado a los Comedores. El reparto se organiza por sectores en los cuales se divide el distrito, en cada uno de los cuales hay un punto de entrega, por lo general un centro de acopio de alimentos de la Municipalidad. A este punto se dirige el proveedor que la Municipalidad contrata para la venta y entrega de los alimentos. Según la relación de Comedores que reciben alimentos en este punto, la Municipalidad comunica al proveedor los alimentos y cantidades a entrega en dicho punto, en el cual uno o dos promotores municipales organiza la entrega. A este punto debe acudir cada representante del Comedor (generalmente se acercan dos o tres mujeres) con su respectiva movilidad, dado que la cantidad de alimentos que reciben es significativa.

Las socias reciben esta canasta de alimentos, son responsables de transportarla al Comedor, descarga y almacenarla de forma correcta. Para ello deben cumplir con una serie de pautas técnicas para la buena conservación de alimentos. Entre otros aspectos deben verificar que el ambiente se encuentre adecuadamente ventilado a través de una fuente como una ventana o un ducto. Asimismo, los alimentos deben ser apilados por tipos (los granos con los granos, etc.) y nunca sobre el suelo directamente, por lo cual deben contar con parihuelas. De igual forma deben contar con una fumigación que prevenga roedores e insectos una vez al año o cuando se detecte presencia de los mismos; para ello, solicitan el apoyo de la Municipalidad o de alguna organización no gubernamental.

Un aspecto central en la labor que cumplen las socias del Comedor es la preparación de los alimentos y el servido de las raciones a los comensales de los días que se les asigna. Para ello cada Comedor tiene una programación elaborada, en la cual a cada socia le puede tocar cocinar 3 días, una semana o incluso diez días al mes, dependiendo de la cantidad de socias activas que tiene el Comedor: a mayor número de socias activas, menor cantidad de días al mes, o incluso al año, que les toca cocinar a cada socia. Dadas la cantidad limitada de alimentos que recibe el Comedor, no se puede incrementar desmesuradamente el número de socias puesto que estas y sus familiares están en el padrón y, como se mencionó anteriormente, este número es limitado por la Municipalidad y los recursos asignados a cada Comedor. Algunos Comedores establecen la rotación de estas labores a las socias por días, mientras que otros los hacen por semanas; las socias que cocinan durante esos días o semanas tienen derecho a llevarse las raciones sin costo o a un costo menor que el establecido para el resto de comensales.

Figura 4. Organización del Comedor – Centro de Atención del PCA



Fuente: elaboración propia

Ahora bien, dentro de la categoría de Socia del Comedor, tanto las mismas socias como las presidentas de los comedores entrevistadas, hacen una distinción entre dos tipos: las Socias Pasivas y las Activas. Las primeras son las que no participan frecuentemente en las labores necesarias de realizar para el funcionamiento del Comedor. Tal como lo expresaron algunas

Presidentas de Comedor entrevistadas, suele pasar que, por motivo de alguna coyuntura especial, como por ejemplo conseguir algún trabajo temporal, una socia informa que no podrá participar de las actividades del Comedor durante un periodo de tiempo, sin embargo, continuará llevando las raciones de alimentos que le corresponden:

Las socias, en caso consigan trabajo, están como socias pasivas, es decir solo sacan su menú, no apoyan en las actividades... En el caso de las que trabajan, ellas piden que les apoyen a las que no trabajan, como es mi caso yo ya llevo cocinando más de un mes, cubriendo a socias que trabajan (Socia de Comedor).

Desde la perspectiva de las socias y presidentas de Comedor entrevistadas, no se observa como un impedimento para continuar siendo usuaria del Comedor, el hecho de que la socia consiga trabajo, sobre todo por el hecho de que este puede ser temporal y, asimismo, no asegura, desde el punto de vista de la entrevistada, un cambio significativo en la condición socioeconómica del grupo familiar de la Socia. Indagando sobre los trabajos que suelen conseguir las socias que pasan a la condición de pasivas, algunas entrevistadas respondieron que se trata sobre todo de trabajos como empleadas del hogar, apoyo en restaurantes o comercio minorista, todos ellos en una situación de informalidad.

En el caso del testimonio antes citado, la Socia del Comedor, señala que para ella resulta beneficio cubrir a socias que trabajan dado que no consigue trabajo y no cuenta con mayores obligaciones en el hogar puesto que sus hijos ya son adultos, y que, asimismo, dado un acuerdo con la junta directiva, las raciones que le corresponden por el día en que cocina los vende al público en general, generando así un pequeño ingreso para ella misma.

Por otro lado, están las Socias del Comedor conocidas activas, las cuales sí participan e impulsan las acciones necesarias para mantener en funcionamiento al Comedor como por ejemplo recoger los alimentos de los

puntos en los cuales entrega la Municipalidad, trasladarlos y almacenarlos en Comedor. Contribuyen a mantener actualizados los cuadernos y registros del Comedor respecto a los ingresos y salidas de alimentos y otros insumos, así como del dinero cobrado por la venta de las raciones. Asimismo, y lo central, cocinan en los días asignados a sus personas, cumpliendo de esta manera con el rol o cronograma que maneja el Comedor respecto a la preparación de los alimentos y servido a los comensales. Como se mencionó anteriormente, cumplir con este cronograma de cocina, les acarrea un beneficio a las socias activas, en algunos Comedor tienen derecho a llevar el alimento a su hogar sin costo alguno, y en algunos casos tienen un descuento de 1 sol o 1.5 soles por ración, es decir entre el 33 y 50% de la ración que normalmente se paga.

De esta manera, las raciones diarias asignadas a las Socias y su grupo familiar, sean estas pasivas o activas, constituyen el grueso de las raciones fijas que prepara y entrega el Comedor. En algunos casos esta cantidad es significativa, quedando menos de la mitad de raciones que se puede vender al público en general. Por ejemplo, uno de los Comedores cuya presidenta fue entrevistada, de un total de 115 raciones que se preparan diariamente, el grueso va para la atención de las socias y el grupo familiar de las mismas: Tenemos 25 socias en el comedor activas, 20 son pasivas... es un buen numero porque estamos en un pueblo joven, en pampas de san juan, en el último cerro que colinda con Villa María, hay mucha necesidad en la zona (Presidenta de Comedor).

De esta manera los Comedores reducen significativamente la incertidumbre de preparar una cantidad fija de alimentos y el hecho de que los mismos puedan ser adquiridos por los usuarios hasta agotarse; evitar que al final del día sobren raciones no es una cuestión sencilla, sobre todo en los casos de Comedores que se hallan en zonas más consolidadas del distrito.

Ahora bien, la relación que tiene la selección de usuarios del Comedor con el elevado nivel de filtración registrado en este Programa pasa también por los criterios aplicados por los Comedores para admitir a una persona como socia.

Cuando una socia ingresa a ser parte del padrón del Comedor también lo hace su grupo familiar; así, en promedio son 5 o 6 personas que pasan a ser usuarios del Comedor. Sin embargo, la Junta Directiva del Comedor no aplica mayores criterios para evaluar la admisión de una nueva socia y su grupo familiar. De la información recogida en el trabajo de campo se puede señalar que, únicamente, se le exige su voluntad de apoyar y participar en el desarrollo de las actividades que mantienen a flote al Comedor. Por ejemplo, una de las socias entrevistadas, ante la pregunta de cómo haría una persona de su comunidad para hacerse socia de su Comedor, señala:

"me dice "cómo hago", y yo le informo: "Quieres participar?", normal participa, anda inscríbete, pero tienes que cocinar cuando te toque, trabajamos de forma rotativa, tiene que tener la voluntad de apoyar y ser una persona activa... sino puede apoyar alguna vez, le mostramos la confianza de avisar, le digo "avísame", yo te ayudo... nos apoyamos de esa manera.

Cuando una socia inicia en el Comedor, lo hace en condición de Activa, es decir participa de manera frecuente en las actividades del Comedor; luego se le brinda la posibilidad de dejar de participar en dichas labores para priorizar la atención de actividades personales como trabajar o atender asuntos familiares, en cuyo caso se mantendrían como socias Pasivas, siendo apoyadas por otras socias, quienes serían las que realicen las acciones propias del funcionamiento del Comedor como organización social. En este último caso, la única obligación sería adquirir las raciones del Comedor de manera regular, siendo que esto permite tener una salida constante de alimentos y, asimismo, un ingreso regular por la compra de estas 5 o 6 raciones.

Ahora bien, un aspecto de las socias analizado en el presente estudio es el tiempo de permanencia como socia en el Comedor. Esto nos indicaría si, a pesar de cambios en la situación socio económica o, más específicamente, laboral de la socia, esta continúa siéndolo teniendo, por lo tanto, acceso a la alimentación a precio social que ofrece el Comedor.

Participo desde el primer día de creación del comedor, aproximadamente hace 25 años... He estado como socia y también como parte de la junta directiva, también como presidenta... 2 años solo se puede estar en la directiva (Socia de Comedor).

Nosotras como dirigentes cambiamos, termina nuestro periodo y rotamos, entra otra, todas tienen que aprender a trabajar, como socia y fundadora del comedor tengo como 23 años, como presidenta estoy recientemente (Presidenta de Comedor).

En ambos testimonios se aprecia que las entrevistadas hacen una diferencia entre socias y junta directiva, esta última es temporal, mientras que la condición de socia se puede tener de manera permanente, desde su percepción. El hecho de que ser socia signifique también ser usuaria de un programa que brinda un apoyo temporal, no es relevante en esta percepción que evidencian las entrevistadas.

Por otro lado, se debe mencionar que el hecho de ser socia no colisiona con ser parte de la Junta Directiva del Comedor, cargo que solo se puede ostentar por 2 años, sin lugar a reelección inmediata. Como se aprecia en el último testimonio citado, ser socia permite tener un rol más protagónico en la organización del Comedor, pudiendo incluso llegar a ser integrante de la junta directiva o Presidenta. Este último puesto es el de mayor autoridad en el Comedor, sin embargo, las señoras entrevistadas señalan que las decisiones se toman en asamblea de la Junta Directiva.

Asimismo, en los testimonios citados se observa una permanencia como Socia por periodos que superan los 20 años, en todo este lapso de tiempo es posible que la socia consiga un trabajo remunerado, ante lo cual debe dejar de realizar las actividades propias del Comedor; sin embargo, esto no significa que dejen de ser parte del Comedor dada la mejora de su situación económica. Tal como se mencionó anteriormente, en la percepción de las operadoras del servicio brindado por el Comedor, este es una fuente importante de ahorro de recursos en alimentación; asimismo, no se sabe si la

mejora económica será estable o se puede perder en algún momento, motivo por el cual la socia se mantiene en el Comedor como “*socia pasiva*”, es decir como socia que no participa directamente en la realización de las labores propias del funcionamiento del comedor (recojo y preparación de alimentos) sino que se apoya en otras “socias activas” para ello:

“Las socias, en caso consigan trabajo, están como socias pasivas, es decir solo sacan su menú, no apoyan en las actividades... En el caso de las que trabajan, ellas piden que les apoyen a las que no trabajan, como es mi caso yo ya llevo cocinando más de un mes, cubriendo a socias que no trabajan.” (Socia de Comedor).

Si bien el número máximo de socias en un Comedor no está establecido en ningún documento normativo, al consultar los padrones de los Comedores, se observa que, en su mayor parte, se consignan alrededor de 15 socias. Aunque en algunos casos se la llega a 20 o 25 socias en un comedor, ello pasa generalmente en zonas de alta incidencia de la pobreza, sobre todo en asentamientos humanos de reciente creación. Cada socia tiene que “cumplir” llevando un número de raciones diarias que pueden ser entre 5 o 6, dependiendo de la cantidad de personas que conforman su grupo familiar. Como se mencionó anteriormente, salvo raras excepciones acordadas entre la socia y la Junta Directiva, no se permite a las socias brindar las raciones que lleva a amigos o contactos que no pertenezcan al grupo familiar. Asimismo, cada vez que la socia cocina en el Comedor, tiene derecho a llevar la misma cantidad de raciones sin costo o con un costo mínimo.

De esta forma, haciendo cálculos en base a la cantidad promedio de socias en un Comedor, así como la cantidad de raciones que regularmente llevan las socias, en base a la información recogida en las entrevistas realizadas a las operadoras del servicio brindado por el Comedor, se puede afirmar que una proporción diaria que oscila entre un 50 y 60% de las raciones diarias es destinada a los hogares de las socias, las cuales figuran en el padrón de usuarios.

En este sentido, se puede advertir nuevamente que el principio del Programa de Complementación Alimentaria colisiona con la percepción de las operadoras de los Comedores, quienes de acuerdo a su marco legal son autónomas para tomar sus propias decisiones de gestión. Así, optan por no exigir mayores requisitos a las mujeres de la localidad que quieren formar parte del Comedor como socias; únicamente se exige ser de la localidad y tener voluntad de trabajar en las labores propias del Comedor, al menos por los primeros meses de su asociación, después de lo cual pueden pasar a ser socias pasivas y únicamente retiran las raciones que le corresponden.

La relación de esta situación con los elevados niveles de filtración que evidencia el Programa puede deberse a la percepción que evidencian las operadoras del Comedor respecto al mismo no como una forma de atender a la población que tiene mayores dificultades para costear una canasta de alimentos, sino también, como se ha registrado en el trabajo de campo, como una forma de ahorrar, pudiendo llevar alimentos al hogar de una forma más económica. Es el caso de una de las socias entrevistadas, quien manifiesta tener hijos mayores profesionales que en realidad no requieren y tampoco gustan de la comida preparada en el comedor; sin embargo la socia lleva a casa estas raciones como “base” para mejorar el menú servido en el hogar añadiendo otros alimentos, sobre todo proteínas de mejor calidad y del agrado de familia: “Ahora yo tengo hijos que ya son profesionales, pero en tiempos difíciles, en la necesidad hay que ahorrar, yo le llevo la comida y le preparo algo adicional, un bistecito, es una forma de ahorrar...” (Socia entrevistada). De esta forma, logra ahorrar el costo de la preparación de los alimentos en su hogar (insumos, gas, aceite, etc.).

Público en general

Según la normativa que enmarca el funcionamiento del Comedor como centro de atención de lo que fue el extinto Programa Nacional de Asistencia Alimentaria (PRONAA), así como del actual Programa de Complementación Alimentaria (PCA), esta organización social de base es creada para atender a la población de menores recursos, en situación de vulnerabilidad y/o

pobreza o pobreza extrema. Por ejemplo, la Ley N°25307, 1991, ley que declara como de interés prioritario la labor que realizan los Comedores y otras organizaciones de asistencia alimentaria, se señala como uno de los objetivos la atención de la necesidad de alimentación de la población de menores recursos económicos; asimismo, en su segunda disposición transitoria establece el Programa debe empezar a operar en las “zonas de pobreza crítica”.

De igual manera, mediante el DS N°002-2008-MIMDES se aprueba el Reglamento de la Ley N° 28540, Ley que crea el Registro Unificado Regional de Beneficiarios (RUBEN) de los Programas Sociales, en el cual los Comedores deben registrar a sus usuarios, con apoyo y asistencia técnica de las Municipalidades. Según lo estipulado en este reglamento, los Comedores elaboran y/o actualizan sus padrones de usuarios de forma semestral y los remiten a la Municipalidad a fin de que esta registre a dichas personas en el RUBEN. Ahora bien, el mencionado reglamento define a los beneficiarios de los Programas Sociales como “Personas en *situación de vulnerabilidad, exclusión o pobreza*, que acceden temporalmente a bienes o servicios de uno o más programas sociales” (Decreto Supremo N°002-2008-MIMDES).

En este sentido, en la Resolución Ministerial N°167-2016-MIDIS, que aprueba el Reglamento de las modalidades de atención del Programa de Complementación Alimentaria, se define como usuario/a del Programa a la persona que recibe el apoyo alimentario que le otorga el Centro de Atención bajo una modalidad específica (como la de Comedores), debiendo estar incluido en el Padrón de usuarios del Centro de Atención, el cual a su vez se registra en el RUBEN. Es decir, si bien el Reglamento de las modalidades del PCA no lo señala explícitamente, en base a sus definiciones queda claro que sus beneficiarios debieran ser personas en situación de vulnerabilidad, exclusión o pobreza.

Sin embargo, según la información recogida en las entrevistas a las operadoras de los Comedores, presidentas y socias de los mismos, este no

sería un requisito para la atención de lo que señalan como *público general* de su localidad o zona. A partir de las entrevistas realizadas se puede colegir un consenso respecto a que luego de garantizar las raciones de alimentos para las socias, así como para los “casos sociales”, la atención que brinda el Comedor es libre para quien lo demande y pague la tarifa establecida. Esta tarifa, es un tanto más elevada que la aplicada para las socias, oscilando entre 3 y 4 soles. Se brinda tanto a las personas que están en el padrón de usuarios del Comedor, como a los que no lo están. Esto nos lo confirma, por ejemplo, una presidenta de uno de los comedores visitados: “Usuarios que están en el padrón son 70, con los libres llegamos hasta 100 casi, normalmente son personas del barrio o que trabajan por esta zona”.

Asimismo, en esta sección de la atención del Comedor, por decirlo de alguna manera, hay un tema relevante más: la validez que tiene la poca regularidad en el consumo de las raciones por parte de los usuarios “libres” del Comedor; es decir, las operadoras del servicio de los Comedores aceptan que los usuarios “libres” saquen raciones del Comedor un día sí y otro no, a pesar de que ello contravenga el reglamento de funcionamiento respecto de los padrones. Sin embargo, desde el punto de vista de los investigadores, más que incumplir el reglamento, el cual manifiestan desconocer en este aspecto, lo que se observa es que las operadoras del Comedor están adecuando el servicio a su realidad a fin de mantener en funcionamiento el Comedor en su localidad. Esto es así dado que, como las mismas socias y presidentas de los Comedores entrevistadas afirmaron, no se puede controlar que un usuario venga todos los días de lunes a viernes dadas las circunstancias en las que se pueden encontrar⁶:

Los que sí varían (de un día a otro) son las personas de la calle (a diferencia de las socias), los vendedores, gente ambulante... de esos tenemos varios, a

⁶ Las entrevistas se refieren, principalmente, a trabajos eventuales, o a lo que comúnmente se conoce como “ganarse el día a día”.

veces viene un grupo, a veces otro.... Este es un número menor, mayor cantidad de raciones llevan las socias (Vocal de Comedor).

Esta libertad en la asistencia de los usuarios "libres", o de la calle, como les llama la Vocal entrevistada, esta instituida a tal punto en la percepción de las operadoras del Servicio que brinda el Comedor, que incluso se halla valido sacar comida de un comedor u otro dependiendo del sabor o sazón con la que se cocina:

Los que están en padrón rotan, de aquí se van a otro comedor, yo no le puedo obligar a comer aquí: "oye tú estás en mi padrón así que siempre tiene que comer aquí", eso no se puede hacer, si a ellos no les gusta, ellos están pagando su menú, así que pueden ir a otro comedor donde les guste más... no es necesario que se incorporen al padrón del otro comedor, solo van no más (Presidenta de Comedor).

Dada la libertad de los usuarios para ir a un Comedor u otro, así como el hecho de que tal elección se sustente en el sabor o sazón de la comida, en la percepción de las operadoras del Comedor esta sección de la atención brindada para usuarios libres se entremezcla con la lógica de mercado, configurando al Comedor, desde su punto de vista, como un restaurante con precios sociales, en el sentido de que sí alguna persona del barrio o de la localidad quiere comprar un menú lo puede ser, no se le puede negar, aunque sea de conocimiento que es una persona no pobre ni vulnerable. Ante la pregunta ¿Cualquier persona puede comprarse un menú, así sea una persona que tiene dinero? Una de las presidentas de Comedor entrevista responde contundentemente: "Sí, con su plata puede comprarse un menú si quiere, como un restaurante, no podemos cerrar a nadie, cualquier persona puede venir a comprar".

Esta parte de la atención que brinda el Comedor está sujeta a las leyes de la oferta y la demanda, con una ligera modificación: la tarifa establecida es social, oscila entre 3 y 4 soles. Ahora bien, también es cierto que, desde la

percepción de las operadoras del Comedor, el hecho de contar con un trabajo o, incluso, una casa no es sinónimo de ser no pobre o no vulnerable. Una Presidenta al ser preguntada por quiénes son los usuarios libres de su Comedor contesta:

Normalmente es gente que trabaja por la zona, en nuestro caso, cerca hay un tanque de agua, y esos guardianes que hay, son 4, ellos comen casi todos los días, también vienen del mercadito, gente que trabaja... a veces son 13, 14 personas, no son muchos. (Presidenta de Comedor).

Ahora bien, en base al trabajo de campo realizado también se puede colegir que esta sección de la atención que brinda el Comedor más que opcional, es necesaria para el funcionamiento del mismo como organización: viene a ser una de las principales fuentes de ingresos monetarios que el Comedor percibe. Ingresos de 100 o 120 soles diarios por la venta de raciones a usuarios libres, no parece ser mucho, pero no olvidemos que el Comedor complementa con recursos de diferentes fuentes. En general, el Comedor como cualquier organización que desee subsistir tiene que contar con una fuente estable de insumos y recursos económicos que les permitan cubrir sus gastos. Como se ha visto anteriormente, los insumos para preparar las raciones, en su mayor parte, los provee el estado; además, algunos Comedores perciben el llamado “subsido económico”, equivalente a un monto entre 300 y 500 soles mensuales, dependiendo del número de usuarios en padrón. Sin embargo, estos ingresos no son suficientes para mantener a flote el comedor; la preparación de las raciones siempre requiere insumos adicionales que tienen que comprarse a precios de mercado, así como el local y los recibos agua y electricidad, así como el gas.

Si bien, más adelante se ahondará en este tema, en esta sección podemos señalar que la necesidad de contar con flujo de efectivo para el pago de alimentos adicionales y servicios que permitan asegurar el funcionamiento del Comedor, sustenta la necesidad de contar con un flujo, más o menos, estable de usuarios libres que compren las raciones día a día, a fin de que no sobren

alimentos preparados. Vale decir: si no hay venta, no se podrían pagar los servicios de agua, electricidad, el alquiler donde funciona el comedor, la reposición de algunos utensilios que se deterioran o, simplemente, mejorar la ración. Los insumos entregados por el estado, claramente, no son suficientes para solventar el íntegro de la atención alimentaria que se brinda en el comedor, y, asimismo, con los usuarios que hay en el padrón no les sería posible garantizar la venta y el escaso margen de ganancia que les permite financiar la subsistencia del comedor. Como señala una de las operadoras entrevistadas:

Tenemos que cocinar medido para que alcance, a veces nos falta un saquito de arroz o una que otra cosita, pero con la plata que hacemos la venta podemos mejorar, se compra carne, pescado, otra menestra, para que haya venta, hay que pagar la luz, el agua, el alquiler... la única forma es con las ventas del día se junta poquito a poquito. (Presidenta de Comedor).

Los casos sociales

Según las operadoras de los Comedores entrevistadas, los denominados “casos sociales”, también conocidos como “exonerados”; son las personas en situación de vulnerabilidad o pobreza extrema a partir de condiciones de invalidez o incapacidad, ancianos sin ningún tipo de apoyo, o madres solteras sin empleo, que acceden, por lo general, a dos raciones diarias por cada usuario sin costo alguno. Según las socias y presidentas entrevistadas en cada Comedor hay un promedio de diez (10) exonerados, es decir entre un 8 y 10% de los usuarios son casos sociales. En este caso, como en el de las socias, los usuarios reales son los que efectivamente están anotados en el padrón: “Ellos traen una copia de su DNI y se les apunta en el padrón como exonerados... son incapacitados de trabajar, enfermos o ancianos sin trabajo... tenemos un total de 10 personas” (Presidenta de Comedor). Es importante que estén inscritos ya que en ningún caso se les realiza cobro alguno a los exonerados.

Otra forma en que los exonerados se hacen usuarios del Comedor es través de referencias del Centro de Salud, a cuyas instituciones acuden dichas personas solicitando el apoyo necesario para poder alimentarse diariamente. Sin embargo, no en todos los casos los Comedores los aceptan como usuarios, depende de su capacidad de atención, considerando también el hecho de que los exonerados llevan una doble ración (almuerzo y cena): “Tenemos 10 casos sociales, estos casos nos deriva el centro de salud, si nosotros podemos le aceptamos, sino no, no podemos atender muchos casos sociales, en nuestro caso nuestro tope son 10, la mayoría de ellos lleva 2 raciones” (Presidenta de Comedor).

En el caso de los exonerados se advierte que el Comedor opera según la lógica establecida en el reglamento del Programa, mediante la comprobación de la condición de pobreza y/o vulnerabilidad del usuario y la consecuente incapacidad para alimentarse adecuadamente por sus propios medios, a lo cual el Programa responde con alimentos gratuitos que les permiten cubrir sus requerimientos nutricionales diarios.

Manejo del Padrón de usuarios del Comedor.

Los Comedores que forman parte del Programa de Complementación Alimentaria tienen la obligación de registrar a sus usuarios en un Padrón, el cual es informado a la Municipalidad de su distrito para su revisión y carga en la plataforma digital del Registro Único de beneficiarios de los Programas Sociales - RUBEN. De acuerdo a su Directiva de funcionamiento en esta plataforma debe registrarse a personas en situación de pobreza, pobreza extrema o vulnerabilidad, quienes son usuarios de los Programas Sociales. En la presente sección se da cuenta de los hallazgos producto de la revisión y análisis de la información recogida en el trabajo de campo, en conversación directa con las presidentas y socias de los Comedores, así como con los integrantes del equipo técnico de la Municipalidad, respecto de la elaboración y actualización de este Padrón.

En principio se debe señalar que la elaboración del Padrón de Usuarios es una tarea realizada por los Comedores, quienes también son responsables de la actualización del mismo cada seis meses. Para esta labor deben contar con la orientación técnica del Gobierno Local, en este caso, la Municipalidad de San Juan de Miraflores. De acuerdo al Reglamento del Programa el Padrón debe ser actualizado cada 6 meses, para lo cual se requiere que cada Comedor complete y remita a Municipalidad los formatos que esta le proporciona. En dichos formatos el Comedor consigna el nombre, Nro. de DNI, entre otros datos, de los usuarios que atiende el comedor de manera regular. Cada persona que accede a una ración de alimentos de forma regular debe figurar en el Padrón del Comedor.

Así, el Padrón se convierte en la herramienta que permite a la Municipalidad dimensionar la cantidad de alimentos que serán entregados a cada Comedor; vale decir, la cantidad de alimentos que el comedor recibe en cada entrega, es proporcional a la cantidad de usuarios que registra en su Padrón. Este número se convierte en fijo, siendo que el Comedor no podrá incrementar el número de usuarios registrados, sin coordinar previamente con la Municipalidad y llegar a un acuerdo respecto a la posibilidad de ampliación la cobertura del Comedor. Los usuarios deben ser regulares y su acceso a las raciones debe ser diario⁷, de lo cual el Comedor debe llevar un registro adecuado. Entre dichos usuarios se encuentran las socias del Comedor y sus familias, y asimismo personas de la localidad o zonas cercanas al Comedor.

Al respecto, un primer hallazgo de la investigación está referido a dos tipos de dificultades relacionadas a la aplicación de criterios para admitir usuarios en el padrón del Comedor. En el primer caso, la dificultad que se presenta es que las operadoras entrevistadas manifiestan que para definir el ingreso de una persona en el padrón basta con que acuda al Comedor y compren la ración de alimentos por una primera vez. Por lo general esta persona acudirá en otras oportunidades (en muy pocos casos de forma diaria), lo cual facilitará su

⁷ Los comedores atienden de lunes a viernes, y, solo en algunos casos, el día sábado.

atención. Asimismo, y esta sería la segunda dificultad, es que, una vez transcurridos los meses, no se suele verificar la permanencia de los atributos que hubieran permitido la adscripción de los usuarios en el padrón del Comedor. Es decir, tanto si se ha admitido el ingreso de una persona al Programa de forma adecuada como no, en un futuro, pasados los meses, o incluso años, no se verificará la permanencia de la condición de pobreza y/o vulnerabilidad que hubiera motivado su admisión.

La inaplicación de criterios al admitir un nuevo usuario del Programa, así como de mecanismos de verificación de la permanencia de la condición social y/o económica de los usuarios de este Programa es un hallazgo mencionado en otros estudios. Alcázar, (2007) señala que uno de los problemas para la adecuada aplicación de criterios de focalización en los programas sociales es la ausencia de mecanismos que motiven la aplicación de criterios individuales (y no tanto los geográficos) para seleccionar a los usuarios (pag. 212). Asimismo, en el trabajo de investigación de Maguiña (2017) se da cuenta de la diferencia entre los criterios de selección de los usuarios que figura en el reglamento del Programa y los que finalmente aplican en el Comedor, los cuales, a decir de la autora, son propios de cada Comedor, para luego afirmar que la mayoría de socias de los Comedores estudiados afirma que no exige ninguna condición a los usuarios para permanecer en el Programa. La autora señala que dicha situación puede deberse a existe un factor de compromiso y al sentido de propiedad que sienten las socias respecto del Comedor.

En el caso del presente estudio, las declaraciones de socias y presidentas de Comedores entrevistadas, nos inducen a establecer la relación entre este hallazgo referido a la ausencia de criterios técnicos al incorporar usuarios al padrón y de verificaciones de la permanencia de dichos criterios en periodos posteriores, a la percepción de las socias de que todo aquella persona que se mantiene en el Comedor “debe ser pobre”, es decir que está en el mismo porque la necesidad y/o carencia la obligan.

Ahora bien, las socias también forman parte del padrón de usuarios del comedor, y, asimismo, sus familiares. Sin embargo, para la incorporación de las socias del Comedor si bien no se realizaría mayor verificación de sus condiciones de vulnerabilidad, pobreza o necesidad, si se indicaría otro criterio: de las declaraciones de las mismas socias y presidentas de los Comedores prima, sobre todo, el deseo y disponibilidad de trabajar y contribuir al funcionamiento del Comedor y la prestación del servicio alimentario.

Quien desea puede ser socia, las puertas están abiertas, solo nos tienen que traer su DNI que viva en la zona, el comedor es libre para todos, todos pueden ingresar, solo que cuando ya ingresan hay cosas que hacer, sacar la basura, hacer limpieza, mantener el almacén, y el menú obligatorio que tienen que sacar las socias día a día, porque si no como hacemos para solventar el comedor, tenemos que pagar la luz, el gas, etc. (Presidenta de Comedor).

De esta forma, para la adscripción de una nueva socia al Comedor, siempre que haya posibilidad, no se hacen mayores verificaciones en cuanto a su situación de vulnerabilidad o pobreza; esta se da por sentada dados sus deseos de participar en el Comedor. Asimismo, la incorporación de la socia acarrea también la incorporación de sus familiares o contactos cercanos en el padrón, los cuales tampoco son objeto de mayor verificación. Ello constituye en elemento adicional que contribuye a los altos niveles de filtración que evidencia el Programa. En algunos casos, el consumo de raciones por parte de las socias y sus familiares es de forma gratuita.

Las socias en nuestro caso les damos las raciones gratis, ellas llevan 6 raciones, más la que ellas consumen, son 7 raciones en total que lleva cada socia que cocina para su familia... los que pagan (por las raciones) son un mínimo.

Ahora bien, en la mayoría de los casos esta entrega de raciones a las socias se realiza pagando un precio módico (entre 2 y 3 soles). Estas raciones son

para sus familiares, no debiendo ser para amistades⁸, salvo casos excepcionales: en el levantamiento de información realizado en el marco de la presente investigación se han registrado casos en los que, dado un acuerdo de la socia con la Junta Directiva del Comedor, según se declara, es permitido brindar las raciones entregadas a amistades, contactos cercanos o incluso venderlas al público en general, para, de esta manera acceder a algunos recursos económicos a cambio del trabajo realizado. Estos casos son excepcionales, siendo que, por lo general, las operadoras del servicio que cocinan durante el día y brindan la atención alimentaria, llevan las raciones a su hogar para el consumo familiar. Sin embargo, dan cuenta de la existencia de decisiones que las operadoras de los Comedores toman para adecuarse a su contexto y conseguir continuar operando en una situación en la que los insumos que brinda el Programa para la prestación del servicio alimentario son insuficientes.

Este hallazgo referido a los pocos controles que aplican los Comedores para la adscripción de sus usuarios, sean estos socias o usuarios regulares, se relaciona con otro hallazgo a nivel de la Municipalidad referido a los mecanismos de verificación que utiliza. En concreto, se puede señalar que la municipalidad únicamente aplica dos verificaciones: i) el de personas fallecidas, mediante el cual se cruza la información de una muestra de usuarios con el reporte electrónico de RENIEC del SINADEF⁹ en el cual se ve si la persona ha fallecido o no, y, ii) se cruza información con RENIEC para determinar si la persona vive en el distrito, en una zona cercana al Comedor. En ambos casos estamos hablando de cruces de información realizados manualmente por el personal de la Sub Gerencia correspondiente de la Municipalidad. Dada el poco personal que conforma el equipo técnico de la municipalidad a cargo de la Implementación del Programa, asimismo su considerable carga de labores, estas verificaciones eran aplicadas sólo a un

⁸ "Cada socia lleva, (en su) mayoría 5 menús para su familia, no pueden ser amistades, no pueden dar al público; aparte se preparan para el público" señala una Presidenta de Comedor entrevistada.

⁹ Sistema Informático Nacional de Defunciones

grupo reducido de Comedores, y dentro de los mismos, solo a una pequeña muestra (de entre 10 y 20%).

Esta escasa fiscalización o supervisión por parte de los gobiernos locales no ha sido registrada en los estudios similares. Es sorprendente que en trabajos de investigación en torno a los Comedores y/o Vasos de leche no se halla registrado la escasa capacidad de supervisión y/o control de parte del Municipio, el cual tiene a su cargo la implementación de dichos programas. Por ejemplo, en el estudio de Maguiña (2017), la supervisión a los Comedores por parte del equipo técnico de la Municipalidad se registra no como una debilidad del Programa, sino más bien como una fortaleza: “El municipio realiza supervisiones mensuales para monitorear y controlar posibles cambios o alteraciones en la condición socio económica de las socias o beneficiarias” (Pág. 74). Sin embargo, el autor no menciona cuántos supervisores tiene el municipio, ni los controles o verificaciones que se aplican, ni el alcance de estas verificaciones (si llegan a una pequeña muestra o a todos los beneficiarios). Al contrario, de acuerdo a los hallazgos de su trabajo de investigación de los Comedores en la ciudad de Huaraz: “la documentación no parece ser el problema central para efectos de una focalización adecuada de usuarios del comedor, la supervisión tampoco, en tanto son aspectos que atañen básicamente al nivel instrumental del proceso” (Pág. 74).

Quizá la diferencia con el presente estudio, se debe al hecho de que se trata de diferentes tipos de municipalidades (la de SJM es distrital, mientras que la que lidera el Programa en Huaraz es provincial) y asimismo a que se trata de ciudades de diferentes dimensiones, ciertamente SJM tiene muchos más Comedores y usuarios que los que de la ciudad de Huaraz. Sin embargo, la duda subsiste dado que el estudio de Maguiña (2017) no se explora sobre las capacidades de la Municipalidad para realizar la supervisión de los Comedores. Por el contrario, en el presente estudio, a través de las declaraciones de entrevistas del personal encargado de la supervisión, así como de la documentación revisada del año 2019, se puede concluir que las capacidades de supervisión del Programa por parte de la municipalidad

estaban significativamente limitadas. Como lo menciona una ex integrante del equipo técnico municipal):

Para el padrón el comedor debía traer su Resolución de conformación (que le entrega la Gerencia de Participación Vecinal), la lista de todas las socias, la relación de todos sus usuarios, la copia de DNI de todos, la ubicación del Comedor... todo esto se suponía que deberían traer, pero no era tanto así, sobre todo con la copia de los DNI, y eso no se verificaba, es decir no de todos, verificábamos a la junta directiva, no verificábamos a todos las beneficiarias del programa en general, que sus DNI fueran los correctos y le comunicábamos a participación vecinal que todo estaba conforme. No es que se verificaba uno por uno por su DNI, no había capacidad. (Ex integrante del equipo técnico municipal)

Es decir, una vez que llega el padrón de usuarios del Comedor a la municipalidad, el equipo técnico no contaba con la capacidad de verificar a todos los usuarios considerados en el padrón del Comedor, sino que lo hacía a un pequeño grupo seleccionado de forma intencional, es decir usando su conocimiento de qué Comedores podían presentar dificultades en este sentido. De igual manera, se puede afirmar que las verificaciones realizadas no permiten establecer si los usuarios son realmente personas pobres o vulnerables. Únicamente pueden verificar si dicha persona, de acuerdo a RENIEC no ha fallecido, y de acuerdo a la información registrada, si pertenece a la localidad o no.

Visto ello, es pertinente preguntarse si estás son todas las falencias en la verificación de la información de los usuarios del Programa o si aún subsiste alguna más. Al respecto, la información recogida en campo, nos permite advertir que existe una debilidad adicional y de suma centralidad en el proceso de supervisión y control que debe desarrollar la Municipalidad respecto del funcionamiento del Programa a fin de saber si es el usuario registrado en Padrón el que consume los alimentos o no. Desde las declaraciones de las socias y presidentas de los Comedores pudimos advertir que los usuarios no

son regulares, es decir que lo más frecuente es que unos días recojan los alimentos y otros días no. Ahora bien, desde las declaraciones de los integrantes del equipo técnico municipal del año evaluado, se advierte que no se verificaba ese aspecto del programa, es decir, en las visitas de supervisión simplemente no había forma de corroborar si son propiamente los usuarios del Padrón los que consumen diariamente los alimentos.

Se verificaba el estado del comedor, de la limpieza, del almacén, que estuvieran cocinando y si estaba yendo la gente (a recoger alimentos) ... lo que no se verificaba era si las personas que atendía eran las del padrón o no, eso no se supervisaba. (Ex integrante del equipo técnico municipal).

Este hecho se puede corroborar también mediante las declaraciones de las socias y presidentas de los Comedores, las cuales afirman que, por lo general, los usuarios que figuran en el padrón, al menos los que no pertenecen al círculo familiar de las socias, no son los que van a recoger las raciones de alimentos del Comedor; y, asimismo, que la necesidad de vender raciones al público en general, tendría un correlato en la no atención de los usuarios del padrón. Efectivamente, en el trabajo de campo, se pudo verificar en los Comedores visitados que no se lleva un registro de la atención a los usuarios que figuran en el padrón y que más bien se “supone” que la atención se da a dichos usuarios; es decir no existe cuestionamiento alguno de parte del mismo Comedor, o del equipo técnico de la Municipalidad, y por lo tanto no se supervisa dicho aspecto que sería crucial para que el Comedor cumpla su finalidad en el marco del Programa de Complementación Alimentaria.

Siendo esta la situación de la verificación que realiza la municipalidad, las operadoras de los Comedores al elaborar o actualizar su padrón de usuarios cuidan los mismos parámetros: que no se incluya a personas fallecidas, ni a personas que no vivan en su localidad.

Otro hallazgo de la presente investigación, relevante para el análisis de la selección de usuarios en los Comedores, es el caso de las personas que

mejoran su situación económica a través del empleo y la percepción de las operadoras del servicio alimentario del Comedor respecto de esta mejora. Desde su punto de vista tal mejoría no constituye una causal de exclusión del Programa. Es decir, un usuario del Comedor puede encontrar trabajo y tener ingresos que le permiten cubrir sus requerimientos alimentarios en base a sus ingresos económicos; sin embargo, ello, desde su percepción, no ocasiona que se le retire del padrón o que se le niegue la atención.

Esta negativa a retirar del padrón usuarios que mejoran su situación económica a fin de priorizar la admisión de otras personas que pueden estar en una situación económica menos ventajosa, puede deberse a que, en general, se considera que las mejoras económicas, en concreto el mejor ingreso percibido por algunas familias, puede no ser sostenible, y que en cualquier momento se puede perder el empleo o puede fracasar el emprendimiento o negocio iniciado. Asimismo, también se ha podido registrar la percepción según la cual, estas familias estarían en un proceso de progreso social y/o económico, por lo cual requieren economizar o ahorrar lo más que se pueda, presentándose así el Comedor como una forma de ahorrar en la alimentación:

Ahora yo tengo hijos que ya son profesionales, pero en tiempos difíciles, en la necesidad hay que ahorrar, yo le llevo la comida y le preparo algo adicional, un bistecito, es una forma de ahorrar... (Presidenta de Comedor).

Al comedor viene la gente por ahorrar, igual, aunque tenga su trabajo, puede seguir viniendo al comedor, vienen, sacan su comida y en su casa mejoran su alimentación, les agregan una presa, ensalada, pollo, y por ahí es una forma de ahorrar, eso les hago saber a las señoras para que vean al comedor como una fuente de ahorro, ya no van a gastar su gas, su aceite (Presidenta de Comedor).

De esta forma, el hallazgo relevante para esta investigación es la percepción de las operadoras del Comedor, respecto de este como un medio para ahorrar

recursos necesarios que pueden ser dirigidos hacia otros rubros relacionados con el Progreso social o económico, sobre todo el estudio de los hijos/as a fin de que logren ser profesionales. En esta medida, no amerita excluir a una persona de la atención brindada por el Comedor solo por el hecho de que tiene un trabajo estable y ha mejorado sus ingresos. Este caso se observa una clara discrepancia entre el marco legal del Programa, el cual señala que este va dirigido a la población vulnerable o situación de pobreza o pobreza extrema, por un lado, y por otra la lógica de las señoras del Comedor de atender a personas que aun cuando cuenten con un empleo e ingresos estables, requiere apoyo para poder seguir progresando.

Dado el enfoque y la metodología de los otros estudios revisados como antecedentes de la presente investigación es comprensible que no hayan identificado la percepción de las operadoras del servicio con un factor clave para entender los procesos de selección de usuarios, así como las razones para que, en la prestación del servicio, dichos controles no se apliquen, o se realicen de forma limitada.

En esta medida, el hecho de que existan personas que mejoren su situación económica no amerita actualizar el padrón, toda vez que este aspecto, como se mencionó anteriormente, no es verificado por la municipalidad. Efectivamente, tal como señala una de las presidentas de un Comedor: “El padrón se actualiza cuando el usuario fallese, o cuando se va a otro lado, pero esto es muy poco... en caso de personas que mejoran su situación económica, en base a un trabajo, continúan, siguen viniendo...” (Presidenta de Comedor).

Una consecuencia lógica de esta percepción de las operadoras del servicio de los Comedores es el tiempo de permanencia de un usuario en el padrón, el cual tiende a ser extenso; es más, salvo situaciones extremas, como dejar de consumir los alimentos durante un periodo prolongado (de 6 meses o más), el usuario debería continuar en el padrón por tiempo indefinido. Al respecto una Presidenta de Comedor entrevistada señala: “Ellos (los usuarios) quedan

en el padrón y siempre hay días que no vienen, pero siempre están en el padrón, si no viene durante los 6 meses...se tiene que reemplazar”

Esta situación también es alimentada por la falta de información en torno a la situación económica de los usuarios; es decir, aunque las operadoras del servicio tengan la intención de priorizar la atención a personas en situación de vulnerabilidad, pobreza o pobreza extrema, no disponen del insumo principal que se requiere para ello: la información de la condición socioeconómica de sus usuarios. En este sentido, es ilustrativo el hecho de que las operadoras de los Comedores coinciden en que el apoyo de la municipalidad en esta labor es por decir lo menos limitado: ante la pregunta de si reciben apoyo de la municipalidad en la actualización de sus padrones, una de las operadoras de los Comedores señala: “si nos apoya con los insumos necesarios (alimentos), pero en la orientación, no nos brinda ninguna orientación”.

En esta sección del estudio se han señalado los hallazgos del trabajo de campo realizado en el marco del presente estudio, en relación a la percepción de las operadoras de los comedores, lo cual determina la manera como desarrollan las diferentes actividades necesarias para brindar los servicios. Elementos como la autonomía legal de los Comedores, no son solo hechos que se dan en la realidad, sino que la forma como esta es procesada e interpretada por las operadoras moldea la forma en que seleccionarán a los usuarios que formarán parte del padrón de beneficiarios. Los tipos de usuarios que establecen las operadoras del servicio de los Comedores responden también a la necesidad de solventar al Comedor como organización autónoma, como lo veremos en la siguiente sección, o, incluso a la necesidad de subsistencia del Comedor. Asimismo, la percepción de las operadoras de los Comedores respecto de la situación de pobreza de sus usuarios es la posibilidad la permanencia de usuarios en el padrón que pueden registrar trabajos fijos e ingresos estables. El elevado nivel de filtración que hay en los Comedores ha sido comentado por diferentes estudios, incluido los de Vázquez y otros autores citados previamente en los antecedentes de este estudio; sin embargo, desde nuestro punto de vista no se han investigado las

razones que permiten comprender esta elevada filtración, lo cual pretende este estudio a través de un enfoque fenomenológico.

5.2. Discusión de los resultados

La discusión de los resultados del presente estudio se muestra a continuación según los objetivos específico y general que se ha perseguido. Dado que el en el proceso de obtención de dichos resultados se ha acudido a diferentes autores citados en los antecedentes y/o corrientes teóricas de este trabajo, se hará mención de los mismos, buscando explicitar la pertinencia de los mismos en relación con nuestros resultados.

Respecto del primer objetivo específico del presente estudio, la autonomía legal de los Comedores y su relación con el proceso de focalización o selección de usuarios del Comedor, como un elemento que afecte el proceso de selección de usuarios no ha sido hallazgo que se haya podido advertir en otros trabajos consultados. Por lo general, la autonomía que se advierte en estos es respecto de la gestión del Programa que realizan los Gobiernos Locales, señalando una obviedad: la autonomía de las municipalidades para la toma de decisiones de gestión, en el marco de la normativa aprobada. P. ej. Alcazar (2007), encuentra que un mejor desempeño en la gestión del Programa se relaciona de cerca con la autonomía local para la toma decisiones más rápida y acorde a las necesidades del territorio.

Ahora bien, en el trabajo antes citado de Maguiña (2017), sí podemos advertir que identifica la autonomía legal de los Comedores de la ciudad de Huaraz, como un factor de discrecionalidad en las decisiones que toman las operadoras del mismo respecto de la incorporación de nuevos usuarios, es decir en la focalización:

La información analizada demuestra distorsiones en la focalización de usuarios del comedor... Algunos factores relevantes contribuyen a esta falta de garantías: la falta de criterios de priorización, el incumplimiento de la normativa y sobre todo la discrecionalidad (que deviene de la autonomía) de

la organización social de base, que dirige el comedor, para decidir la aceptación o no de personas vulnerables en base al modelo “societario” bajo el cual se desenvuelven los comedores populares. (pág. 102).

De manera bastante similar, en el presente estudio, a partir de las declaraciones de las operadoras de los Comedores, se identifica que la autonomía de los Comedores se interpreta como una prerrogativa para tomar decisiones en torno a la selección de usuarios. Es en base a esta autonomía que las dirigentes y socias de los Comedores registran a sus usuarios en el Padrón de los Comedores, el cual luego es registrado por la Municipalidad en el Registro Único de Beneficiarios de Programas Sociales.

Sin embargo, el estudio de Maguiña no aborda específicamente la interpretación que hacen las operadoras de los Comedores en torno a la autonomía. Dada su metodología, basada fundamentalmente en encuestas, se limita a la constatación de la autonomía como dato legal. Sin embargo, en el presente estudio se identifica claramente la relación que hay entre la autonomía legal de los Comedores y la discrecionalidad que asume el proceso de selección de usuarios, en el cual las operadoras de los Comedores toman las decisiones en torno a la adscripción o no de usuarios en función de su propio conocimiento e interpretación de la realidad y no de los criterios técnicos que establece el Programa (es decir, la condición de pobreza y/o vulnerabilidad de los usuarios).

En este punto, se debe mencionar que un hallazgo identificado, pero que está relacionado con la autonomía de los Comedores, es la percepción que tienen las operadoras de los Comedores respecto del servicio que brindan: la percepción del Comedor, no solo como un centro de atención alimentario, sino como un medio de ahorro para que, las personas del barrio o de la zona, que pueden contar con un trabajo, que pueden cubrir sus necesidades, necesitan ahorrar para p. ej. invertir en estudios, movilidades, etc. Es decir, se ve al Comedor como un medio de ahorro y progreso para las personas no necesariamente en situación de pobreza, de forma tal que se contribuya a su

desarrollo. Este hallazgo no ha sido registrado en otros estudios relacionados a esta materia; sin embargo, es un hecho que no se puede obviar pues influye directamente en la focalización y/o selección de usuarios, así como en el nivel de filtración que exhibe el Programa.

Este hallazgo nos parece relevante dado que los estudios que identifican la percepción como un factor relevante en la prestación del servicio aún son incipientes. Asimismo, se estudia, sobre todo, la percepción de los clientes, es decir de los usuarios de los Programas sociales en este caso; mientras que la percepción de los operadores de un servicio sobre aspectos claves del mismo, no ha sido un objeto de estudio recurrente en la academia.

En la presente investigación hemos definido la percepción social como el proceso mediante el cual las personas interpretan la realidad sociocultural, incluyendo la percepción de la situación de pobreza y/o vulnerabilidad de las personas que acuden a los Comedores para ser beneficiados con un apoyo alimentario. En este contexto, nuestro hallazgo contrasta con otras investigaciones de la percepción de pobreza en las cuales se concluye que los grupos de mujeres investigadas, aunque sus condiciones objetivas son de carencia y asimismo de necesidades básicas insatisfechas, ellas no se sienten pobres, sino que, en su percepción social, trasladan la condición de pobreza a mujeres de zonas marginales a su localidad.

En relación al segundo objetivo prioritario referido a la indagación respecto del aporte propio que realizan las integrantes de los comedores al funcionamiento del programa, el cual no se registra oficialmente, se obtuvo otro hallazgo de la investigación referido a los tipos de usuarios que atiende el Comedor, y en particular a lo que sus operadoras llaman “usuarios libres”. En los estudios sobre los comedores o vaso de leche que se ha revisado, no se registran hallazgos sobre este tipo de usuarios. En los estudios consultados (Alcazar 2007, Maguiña 2017, Puma 2018) pareciera que los investigadores dan por hecho que solo las socias del comedor y su grupo familiar forman parte de los beneficiarios del mismo. Este hecho es rebatido

por la presente investigación, la cual identifica, a través de todas las declaraciones de las operadoras de Comedores entrevistadas, la existencia de este tipo de usuario, que no está registrado en el padrón y al cual se le brinda la atención como a cualquier persona en un restaurante, a través del pago de un costo social del menú, el cual es significativamente más bajo que el mercado.

Las operadoras del servicio de Comedores coinciden en que este tipo de usuarios se atiende en todos los comedores del distrito, y asimismo que esta atención se realiza sin aplicación de algún criterio técnico; puede ser un trabajador de algún negocio o proyecto cercano al comedor, puede ser un vecino que no tuvo suficiente tiempo para cocinar en casa, mientras paguen su ración alimentaria y el Comedor cuente con capacidad de atención lo atenderá.

Ahora bien, si bien este hallazgo se configura como una posible arbitrariedad respecto de las normas que reglamentan el Programa de Complementación Alimentaria, también encuentra la justificación para ello en la gestión de recursos financieros del comedor: tal como establecen los autores que investigan los errores más frecuentes en la focalización de programas y/o intervenciones sociales (Cornia: 2003, Domelen: 2007, Filgueira: 2014), para que la focalización sea efectiva requiere cubrir eficientemente los costos que conlleva la misma; es decir, si se requiere que las organizaciones sociales de base, como son los comedores, seleccione y/o filtre en cierto nivel mínimo a sus usuarios, debe contar con información y recursos que les permitan realizar esta labor de forma aceptable. Sin embargo, como cualquier otra organización que brinda un servicio, requiere de la existencia de un flujo de caja con ingresos regulares que permitan cubrir los gastos en los cuales incurre y generar cierto nivel de ahorro ('caja') que permita afrontar situaciones adversas cuando se presenten. En este marco, es comprensible e, incluso, necesario que los Comedores destinen una parte de las raciones que preparan para la libre comercialización, dado que sólo así pueden agenciar los recursos financieros que le permiten subsistir, dado que ni el Ministerio, ni

la Municipalidad se lo proporcionan; no pudiendo darse la figura de aporte de las socias pues son personas de escasos recursos.

De esta forma, este hallazgo nos plantea una importante interrogante respecto a un aspecto de fondo del Programa: ¿El enfoque de cogestión es adecuado para programas focalizados o que pretenden seleccionar y/o filtrar a sus usuarios? Si bien la amplitud de esta pregunta hace que sea fútil un intento por responderla en esta investigación, sí se pueden plantear algunos elementos relevantes en virtud de la información recogida. La cogestión, tal como ha sido definida en el presente estudio, en base a los planteamientos de Borrini-Feyerabend & et al. (2001), se refiere al manejo conjunto del servicio alimentario. Es decir, el Estado delega en las organizaciones sociales de base, los Comedores, una significativa 'parte' de la gestión del Programa, es más, la comparte con cada Comedor en su jurisdicción. Sin embargo, en este proceso la organización debe agenciarse los recursos necesarios para sostener su aporte a la gestión del Programa. Asimismo, esta cogestión les brinda la prerrogativa para tomar ciertas decisiones de gestión que resultan en, por ejemplo, el caso de la atención a los 'usuarios libres'.

Respecto del tercer objetivo, que corresponde a la indagación respecto de la incidencia del rol dirigenal de las operadoras de los comedores en la selección de sus usuarios, el hallazgo principal gira en torno en la relevancia que tiene dicho reconocimiento como lideresas comunales en su desempeño. A partir de sus declaraciones, presentadas en la selección anterior, se advierte que su rol dirigenal condiciona su accionar en la selección de usuarios del comedor. Dicho aspecto se advierte de manera muy tangencial en uno de los estudios consultados (Alegria, 2019), en el cual se hace mención al rol de dirigentes de las socias de los comedores y su influencia en la selección de sus usuarios; sin embargo, este aspecto no es desarrollado por el estudio dado su enfoque cuantitativo y los objetivos del mismo (mejorar el proceso de selección de usuarios en una provincia de la región Huancavelica).

Las socias de los comedores, sobre todo las que son reconocidas como “fundadoras” del comedor son mujeres que tiene un reconocimiento comunitario como lideresas o dirigentes de su zona y/o localidad. Si bien no todas las socias son reconocidas de esta manera, en todos los comedores hay un pequeño grupo de socias que son reconocidas como tal. Ahora bien, las socias fundadoras tienen mayor influencia en el funcionamiento del comedor como organización social de base, lo cual incluye también la selección de usuarios que se atienden en el mismo. En el presente estudio, dado el enfoque cualitativo en el recojo y procesamiento de la información se ha podido advertir que este reconocimiento social acarrea la solicitud de parte de sus vecinos, sobre todo aquellos más cercanos a la socia por lazos de amistad o familiares, y la necesidad por parte de las fundadoras de atenderlos en el comedor, aunque, oficialmente, no sean usuarios del mismo (vale decir que no figuren en el padrón).

Este último hallazgo, aunque no ha sido tan complejo de advertir, dados los testimonios de las socias respecto de su reconocimiento social como dirigentes sociales en su barrio y/o comunidad, no se ha podido constatar en otros estudios consultados de las organizaciones sociales de base que participan de la atención a través de programas alimentarios (comedores o vaso de leche).

En relación al objetivo general del estudio, los resultados presentados en la sección anterior, así como hallazgos discutidos en esta sección, nos permiten señalar que efectivamente se ha encontrado una incidencia de los elementos analizados (la autonomía legal del comedor, su aporte propio en el funcionamiento del mismo, así como el rol directivo de sus principales socias) en el proceso de selección de usuarios del mismo. Estos elementos, que han sido detectados y abordados bajo un enfoque cualitativo y, asimismo, se han indagado a través de los testimonios y declaraciones de sus principales actores, no han sido desarrollados ampliamente en la literatura académica consultada para el presente estudio; es más, podría decirse que el abordaje cualitativo del proceso de focalización de usuarios es incipiente,

debiendo desarrollarse más en el futuro dada la relevancia que revisten estos factores para el funcionamiento adecuado de los programas alimentarios.

Conclusiones

En relación al objetivo general, mediante la investigación cualitativa y haciendo uso del método fenomenológico, se han podido identificar elementos explicativos que dan cuenta de la incidencia de factores culturales que operan las socias y dirigentes de los Comedores y que impactan directamente en la forma en la que se selecciona y prioriza a los usuarios que recibirán la atención del Programa de Complementación Alimentaria, y que, de esta manera, terminan impactando en el nivel de filtración que alcanza este Programa.

Estos elementos, los cuales están vinculados a los objetivos del presente estudio, son: el carácter legal autónomo de los Comedores, la percepción de las operadoras del servicio sobre la pobreza, vulnerabilidad y el mismo servicio que brindan a través del Comedor, así como la existencia de usuarios libres, entre otros, son elementos relevantes que dan cuenta que el proceso de focalización está seriamente comprometido en el Programa, e incluso, que, dadas las condiciones actuales, resultaría inviable para ser aplicado.

El proceso de focalización de usuarios del Programa de Complementación Alimentaria responde a un modelo de cogestión entre las entidades gubernamentales, Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social y Municipalidad, y las organizaciones sociales de base que lo operan en el territorio, es decir los Comedores. Hay que agregar a ello, la autonomía de los Comedores reconocida por ley, la cual, además, reconoce la prioridad de la labor que desarrollan estas organizaciones.

Asimismo, hay que reconocer que los criterios técnicos que establece el Programa para la selección de sus usuarios no se aplican de forma automática, de manera objetiva. Todo lo contrario, mediante los elementos cualitativos recogidos y sistematizados en el trabajo de campo realizado, queda claro que el proceso de selección de usuarios es un proceso donde convergen diferentes subjetividades y

en el cual las percepciones de las operadoras de los Comedores imponen su percepción social de la realidad. En las entrevistas realizadas en el marco del presente estudio, queda claro que estas operadoras del servicio alimentario han forjado una percepción particular de la realidad, según la cual ejecutan el proceso de selección de usuarios de cada Comedor.

Mediante este estudio, y en relación al primer objetivo específico, se ha identificado y ponderado de forma cualitativa, los elementos que componen esta percepción social de las dirigentes de los Comedores. Para ellas, la autonomía legal que tiene su comedor es una prerrogativa para la toma de decisiones de gestión de los asuntos más importantes del Comedor, incluyendo la selección de usuarios. Esta autonomía es tan relevante que no les permite concebir al Comedor solo como un centro de atención del Programa de Complementación Alimentaria, sino, fundamentalmente, como una organización popular de base que se debe a la atención de las necesidades de su entorno cercano, en el cual están los vecinos con necesidades y carencias, y también amigos y familiares de socias y dirigentes del Comedor. De esta manera, por ejemplo, la verificación de algún aspecto técnico relacionado con la condición de pobreza o vulnerabilidad de sus usuarios queda de lado, en segundo plano, frente a la importancia de asumir la responsabilidad social con su entorno, dado que, de acuerdo a la percepción social de las operadoras del Comedor, 'todo aquel que acude al Comedor es pobre o se encuentra necesitado de apoyo', por lo cual no se le puede negar la atención a nadie.

Respecto del segundo objetivo específico del presente estudio, se debe hacer alusión al segundo hallazgo relevante, el cual también forma parte de la percepción social que tienen las operadoras del Comedor respecto de su organización no solo como un servicio social alimentario a su comunidad, sino también como un medio para el ahorro de los vecinos. Ahorro de recursos en la alimentación de familias que, de acuerdo a dicha percepción social, se encuentran progresando, y tienen necesidad de invertir recursos en, por ejemplo, estudios de sus hijos, servicios como internet, entre otros. La particularidad de esta percepción es que flexibiliza los controles que se pueden aplicar sobre la condición de pobreza o vulnerabilidad de los usuarios del Comedor; en términos prácticos, dada esta percepción social,

el hecho que una familia usuaria del Comedor cuente con trabajo estable e ingresos regulares, no los descalifica para recibir el apoyo del Comedor, todo lo contrario, habría una mayor necesidad de apoyarlos puesto que 'están progresando'.

Un tercer hallazgo de la investigación cualitativa efectuada es la identificación de un tipo de usuario que, según la revisión de antecedentes efectuada, no ha sido hallado en otros estudios; nos referimos al 'usuario libre' o 'publico general', según le denominan las operadoras de los Comedores. Este tipo de usuario tiene una relevancia estadística, puesto que, según lo manifestado por las socias y dirigentes entrevistadas, su participación sería de entre un 15 y 20% de los usuarios de los Comedores. Se trata de usuarios que no figuran en el padrón y que son atendidos en el Comedor bajo la lógica de un servicio privado, siendo necesario, únicamente, que pague el precio de la ración, el cual es un poco más elevado que el exigido a los otros usuarios. Estos usuarios libres son, por lo regular, trabajadores que desgarran sus labores por la zona, por ejemplo, vigilantes, comerciantes, obreros, entre otros. A pesar del hecho de que cuentan con un trabajo estable y con ingresos regulares no se les niega la atención en el Comedor, lo cual está relacionado a la percepción social de que aquella persona que acude al Comedor es porque atraviesa una situación de necesidad y requiere la atención.

Ahora bien, este último hallazgo se relaciona también con el tercer objetivo perseguido por este estudio respecto de cómo incide el rol directivo de sus operadoras en la selección de los usuarios. Aquí es necesario realizar una precisión adicional para entender cómo impacta este hecho en el nivel de filtración que muestra el Programa. En el proceso de atención de estos 'usuarios libres' el Comedor procede a registrar los datos de estas personas, incluyendo su número de Documento de Identidad como una suerte de 'reserva' para completar el Padrón de usuarios, si fuera necesario, antes de ser presentado ante la municipalidad distrital. De acuerdo a la información recopilada, este hecho constituye una práctica recurrente entre los Comedores, alimentada por su conocimiento de las limitaciones de la verificación que realizan los técnicos de la municipalidad respecto del padrón presentado. De esta forma, estos usuarios que cuentan con trabajo e

ingresos estables se encuentran como usuarios regulares del Comedor a pesar de que solo acudieron al servicio en contadas oportunidades.

Sin embargo, en la presentación de los resultados hemos querido ser claros de que estos hechos no son meras casualidades o coincidencias ocasionados por voluntad de las operadoras de los comedores. Sino que responden a la naturaleza del Programa tal cual ha sido diseñado, aplicando un modelo de co-gestión con las organizaciones sociales de base con autonomía legal que, de una u otra manera, tienen que agenciarse de los recursos que les permitan aportar lo suficiente para poder brindar el servicio alimentario de manera regular. Asimismo, responde a la descentralización del Programa hacía municipalidades distritales que cuentan con escasas capacidades institucionales y técnicas para desarrollar eficientemente los procesos de gestión necesarios para garantizar que el Programa opere medianamente bien en el distrito.

Esta revisión del funcionamiento real del programa, aplicando una metodología fenomenológica y técnicas de recojo de información fundamentalmente cualitativas, nos proporcionan la posibilidad de identificar recomendaciones interesantes que deberán ser evaluadas por las organizaciones del Estado que están en posición de implementar mejoras significativas en el mismo o, de ser posible, proponer un rediseño del mismo.

Recomendaciones

En virtud de los hallazgos realizados en el presente estudio, así como de las conclusiones formuladas en la sección anterior, perfilamos algunas recomendaciones que, según nuestro juicio, ayudarían a mejorar el funcionamiento del Programa de Complementación Alimentaria, en su modalidad de Comedores, y específicamente, respecto de los procesos de focalización o selección de usuarios, necesarias para mejorar la eficacia del mismo, contribuyendo así a disminuir los niveles de filtración que exhibe este Programa, sobre todo en ámbitos urbanos.

Dada la percepción social de las operadoras de los Comedores, en la cual la autonomía y la lógica de organización social de base conflictúa con la aplicación de criterios técnicos en la selección de los usuarios, es necesario fortalecer su conformación como centros de atención del Programa. Para ello, a través del presente estudio se sustentan las siguientes recomendaciones distintas que, desde nuestro punto de vista, fortalecerían el componente técnico del proceso de focalización o selección de usuarios.

1. Una primera recomendación es que el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, dada la rectoría que ejerce del programa, formule e implemente una fuerte estrategia comunicacional que llegue a todas las operadoras de todos los Comedores que forman parte del Programa. Esta estrategia debe tener como objetivo el combatir la percepción de las socias y dirigentes de su autonomía de gestión como una prerrogativa para vulnerar los principios técnicos de la selección de usuarios. Las dirigentes deben entender que, como Centro de Atención del Programa, están en la obligación legal de aplicar los principios y/o criterios técnicos al incorporar usuarios al padrón del Comedor.
2. La segunda estrategia sería de tipo financiero, la cual debe ser implementada por el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, con el refrendo del Ministerio

de Economía y Finanzas, de acuerdo a sus funciones: es necesario que en el esquema de gasto del Programa se consideren los gastos de funcionamiento del Comedor que es centro de atención del Programa: se debe evaluar la posibilidad de ampliar recursos para coberturar el pago de servicios de los Comedores (luz, agua y combustible), así como un estipendio para las madres que preparan los alimentos en los días que se brinda la atención. Esto aliviaría la preocupación de las socias y dirigentas por obtener los recursos necesarios para financiar este aspecto de la vida del Comedor, evitando las prácticas como la venta de Comida a personas que no están en su relación de usuarios, y, con mayor razón, evitando que se registre a estas personas como usuarios del Comedor.

3. La tercera recomendación es que el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, a través del director de la Dirección de Prestaciones Sociales Complementarias debe fortalecer el rol de supervisión y control que tienen las municipalidades. En este sentido, estas municipalidades formulan e implementar Planes de supervisión que permitan identificar los incumplimientos al reglamento del Programa y sancionarlos, sin temor a una represalia de parte de los Comedores. Los supervisores deben ser suficientes y estar preparados para registrar los incumplimientos y aplicar las sanciones que corresponde. Asimismo, deben incorporar en su esquema de supervisión la revisión de la atención diaria de los Comedores a las personas que están registradas en su padrón, así como realizar visitas inopinadas a, por lo menos, una muestra aleatoria de usuario de cada comedor a fin de verificar las condiciones en las que se encuentran estas familias, obteniendo información que permita considerar si se encuentran en situación de pobreza y/o vulnerabilidad.
4. Asimismo, por parte de la Municipalidad Distrital, a través del gerente de la Gerencia de Desarrollo Social, el funcionario a cargo de la gestión del programa en su territorio debe fortalecer las capacidades de las operadoras del Comedor, para lo cual debiera contar con un plan de fortalecimiento de capacidades, con recursos asignados a nivel de pliego, en el cual debe ocupar

un lugar central la capacitación a las socias del Comedor en la aplicación, lo más objetiva posible, de los criterios para determinar si una persona o familia es pobre o se encuentra en situación de vulnerabilidad.

Referencias Bibliográficas

- Alcázar, L. (2016). *Algunas reflexiones sobre los programas alimentarios y nutricionales: cambios y retos durante la última década*. En GRADE, Investigación para el desarrollo en el Perú. Once Balances. (págs. 251 - 296).
- Alcázar, L. (2007). *Por qué no funcionan los programas alimentarios y nutricionales en el Perú?: riesgos y oportunidades para su reforma*. Investigación, políticas y desarrollo en el Perú, 185-234.
- Alegría, W. (2019). *Identificación de usuarios elegibles para mejorar la Selección de Usuarios del Programa de Complementación Alimentaria*. Chiclayo: Informe de Tesis para optar por el grado de magister. Universidad Señor de Sipan.
- Alfageme, A., & Marielle, D. (2009). *Análisis de Focalización de la Política Social*. Revista Estudios Económicos N° 18., 61-90.
- Beltrán, A., & Lavado, P. (agosto de 2015). *Filtraciones y Subcoberturas en el Programa Beca 18 de PRONABEC*. <https://repositorio.up.edu.pe/bitstream/handle/11354/1086/DD1510.pdf?sequence=1>
- Bertoni, M., & Lopez, A. (2010). *Percepciones sociales ambientales*. Estudios y perspectivas en turismo, 835 - 849.
- Beuchelt, T., & Virchow, D. (2012). *Food sovereignty or the human right to adequate food: which concept serves better as international development policy for global hunger and poverty reduction?* Agric Hum Values.
- Blondet, C., & Montero, C. (1995). *Hoy: Menú popular - Los Comedores en Lima*. Lima: IEP/UNICEF.
- Borrini-Feyerabend, G., & et al. (2001). *Manejo conjunto de los recursos naturales. Organizarse, negociar y aprender en la acción*. <https://docplayer.es/23613304-Manejo-conjunto-de-losrecursos-naturales.html>.
- Burmeister, L., & Choi, Y.-j. (2012). *Food sovereignty movement activism in South Korea: national*. Agric Hum Values.

- Carranza Barona, C. (2011). *Políticas Públicas en Alimentación y Nutrición: los Programas de Alimentación Social de Ecuador*. Quito: Abya-Yala.
- Chanca Flores, A., & Bernedo Huachos, E. (2019). *Percepción sociocultural de los pobladores sobre el programa social Juntos en el valle del Mantaro*. *Prospectiva Universitaria*, 139-152.
- Congreso de la República del Perú. (1991, 15 de diciembre). *Ley Nº 25307, Declara de prioritario interés nacional la labor que realizan los Clubes de Madres, Comités de Vaso de Leche, Comedores Populares Autogestionados, Cocinas Familiares, Centros Familiares, Centros Materno-Infantiles y demás organizaciones soci*. Minsa.
- <https://www.gob.pe/institucion/minsa/normas-legales/256927-25307>.
- Coraggio, J. L. (2008). *Crítica de la política social neoliberal: las nuevas tendencias*. En P. Juan, *Es posible pensar una nueva política social para América Latina* (pág. 81). 93: Flacso.
- Cornia, A., & Stewart, F. (2003). *Subsidios alimentarios y dos errores de focalización*. *Comercio Exterior*, Vol. 53, 563-573.
- Craglia, E. (2017). *Políticas Públicas: 12 retos del siglo 21*. Buenos aires: Konrad Adenauer Stiftung.
- Del Campo, M., & Martínez, I. (2017). *Estrategias para reducir la pobreza multidimensional Iniciativa en Puebla, México (2013-2016)*
- <https://publications.iadb.org/es/estrategias-para-reducir-la-pobreza-multidimensional-iniciativa-en-puebla-mexico-2013-2016>
- Domelen, V. (2007). *Reaching the Poor and Vulnerable: Targeting Strategies for Social Funds*. Washington: World Bank.
- Filgueira, F. (2014). *Hacia un modelo de protección social universal en América Latina*. Santiago de Chile: ONU.
- García Navarro, R. M. (2017). *Política social del hambre : estudio sobre la eficacia del programa operativo de reparto de alimentos de la Región de Murcia*. Tesis doctoral. Universidad de Murcia.
- <https://digitum.um.es/digitum/handle/10201/55817>.
- Grosh, M. E. (1994). *Administering Targeted Social Programs in Latin America: From Platitudes to*. Washintong DC: International Bank for Reconstruction and Development / World Bank.

- Hernández, R., & Mendoza, C. (2018). *Metodología de la investigación (6ta. México: Editorial McGraw-Hill Education.*
- Huamán, T. (2020). *La gestión administrativa y el control en la eficacia del Programa del Vaso de Leche en las municipalidades distritales de la provincia de Leoncio Prado departamento de Huánuco. Tesis de maestría.* Universidad Nacional Mayor de San Marcos.
- Larrañaga, O. (2005) Focalización De Programas En Chile: El Sistema CAS. *World bank.*
<http://web.worldbank.org/archive/website01536/WEB/IMAGES/0528SPAN.PDF>
- Lopez Giraldo, L., & Franco Giraldo, A. (07 de julio de 2015). Revisión de enfoques de políticas alimentarias: entre la seguridad y la soberanía alimentaria (2000-2013). *Scielo Salud Pública.* www.scielosp.org/article/csp/2015.v31n7/1355-1369/
- Maguiña, J. (2017). *Focalización y vulnerabilidad en los comedores populares del programa de complementación alimentaria del distrito de Huaraz, provincia de Huaraz, departamento de Áncash en el periodo 2013- 2016* Lima. Tesis de maestría. Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Malegarie y Fernandez (2016). *El rol de las hipótesis en la investigación: entretelones en la experiencia de enseñanza - aprendizaje.* V Encuentro Latinoamericano de Metodología de las Ciencias Sociales (ELMeCS) Métodos, metodologías y nuevas epistemologías en las ciencias sociales: desafíos para el conocimiento profundo de Nuestra América.
http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.8495/ev.8495.pdf
- Majoka, Z., & Palacios, R. (Octubre de 2019). Targeting versus Universality: Is There a Middle Ground? <https://www.worldbank.org/>. Targeting versus Universality: Is There a Middle Ground?:
- Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social. (2016). *Resolución Ministerial N°167-2016-MIDIS, que aprueba el Reglamento de las modalidades de atención del Programa de Complementación Alimentaria.* Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social.
<https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/2065259/Resoluci%C3%B3n%20Ministerial%20No%20167-2016-MIDIS.pdf>

- Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social. (2008). *DECRETO SUPREMO N° 002-2008-MIMDES, que aprueba el reglamento de la Ley n° 28540, ley que crea el Registro Unificado Regional de beneficiarios de los Programas Sociales*. Ministerio de Economía y Finanzas.
- <https://www.gob.pe/institucion/mef/normas-legales/226374-002-2008>
- Mira, J.J.; Pérez-Jover V.; Lorenzo, S.; Aranaz, J. y Vitaller, J.(2004). La investigación cualitativa: una alternativa también válida. *Atención primaria*, Volume 34, Issue 4. [https://doi.org/10.1016/S0212-6567\(04\)78902-7](https://doi.org/10.1016/S0212-6567(04)78902-7)
- Molyneux , M. (2007). *Change and Continuity in Social Protection in Latin America. Mothers at the Service of the State?* <https://www.files.ethz.ch/isn/45959/001.pdf>
- Morales-Ruán, M., Shamah-levy, T., & Mundo , V. (2013). *Programas de ayuda alimentaria en México, cobertura y focalización*. *Salud pública de México*, 199-205.
- Pérez Vargas, A. M. (2016). *La Focalización de la Pobreza Versus la Construcción de Capacidades Ciudadanas: El Dilema de los Comedores Comunitarios en Ciudad Bolívar*. Tesis de licenciatura. Bolivar: Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario <https://repository.urosario.edu.co/handle/10336/12520>.
- Ponce Jarrín, J. (2008). *Es posible pensar una nueva política social para América Latina*. Quito: Flacso Ecuador.
- Puma, A. (2018). *La influencia de la focalización de beneficiarios en la organización de mujeres del Programa Vaso de Leche del Distrito de Capachica*. Puno, Perú: Universidad Nacional del Altiplano.

Anexos

Anexo 1: Guía- de Entrevista semi estructurada

Aplicada al funcionario municipal del PCA en el distrito de San Juan de Miraflores

Indicaciones:

- ✓ Presentarse
- ✓ pedir nombre completo, puesto y área donde trabaja

Categoría	Preguntas
Proceso de Focalización	1. ¿Cómo se selecciona a los usuarios de un comedor? 2. ¿Quiénes intervienen y qué roles cumplen en el proceso de selección de usuarios? 3. ¿Qué dificultades has percibido que se presentan en este proceso de selección de usuarios?
Verificación padrones comedores	4. ¿La municipalidad supervisa el proceso de elaboración de los padrones de los comedores? 5. ¿La Municipalidad verifica o filtra los padrones de usuarios que presenta el comedor? ¿con cuanta frecuencia? 6. ¿Qué observaciones se presentan en la verificación de los Padrones? ¿se tomaba alguna acción/sanción?
Capacidad supervisión comedores	7. ¿A cuántos comedores supervisa la municipalidad en un año (aprox)? 8. ¿Qué sanciones se aplican a los comedores que presenten “problemas” en el proceso de selección de usuarios? ¿Se aplican realmente dichas sanciones? 9. ¿Qué dificultades se presentan en la municipalidad para la supervisión de los comedores? 10. ¿Qué pasa si a un comedor se le retira del Programa? ¿Es dependiente del Programa?

Guía de Entrevista semi estructurada

Aplicada a la -socia y/o operadora del servicio del comedor

Indicaciones:

- ✓ Presentarse
- ✓ pedir nombre completo, puesto y nombre del comedor

Variable	Preguntas
Selección de usuarios	<ol style="list-style-type: none"> 1. ¿Cuántos usuarios tiene el comedor? 2. ¿Cuántas raciones preparan diariamente? 3. ¿Cuántas socias tiene el comedor? 4. ¿En general qué requisitos debe tener una persona para ser admitida cómo socia? 5. ¿Cuántas raciones tiene derecho una socia cuando cocina? ¿Y cuando no cocina? 6. ¿Pagan por estas raciones o les es dada por su trabajo? Si pagan ¿Cuánto? 7. ¿Cuántos exonerados? 8. ¿Qué requisitos tiene que cumplir una persona para ser admitido como exonerado? 9. ¿Los usuarios que están en el padrón de comedor son realmente los que vienen a recoger sus raciones? ¿Vienen todos los días? 10. ¿Cuántos usuarios “libres” tiene el comedor? 11. ¿Cuál es el costo de la ración para ellos? 12. ¿Cualquier persona puede venir al comedor como usuario libre o existe algún requisito? 13. ¿Cuántos usuarios son fijos, es decir vienen todos los días o sólo algunos días? Describa cómo es la atención a estos usuarios
Percepción de la autonomía de los comedores	<ol style="list-style-type: none"> 14. ¿Diría que el aporte de la municipalidad para el funcionamiento del comedor es significativo? ¿O más peso el aporte propio del comedor? 15. Del total de necesidades del comedor ¿Cuáles son atendidas por el aporte de la municipalidad? 16. ¿La Municipalidad le ha brindado orientación o asistencia técnica para elaborar su padrón de usuarios? 17. ¿Qué observaciones puede hacer la municipalidad al padrón de usuarios que presente el comedor? 18. ¿Ha sabido de algún comedor sancionado o que haya dejado de recibir alimentos del PCA como sanción por parte de la municipalidad? 19. ¿Qué pasaría si la municipalidad o el estado les dijera que solo pueden atender a personas pobre o pobre extremo?

Filtración usuarios	de	20. ¿Hay usuarios que dejan de serlo? ¿A qué se debe esto (mejora de su economía, se mudan o fallecen)? Qué es lo más frecuente.
--------------------------------	-----------	--

Guía de Entrevista semi estructurada

Aplicada al usuario del servicio del comedor

Indicaciones:

- ✓ Presentarse
- ✓ pedir nombre completo, zona o barrio donde vive y nombre del Comedor donde recibe alimentos.

Categoría	Preguntas
Experiencia en el Programa	<ol style="list-style-type: none">1. ¿A qué se dedica? ¿tiene trabajo actualmente?2. ¿hace cuánto tiempo que tiene este trabajo/que no tiene trabajo?3. Aprox. ¿Cuál es la remuneración que percibe en este trabajo?4. ¿Cuántos hijos tiene? ¿De qué edades?5. ¿En dónde vive (casa propia, alquilada, etc)? ¿Vive con familiares?6. ¿Hace cuánto tiempo que es usuario del comedor?7. ¿Recibe apoyo de este comedor o también ha ido a otros?8. ¿Cómo se incorporó al comedor? ¿Fue difícil?9. ¿Hay usuarios del comedor que hayan accedido al servicio por ser amigos o familiares de las dirigentes?10. ¿Conoce algún caso de usuarios del comedor que realmente no lo necesiten, pero sacan alimentos del comedor? ¿Puede darnos algún ejemplo?

Anexo 2: Matriz de categorización

Título: IMPACTO DEL PROCESO DE FOCALIZACIÓN DE USUARIOS EN EL NIVEL DE FILTRACIÓN DEL PROGRAMA DE COMPLEMENTACIÓN ALIMENTARIA EN SAN JUAN DE MIRAFLORES, 2019					
Planteamiento del Problema	Objetivo General	Categorías	Definición Conceptual	Sub Categorías	Metodologías
<p>a. Problema General ¿Cuál es el impacto del proceso de focalización en el nivel de filtración en el Programa de Complementación Alimentaria, modalidad de comedores?</p> <p>b. Problemas Específicos</p> <p>¿Cuál es la incidencia de la constitución legal de los Comedores como organizaciones sociales autónomas, en el proceso de focalización de usuarios?</p> <p>¿Cuál es la incidencia del aporte propio de los Comedores en el proceso de focalización de usuarios?</p>	<p>a.Objetivo general Determinar el impacto del proceso de focalización de usuarios, en el nivel de filtración del PCA en la modalidad comedores, en el distrito de San Juan de Miraflores en el año 2019.</p> <p>b.Objetivos específicos</p> <p>A) Analizar la incidencia de la autonomía legal de los comedores en el cumplimiento de los criterios técnicos de la focalización de usuarios en el marco del Programa de Complementación Alimentaria.</p> <p>B) Determinar la incidencia del aporte propio del comedor en el funcionamiento del programa y, específicamente, en el proceso de focalización de usuarios.</p> <p>C) Identificar la incidencia del rol de lideresas sociales de las dirigentes de los comedores en el cumplimiento de los criterios técnicos de la focalización.</p>	<p>Categoría 1: nivel de filtración</p>	<p>Según Cornia & Stewart (2003), define la filtración como un error común en los programas sociales, conceptualizado como un <i>error de exceso</i>, dado que, sobre todo, ocasiona que se incluyan beneficiarios de forma excesiva, es decir que no deberían formar parte del programa ya que no cumplen los criterios de adscripción establecidos para dicho programa.</p>	<p>Grupo usuario del Programa que forma parte del padrón pero que, sin embargo, no ha atravesado por proceso de selección alguno.</p>	<p>Enfoque: Cualitativo Tipo: Básica Diseño: Fenomenológico Participantes: 20 personas Técnica: Entrevista semi estructurada Instrumento: Guía de entrevista</p>
		<p>Categoría 2: proceso de focalización</p>	<p>Según Grosh (1994), define la focalización en su sentido amplio, es decir como el conjunto de mecanismos que permiten identificar a los sujetos o individuos que recibirán los beneficios de un programa social.</p>	<p>Deficiencias identificadas en el proceso de focalización</p>	