

# La implementación contenciosa de los programas sociales: el empadronamiento del Programa del Vaso de Leche en Villa El Salvador (2002–2010)

Luis García\*

*Instituto de Estudios Peruanos, Perú*

## Resumen

En este estudio se analizan los factores que permiten superar las distorsiones en la implementación del registro de beneficiarios del Programa del Vaso de Leche en escenarios donde los receptores de alimentos son actores sociales poderosos y con capacidad de acción colectiva. Para ello, se escogió el caso del distrito limeño de Villa El Salvador entre 2002 y 2010. En este distrito los funcionarios municipales seleccionaban a los beneficiarios sin considerar a la población objetivo, como establece el diseño oficial del programa. Sin embargo, a partir de 2004, se efectuaron cambios que mejoraron el procedimiento, implementando empadronamientos en concordancia con las normas. Aunque la literatura resalta los mecanismos de control como una de las claves para corregir las distorsiones del diseño, el artículo sugiere un enfoque alternativo: el cambio depende además de las estrategias de los funcionarios locales para pactar alianzas con los beneficiarios del programa, dado que las decisiones políticas que toman son fundamentales para comprender los problemas de su implementación en situaciones contenciosas.

Palabras clave: focalización, gobierno municipal, participación, política contenciosa, programas sociales, rendición de cuentas.

---

\* Artículo recibido el 25 de noviembre de 2013 y aceptado en su versión final el 26 de marzo de 2014. Luis García es licenciado en Ciencia Política y Gobierno por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Ha sido miembro de la comisión de investigaciones de la *Revista Política* y ponente en el VII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Actualmente es miembro del Grupo de Investigación sobre Capacidad del Estado Peruano (Gicep), de la Escuela de Gobierno y Políticas Públicas y de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Asimismo se desempeña como asistente de investigación del proyecto Municipio al Día en el Instituto de Estudios Peruanos.  
Correo electrónico: lgarcia@iep.org.pe

## The Contentious Implementation of Social Programs: The Registration of the «Vaso De Leche» Program in Villa El Salvador, Lima, Peru (2002–2010)

### Abstract

This study analyzes factors that allow local officials to overcome design distortions generated during the process of registering beneficiaries of the «Vaso de Leche» Program in a context in which these beneficiaries are powerful social actors who have a capacity for collective action. This study was conducted between 2002 and 2010 in Villa El Salvador, a district of metropolitan Lima. Villa El Salvador municipal authorities selected beneficiaries without considering the target population as established by the official regulations. This variation from established norms is understood in this study as a «design distortion». Starting in 2004, this distortion was reduced with the introduction of a registry for the program that did follow official norms. In the literature, control mechanisms are highlighted as a key strategy for correcting design distortions. This study suggests an alternative focus: change also depends on the decisions of local officials to establish alliances with program target groups and concludes that such decisions are fundamental to understand the program implementation in contentious settings.

Keywords: Accountability, contentious politics, municipal government, participation, social programs, targeting.

### Siglas usadas

CGR	Contraloría General de la República
Fepomuves	Federación Popular de Mujeres de Villa El Salvador
Iecos-UNI	Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales de la Universidad Nacional de Ingeniería
INEI	Instituto Nacional de Estadística e Informática
Midis	Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social
Munives	Municipalidad de Villa El Salvador
OCI	Oficina de control interno
ODVL	Organización Distrital de los Comités del Vaso de Leche de Villa El Salvador
PVL	Programa del Vaso de Leche
RUBPVL	Registro Único de Beneficiarios del Programa del Vaso de Leche
Sisfoh	Sistema de Focalización de Hogares
VL	Vaso de Leche

## INTRODUCCIÓN

¿Cómo implementan los funcionarios los sistemas de registro de beneficiarios de programas sociales en contextos en los que sus destinatarios se oponen a los mandatos oficiales? Para responder a esta pregunta, el presente artículo examina la ejecución del Programa del Vaso de Leche (PVL) en el distrito limeño de Villa El Salvador entre los años 2002 y 2010. El PVL destina leche y un complemento alimenticio a poblaciones en situación de vulnerabilidad, priorizando la atención de niños menores de seis años, madres gestantes y mujeres en periodo de lactancia. Las municipalidades están a cargo de su ejecución, la cual, por ley, exige la participación activa de los beneficiarios. En Villa El Salvador, estos beneficiarios poseen una importante tradición organizativa; ello, sumado al diseño participativo del PVL, incentiva el empoderamiento de los beneficiarios, organizados en comités barriales y centrales distritales.

A partir de 2002, los funcionarios municipales intentaron implementar un nuevo sistema de identificación de beneficiarios. Anteriormente, su registro padecía de graves distorsiones en relación al diseño inicial: los criterios de identificación establecidos por las normas nacionales no eran cumplidos y el padrón no estaba actualizado. Sin embargo, entre 2002 y 2005 ocurrieron una serie de eventos que cambiaron el statu quo. Así, desde 2004, los funcionarios, en coordinación con los comités, comenzaron a actualizar el padrón, de manera que durante el registro se respetaron los requisitos que delimitan la población objetivo. Finalmente, la municipalidad creó un sistema informático que facilitó esta tarea.

¿Qué factores explican la corrección de las distorsiones en la ejecución de este procedimiento? Para cierta literatura, la supervisión a los programas sociales es el factor clave. En efecto, la Contraloría General de la República (CGR) inspeccionó el PVL en Villa El Salvador y recomendó la ejecución de un nuevo empadronamiento, lo cual influyó en las preferencias de los funcionarios y comités. Sin embargo, frente a beneficiarios organizados, los mecanismos de control no impidieron que los actores sociales afectados por la posible disminución en la cantidad de productos asignados logren evitar el empadronamiento, lo que hicieron por medio de plantones y marchas.

Si bien se reconoce aquí la importancia de los mecanismos de control, mi argumento es que la minimización de las distorsiones en el registro no puede explicarse si no se consideran además las estrategias que realizaron los funcionarios para negociar y pactar alianzas con las organizaciones de beneficiarios. Con el fin de lograr su objetivo, aquellos consensuaron con los comités prácticas que no cumplían necesariamente con todos los requisitos exigidos por el organismo de control y posteriormente negociaron el reconocimiento de determi-

nadas organizaciones sociales por parte de la municipalidad a cambio de estabilidad en la ejecución del empadronamiento. El nuevo sistema de registro fue así el resultado de un juego favorable para los implementadores del programa dentro de un contexto que puede ser calificado como contencioso.

El artículo se divide en tres partes. En la primera, se presenta una discusión teórica, resaltando la pertinencia del control sobre los funcionarios, sus limitaciones y el aporte de una perspectiva de implementación como una arena contenciosa. A continuación, se narran los eventos que ocurrieron durante la ejecución del nuevo registro del PVL en Villa El Salvador, los cuales son analizados a la luz de la discusión teórica, en la sección tercera. Por último, el artículo cierra con algunas consideraciones finales.

## CONTROL Y CONTINGENCIA EN EL REGISTRO DE BENEFICIARIOS

### La implementación de los sistemas de identificación

La implementación de una política o programa es «la secuencia posterior del mandato de una política previamente acordada, autorizada y adoptada» (Bardach 1977), es decir, aprobada oficialmente y, por ende, inscrita en algún marco legal del Estado. Para llevarla a cabo, los sistemas de identificación de los programas sociales tienen el mandato de «focalizar» el gasto social en poblaciones con determinadas características con el objetivo de ahorrar el recurso que, de otra manera, sería capturado por sectores que no necesitan apoyo estatal (Vásquez 2008)<sup>1</sup>.

Los sistemas de identificación de beneficiarios de programas sociales serían los principales instrumentos «técnicos» de focalización (Székely 1997: 2; Chacaltana 2001: 14). Estos manejan bases de datos que contienen información sobre los beneficiarios recogida gracias a cuestionarios a personas o familias (Irrarázaval 2004: 5-6)<sup>2</sup>. Luego, los beneficiarios son inscritos en los programas a través de censos o mecanismos de demanda (Irrarázaval 2004: 8).

---

1. Las limitaciones presupuestales de las décadas de 1980 y 1990, además de las «recetas» sugeridas por las entidades de rescate financiero, llevaron a abandonar la universalidad y a implementar formas de «focalización» argumentando que esto mejoraría la eficiencia y la equidad social (Raczynski 1995; Parodi 2000).

2. En América Latina, diversos países han implementado desde hace varios años sistemas de registro único de beneficiarios, por ejemplo en: Argentina (Pilquen), Brasil (Cadunico), Colombia (SIPO), Chile (Casen) y México (SIS) (Vásquez y Franco 2008: 91). En Perú, el segundo gobierno de García implementó el 50% del Sistema de Focalización de Hogares (Sisfoh), el cual debería convertirse en «el servidor de información para el diseño y ejecución de todo programa social» (Vásquez y Franco 2008: 91). En ese mismo periodo, se diseñó el aplicativo para el Registro Único de Beneficiarios del Programa del Vaso de Leche (RUBPVL).

La implementación de estos sistemas tiene costos altos que incluyen diferentes cuestiones. Así, suponen aspectos administrativos, como firmas de convenios con otras instituciones y auditorías sociales; aspectos tecnológicos, como capacitación del personal sobre el sistema de información; y aspectos operativos, como aplicación de encuestas, digitación y verificación de la información (Vásquez y Franco 2008: 91).

No todos los sistemas de registro cuentan con estos requisitos, lo que, con frecuencia, genera «distorsiones» durante su implementación. Sin entrar en detalle, podemos señalar que en la mayoría de programas sociales peruanos ocurren problemas como los siguientes al elaborar el registro de destinatarios:

- Se los inscribe sin hacer uso de indicadores de pobreza (Alcázar 2007; Alcázar *et al.* 2003).
- Suceden problemas y conflictos en la actualización del padrón (Chacaltana 2001: 63).
- La construcción del padrón es determinada por criterios clientelares y «manipulación política» (Vásquez 2008: 93).
- Los usuarios pueden desarrollar lógicas de grupos de interés que impiden que los beneficios lleguen a los pobres extremos (Tanaka y Trivelli 2002; Alcázar 2007).

### **Los mecanismos de control**

¿Cómo superar estas distorsiones en la implementación de la selección de beneficiarios? Cierta literatura resalta la importancia del marco de incentivos a los responsables del procedimiento (Cortázar 2007). En este caso, la implementación se ejecuta gracias a «ajustes» a los funcionarios y al alineamiento de sus intereses a través de un «contrato» de rendición de cuentas (Banco Mundial 2004; Cotlear 2005; Teisluc y Walker 2007).

Los mecanismos de control sobre los funcionarios requieren de condiciones para ser eficaces. Primero, se necesita reglamentos que discriminen claramente las implementaciones «buenas» de las «desviadas». Las prácticas operativas deben ejecutarse con diseños constituidos sobre la base de reglamentos específicos; de lo contrario, el control será ineficaz debido a la discrecionalidad de los ejecutores (Cotlear 2005; Banco Mundial 2004). Segundo, los controles necesitan separar entre el «formulador» (quien diseña) y el «proveedor» (quien implementa), de manera que se visibilice el «contrato» entre este último y el primero y se facilite el control de la tarea. Tercero, se requiere medidas de premio y castigo, «garrote y zanahoria», sobre los funcionarios, de manera que alineen su comportamiento a lo descrito en el mandato (Banco Mundial 2004). Finalmente, una condición que precede a las anteriores es el alcance del Estado (Soifer y Vom Hau 2008): si las agencias encargadas de controlar y sancionar se encuentran ausentes, los incentivos a los actores para obedecer las leyes serán igualmente precarios; por el contrario, su presencia tiende a aumentar la obediencia a las normas (Levitsky y Murillo 2004: 121).

En este enfoque, las supervisiones y controles sobre los procedimientos reducirían las distorsiones en la selección de beneficiarios de dos maneras. Por un lado, la acción de oficinas de control estatal mejoraría la eficiencia y la transparencia (Chacaltana 2001; Vásquez 2008; Vásquez y Franco 2008). En ese sentido, resulta indispensable la supervisión y monitoreo de la CGR. De otro lado, el «control social» que ejercen miembros de la sociedad civil también es considerado como un medio de fiscalización a los funcionarios (Chacaltana 2001: 11; Irarrázaval 2004: 10); aquí, los actores clave serían las organizaciones de base.

### **Los límites del control institucional**

El enfoque anterior asume que, una vez estructurados los incentivos adecuados y conseguidos los recursos, lo implementado sigue a lo diseñado de manera casi automática (Majone y Wildavsky 1998: 265). Sin embargo, la implementación afronta desafíos contingentes, incluso en situaciones donde no hay manejo clientelar de los padrones y donde, por el contrario, existen las condiciones para un control efectivo. Las distorsiones, en ese sentido, expresan una realidad en la cual «la implementación consiste en transitar un sendero que conduce desde el mundo simbólico altamente plástico de quienes toman decisiones [...] al más incierto y resistente de realidades sociales cristalizadas en escasez de recursos, relaciones de poder, conflictos de valores, resistencias, retraimiento y pasividad» (Martínez Nogueira 2007: 64).

En ese sentido, es necesario también prestar atención a las circunstancias particulares de la implementación de programas sociales, especialmente la ambigüedad y la incertidumbre (Cortázar 2007; Martínez Nogueira 2007). Primero, debe tomarse en cuenta la ambigüedad del procedimiento que consiste en la «falta de claridad o consistencia en las interpretaciones de la realidad (la existencia y el significado de una situación), de la causalidad (la relación entre acciones y efectos o entre distintas dimensiones de una situación) o la intencionalidad (los propósitos de los actores involucrados)» (March 1994, citado en Cortázar 2007: 20). Durante el proceso de registro de beneficiarios, pese a que los actores estén «incentivados» a cumplir con el mandato de la «focalización», este puede ser «malinterpretado» porque los beneficiarios y responsables de la implementación consideran normalmente que el procedimiento debe responder a otros criterios, como la atención universal.

Una segunda contingencia de la implementación es la incertidumbre, es decir, la «estimación imprecisa de las consecuencias futuras de acciones presentes a causa de información incompleta» (March 1994, citado en Cortázar 2007: 20). La coordinación con otros actores es difícil en la medida en que se desconocen sus reales preferencias y entonces el cálculo que los funcionarios realizan lleva a equilibrios poco beneficiosos o a un conflicto, sobre todo ante actores poderosos. Cuando la incertidumbre es alta, prima la desconfianza entre los actores, aun cuando estén exigidos a cumplir con las mismas reglas.

### **La participación social**

Para Martínez Nogueira, la participación social –el «involucramiento de los ciudadanos en los asuntos públicos» (Tanaka 2001: 24)– es una de las fuentes de ambigüedad e incertidumbre en la implementación. La participación empodera a los actores sociales, haciéndolos partícipes de la toma de decisiones, e incrementa su capacidad de defender sus intereses e interpretaciones acerca del propósito de los programas, intereses e interpretaciones que, en ocasiones, son divergentes de aquellos de los funcionarios públicos.

Dos elementos configuran el nivel de participación en los programas sociales. En primer lugar, el grado de rutinización de los procedimientos delimita la participación de los destinatarios de los bienes y servicios de un programa social. En algunos programas de entrega de bienes concretos (monetarios o alimenticios), la participación es limitada a través de mecanismos establecidos bajo el marco legal del Estado, dejando las decisiones estratégicas a las agencias estatales (Martínez Nogueira 2007: 98). En el otro extremo, los programas que buscan desarrollar capacidades en la población empoderan a los beneficiarios, haciendo de los operadores estatales simples facilitadores (Martínez Nogueira 2007: 98).

En segundo lugar, la participación de los beneficiarios es configurada en relación a la complejidad social del contexto. Mientras que en localidades pequeñas las organizaciones sociales que toman las decisiones por los beneficiarios efectivamente los representan, en distritos urbanos –donde la necesidad de bienes públicos es medianamente satisfecha– la participación se produce por medio de dirigencias que actúan como grupos de interés, sin relación jerárquica con sus organizaciones de base (Tanaka 2001).

De esta manera, los programas que alientan el empoderamiento y otro tipo de capacidades en los beneficiarios en contextos urbanos son los que generan gran autonomía de los actores sociales. Los beneficiarios pueden crear un discurso propio, ajeno al mandato del Estado, que legitima acciones que se encuentran en el límite de lo legal. Por otra parte, los dirigentes pueden mantener intereses distintos a las metas del programa. En ambas situaciones, la exigencia de contar con las decisiones de los beneficiarios es una ventana de oportunidad para que las organizaciones sociales actúen como un poder de veto y, en el peor de los casos, distorsionen el rumbo del programa.

### **La interacción estratégica y la implementación contenciosa**

Si la participación social genera ambigüedad e incertidumbre durante la implementación y limita el efecto de los mecanismos de control, ¿cómo puede ejecutarse la identificación de beneficiarios?

Otro mecanismo para implementar el mandato –complementario a los de control– surge de las estrategias de los implementadores para construir arreglos institucionales. Más que evidenciar carencias del programa, las circunstancias de ambigüedad e incertidumbre y de posible conflicto son características comunes a la implementación de políticas en países con debilidad en las estructuras para agrupar intereses en su formulación. Este argumento –propuesto en el trabajo de Grindle (1980)– sugiere que los actores políticos y sociales tendrían una «segunda oportunidad» en la implementación, bajo la forma de «regateo político».

Bardach (1977) caracteriza la implementación como un juego por el control entre múltiples actores. Así, quien controle los recursos necesarios para el proceso define el rumbo de la política. Estos recursos pueden ser monetarios o pueden ser la participación de los ciudadanos en una fase determinada de algún programa. Los actores (grupos de interés, poblaciones, movimientos sociales, burócratas, políticos) están, no obstante, regidos por reglas, entre las cuales la más importante es que el actor estatal es el que tiene mayor relevancia porque es quien, en última instancia, «debería» implementar lo formulado, ya que cuenta con el monopolio legítimo de la violencia (Aguilar 2000).

Hay dos puntos a rescatar de esta perspectiva. En primer lugar, la agencia de los «implementadores». Son funcionarios de nivel medio con responsabilidad de ejecución en un territorio y mantienen contacto tanto con sus superiores nacionales como con los «clientes» de los programas y los opositores a nivel local (Migdal 2004: 84–85). También poseen «discreción considerable en la consecución de sus tareas y, aun cuando no se defina como parte de sus deberes formales, pueden tener un impacto decidido en las decisiones individuales» (Grindle 1980: 197).

Si bien estos funcionarios locales obedecen a la lógica de la supervisión, conservan un espacio de discrecionalidad, es decir, un espacio para plantear estrategias (la «gerencia») que podría permitir superar los problemas de ambigüedad, incertidumbre y posible conflicto en la coordinación con las organizaciones sociales. La utilización de estrategias de esta forma se concreta, finalmente, en arreglos contingentes que pueden ser exitosos pero también pueden fracasar estrepitosamente (Cortázar 2007).

En segundo lugar, la implementación como interacción hace referencia a la política contenciosa. Esta comprende interacciones en las que los actores reclaman en relación a algún interés y realizando esfuerzos coordinados; en este caso, el gobierno puede ser un objetivo, un aliado o el iniciador de esos reclamos (Tarrow y Tilly 2006: 4). Dentro de la lucha por recursos, la implementación implicaría el uso de la acción colectiva por parte de los actores sociales como táctica para «desviar» la implementación hacia sus intereses

o utilizarla como arma en procesos de negociación. Los funcionarios, por su parte, utilizan diversas estrategias, desde su capacidad para certificar nuevas organizaciones y el establecimiento de redes de confianza, hasta la represión frontal<sup>3</sup>.

En síntesis, esta perspectiva rescata la utilización de la política contenciosa en la implementación de programas, reconociendo la generación de arreglos institucionales con otros actores a partir de las estrategias contenciosas de los funcionarios.

## EL EMPADRONAMIENTO DEL PVL EN VILLA EL SALVADOR ENTRE 2002 Y 2010

### Justificación del caso y metodología

Como se adelantó en la introducción, Villa El Salvador representó un caso extremo de ejecución de un sistema de identificación de beneficiarios en un contexto socialmente complejo<sup>4</sup>. En este, el estudio de caso cumple una función interpretativa: se limita a aplicar modelos o teorías consolidadas –como el enfoque de control y supervisión– para propósitos ilustrativos (Lijphart 1971: 692; Bennett y George 2005: 75). Pero también, el estudio es heurístico, en tanto ayuda a explorar nuevas hipótesis, las cuales están vinculadas a la interacción estratégica (Bennett y George 2005: 75).

Para sostener nuestro argumento, utilizamos la herramienta metodológica del *process-tracing* que nos permite una aproximación al caso a lo largo del tiempo. Esta clase de análisis detalla la cadena causal y los momentos en los cuales intervienen los factores explicativos (Bennett y George 2005: 212). Asimismo, discrimina hipótesis sobre la base de los eventos, los cuales son tratados como piezas de evidencia (Bennett y George 2005: 209; Munck 2004: 210). Los eventos han sido ordenados en una narración, la cual debe mostrar «coherencia» a partir de la aplicación de nuestros enfoques teóricos (Cortázar y Barzelay 2004) y se han reconstruido a partir de diez entrevistas a profundidad a funcionarios y dirigentes de los beneficiarios que estuvieron involucrados en el proceso. Por otra parte, se ha revisado documentos oficiales –memorándums e informes– tanto de la Municipalidad de Villa El Salvador (Munives) como de la CGR.

- 
3. Para revisar los principales mecanismos de política contenciosa aplicados a grandes procesos, ver McAdam *et al.* (2001).
  4. En este artículo, el término contexto tiene una definición clara: está constituido por los «aspectos relevantes de un entorno (analítico, temporal, espacial o institucional) en el cual un conjunto de condiciones iniciales lleva a un resultado de un tamaño y significado específico, a través de un mecanismo causal o un conjunto de mecanismos causales» (Falleti y Lynch 2009: 1152). Siguiendo a estas autoras, el reto está en establecer los aspectos que delimitan el resultado del mecanismo usado.

### Antecedentes: el PVL en Perú

El PVL distribuye una ración de leche más un complemento alimenticio, generalmente avena, a niños y adultos en situación de vulnerabilidad<sup>5</sup>. Es un programa eminentemente local, dado que las municipalidades lo administran en la mayoría de sus etapas. Por otro lado, requiere el involucramiento de los beneficiarios en la fiscalización y la coadministración de su ejecución.

De acuerdo al mandato de las normas, el PVL beneficia a niños de seis años o menores, a mujeres embarazadas y a madres lactantes; y, si existen recursos disponibles después de haberse cubierto la necesidad anterior, debería prestarse atención también a niños entre 7 y 13 años, adultos mayores de 65 y pacientes de tuberculosis (Alcázar *et al.* 2003: 34-35). El padrón de beneficiarios debe registrar estos datos, además del nombre de los comités del Vaso de Leche (VL), el número de beneficiarios por categoría y la cantidad de productos distribuidos por cada comité. Este proceso de registro puede darse en la municipalidad o en el comité al que pertenece el beneficiario. En algunas localidades, los empadronamientos son censales (Chacaltana 2001).

En la práctica, ese mandato no es cumplido. La CGR identificó doce municipalidades con dificultades en la ejecución de esta etapa sobre una muestra de sesenta (CGR 2009). Por otra parte, nueve de veinte municipalidades encuestadas por Alcázar *et al.* (2003) no contaban con información acerca de los destinatarios. Por otra parte, hay casos donde se privilegia a familiares y amigos de miembros de los comités (Suárez 2003: 27; Alcázar *et al.* 2003: 41-42) e incluso en algunos distritos se constató la existencia de padrones con firmas falsas (Tanaka 2001).

Idealmente, estos problemas se superan en la medida en que los organismos de control ejercen una mejor supervisión a las municipalidades<sup>6</sup>. Tanto la ejecución del gasto como la correcta realización de los procedimientos son evaluadas por la CGR y las oficinas de control

- 
5. El marco legal del PVL está conformado por la Ley N° 24059, «Ley de creación del Vaso de Leche», y por la Ley N° 27470, «Ley que establece normas complementarias para la ejecución del Programa del Vaso de Leche». Adicionalmente, durante el gobierno autoritario de Fujimori, se promulgó la Ley N° 26637, «Normas referidas a la administración del Programa del Vaso de Leche», que «distritalizó» el programa (para mayor detalle, ver Suárez 2003). Además, en años recientes, se dictaminó la Resolución Jefatural N° 245-2001-INEI y la Resolución Jefatural N° 217-2006-INEI, que establecen las «Normas técnicas del empadronamiento y el envío del registro de beneficiarios al INEI» (Instituto Nacional de Estadística e Informática). Otras normas importantes son las directivas de la CGR (Directiva N° 015-2013-CG/CRL y Directiva N° 07-99-CG/SDE) que establecen controles al programa.
  6. Podríamos admitir, por otro lado, que la heterogeneidad de las municipalidades y de sus limitaciones para ejecutar gastos corrientes influiría también en la posibilidad de ejecución adecuada de los empadronamientos. Esta hipótesis no se ha tratado en el presente estudio, en tanto no se ha percibido un cambio en la capacidad de la Munives en el tiempo relativamente corto al que nos circunscribimos.

interno (OCI). No obstante, muy pocas municipalidades cuentan con OCI y las auditorías de la CGR solo se realizan en los centros urbanos. En el estudio realizado por Alcázar *et al.* (2003), se encuentra que, del total de municipalidades supervisadas, la mayoría se encontraba en Lima (60%). En la misma ciudad, la CGR solo supervisó a 3% de los comités del VL.

Estos comités constituyen un importante capital social (Alcázar 2007). Sus dirigentes y también las de otras organizaciones sociales fiscalizan el programa y, asimismo, responden por sus actividades antes sus bases; no obstante, han sido acusadas de poseer intereses particularistas (Tanaka 2001; Tanaka y Trivelli 2002); además, la estructura jerárquica de tales organizaciones está resquebrajada, existiendo una pluralidad de dirigentes. Finalmente, se trata de organizaciones autónomas. Todo ello hace más engorrosa la toma de decisiones en el comité de administración del PVL.

En resumen, el programa posee muchas deficiencias que se traducen en altas tasas de filtración (Alcázar 2007; Vásquez 2008, 2012). Así, la implementación de la selección de beneficiarios enfrenta no solo obstáculos administrativos sino sociales y políticos. Finalmente, no hay una jerarquía organizacional funcional entre los actores responsables del PVL: las municipalidades responden a la CGR y las organizaciones rinden cuentas a sus bases. Hay, por tanto, «mínima supervisión y capacitación del nivel municipal al comunal y poco control social de las organizaciones de base sobre los entornos municipales» (Suárez 2003: 20).

### **Breve narración del proceso de selección de beneficiarios del PVL en Villa El Salvador, 2002–2010**

#### **– Situación inicial**

Hacia el año 2002 la realidad del PVL en Villa El Salvador encajaba con la descripción anterior. En esta localidad no se atendía ni empadronaba a los beneficiarios de acuerdo con las prioridades y se incorporaban «casos sociales». Además, existían padrones llenados con firmas falsas y ellos no habían sido actualizados en más de un lustro, lo que permitía la atención a personas que no cumplían con la edad requerida.

En ese momento hubo intentos de ejecutar un nuevo empadronamiento, dado que el usado venía de 1998. El procedimiento para ello debía ser coordinado por la Munives<sup>7</sup> con la

---

7. El PVL inició sus actividades en 1984, durante la gestión de Izquierda Unida en la Municipalidad Metropolitana de Lima. La municipalidad compraba los productos y la Munives los entregaba a las centrales y comités del VL. Más que en ningún otro distrito, en Villa El Salvador, estas organizaciones sociales sostuvieron los programas alimentarios durante la década de 1980, en los años de emergencia social (Balbi 1990; Blondet 1991; Tuesta 2000).

Federación Popular de Mujeres de Villa El Salvador (Fepomuves)<sup>8</sup>. Pero esta organización se opuso a ello.

En 1999, el alcalde Martín Pumar había intentado un nuevo empadronamiento, pues los padrones estaban desactualizados. Por otra parte, la Munives había realizado una muestra proyectando una disminución en el número de beneficiarios y, por ende, en la cantidad de leche distribuida. Ante esto, las organizaciones sociales respondieron con una protesta frente al edificio municipal. Como consecuencia, tanto el alcalde como sus funcionarios tuvieron que ceder y modificar los padrones, por lo que la depuración no fue realizada.

Para las beneficiarias, la satisfacción de las necesidades mediante el PVL no debía limitarse a mujeres o a niños de cierta edad. Además, cuando algunos beneficiarios no recogían la leche preparada, la presidenta del comité repartía el sobrante a personas del barrio consideradas como «casos sociales», en vez de desecharlo, tal como obligaba la ley.

Por otra parte, durante el empadronamiento, las dirigentes locales tocaban la puerta de vecinos que no tenían interés en participar en el VL y los instaban a inscribirse. De este modo, el número de alimentos asignados no se reducía, permitiendo que el producto sobrante «pudiera ser repartido a otras personas que lo necesitaban». Por otra parte, las dirigentes en los comités y centrales eran «mal vistas» por los miembros de la localidad si se asignaba menor cantidad de raciones y se empadronaba a un menor número de personas. Asimismo, la actualización del padrón era condicionada y los hijos de importantes dirigentes no eran eliminados de él pese a que superaban el límite de edad. Así, ellas podían permanecer en sus cargos y no desvincularse de las tareas organizativas en el PVL.

Hasta 2002, los funcionarios responsables del VL consideraban que estas acciones podían ser toleradas. Después de todo, los empadronamientos se sostenían por arreglos entre los funcionarios de la Munives y los comités del VL respaldados por la Fepomuves. En palabras de un funcionario: «La relación política posterga asuntos que después cuestan».

#### **- La ejecución de un nuevo empadronamiento**

A mediados de 2002, la CGR auditó la gestión municipal de Martín Pumar y sus funcionarios verificaron si se había cumplido las recomendaciones dejadas en exámenes anteriores, inspeccionaron el estado de ingresos y egresos y evaluaron el logro de los objetivos del PVL (CGR 2003a).

---

8. En ese momento, la Fepomuves agrupaba no solo a las centrales del VL (conformadas a su vez por los comités del VL), sino además a los comedores populares y otras instancias de participación femenina (Blondet 1991).

El trabajo de campo de los auditores duró tres meses, en los cuales denunciaron las prácticas de empadronamiento. En primer lugar, no se atendía a los beneficiarios de acuerdo con las prioridades; en segundo lugar, se constató la presencia de beneficiarios que recogían el producto sin estar empadronados; y, por último, se comprobó –nuevamente– que la Munives no actualizaba el padrón desde 1998. Por otra parte, los intervalos de empadronamiento censal eran demasiado largos. La CGR exigió a los funcionarios superar estos problemas, lo que sería evaluado en un próximo examen.

Luego de esto, los funcionarios municipales plantearon a la Fepomuves la necesidad de implementar un nuevo empadronamiento. A diferencia de años anteriores, las organizaciones sociales lo aceptaron. De esta manera, por una parte, la Munives y la Fepomuves aprendieron a convivir: los funcionarios reconocieron la labor de la Fepomuves en el PVL y las dirigentes permitieron una mayor participación de la municipalidad en el programa. Por otra parte, durante las auditorías se había encontrado evidencia flagrante de «malas prácticas» por parte de las organizaciones sociales. Así, en palabras del responsable municipal del PVL en ese periodo: «La Fepomuves no tenía argumentos para negarse a un empadronamiento; había terreno propicio para negociar y ahí cedían».

De esta forma, los funcionarios acordaron con la Fepomuves una regla de mutuo acuerdo: respetar el resultado del empadronamiento. Para ello, se establecieron cuatro puntos:

- Primero, los requisitos para inscribirse, si bien no debían obstaculizar la acreditación, eran indispensables. Se debía presentar algún documento con foto para comprobar la identidad del beneficiario y también su edad u otras características, de acuerdo a la ley, lo mismo que el domicilio de la persona empadronada. Además del documento nacional de identidad podía utilizarse la partida de nacimiento, el carné de vacunación o la libreta de notas del colegio.
- Segundo, las dirigentes podían acompañar al empadronador cuando visitara su barrio, pero de ninguna forma presionarían a los vecinos para que se empadronaran.
- Tercero, durante los empadronamientos el encuestador informaría, junto con la dirigente, de los derechos y obligaciones que implicaba ser beneficiario: por un lado, recibir diariamente el producto; por el otro, contribuir con una cuota semanal y preparar el alimento cada cierto tiempo. Ambas medidas buscaban controlar el ingreso de personas que, probablemente, no estaban interesadas en recoger el producto –para evitar la posibilidad de que sobre leche y avena en los comités–.
- Finalmente, en el corto plazo se llenaría un «cuaderno alternativo» para registrar a quienes sobrepasaban la edad permitida y a quienes recibían la leche sin estar empadronados. Cuando el padrón se actualizase, los primeros serían retirados progresivamente e ingresarían niños de la zona que ya eran atendidos con el producto que sobraba.

Si bien la CGR recomendaba que el gobierno local realice por su cuenta el empadronamiento, sin contar con la participación de la organización social, desde el punto de vista de los funcionarios esta práctica «era inviable», porque pretender extender las atribuciones del municipio sin consensuar un punto medio con la organización no era una opción libre de conflictos. Asimismo, el aparato organizativo de la Fepomuves garantizaba la difusión de los acuerdos y su cumplimiento en los comités y centrales coordinadoras. En contraparte, las dirigentes de la Fepomuves aceptaron la presencia de empadronadores calificados por el municipio, a pesar de que la norma técnica señala que las dirigentes de los comités son quienes deben realizar el recojo de información de los beneficiarios. Ambas concesiones, sin embargo, no eran ilegales.

Debido a las elecciones municipales, el empadronamiento tuvo que ser pospuesto. Políticamente no se veía conveniente empadronar en el periodo de campaña electoral, que empezó con más fuerza en agosto de 2002. Los funcionarios y el alcalde Martín Pumar –que se lanzaba a la reelección– consideraban que podría sospecharse la utilización del padrón como condicionamiento de apoyo al alcalde. En realidad, la campaña electoral fue un momento especial para vislumbrar los acuerdos entre los candidatos y los arreglos con las dirigentes (en su mayoría coordinadoras de las centrales) y cómo estos pasaban incluso por encima de la dirigencia de la Fepomuves y se construían redes de apoyo en los actos proselitistas. Históricamente, la propia Fepomuves se ha caracterizado por apoyar a algún candidato, sin embargo, en 2002, las dirigentes de la Fepomuves decidieron que la organización se mantuviera neutral.

Martín Pumar fue derrotado y se eligió a Jaime Zea, candidato por Unidad Nacional. Antes de dejar su cargo, Pumar no tuvo más interés en sacar adelante el nuevo padrón y quien asumió esta tarea como propia fue el promotor Javier Bernaola. Para él se trataba de una cuestión crucial si quería proseguir su carrera administrativa: incumplir con la recomendación de la CGR traería problemas político-administrativos y consideraba que, dado que la nueva administración asumiría la municipalidad en cuatro meses, la tarea no cumplida podría ser utilizada como arma de desprestigio a toda la gestión anterior y, por lo tanto, a su propia labor como funcionario.

El empadronamiento estaba programado desde agosto, un mes después de la inspección de la CGR. Los recursos habían sido reunidos con anticipación y se había capacitado a los encuestadores. Asimismo, se había definido que los funcionarios municipales y las dirigentes de la Fepomuves supervisarían el empadronamiento. Así, pues, se realizaron actividades de difusión –colocación de carteles en las calles en cada comité– indicando a los beneficiarios en qué fechas se iba a empadronar y cuáles eran los requisitos solicitados. Y lo que era muy importante: se contaba con el consentimiento de la Fepomuves.

Se decidió entonces empadronar a fines del mes de noviembre y todo el mes de diciembre, el último de la gestión de Martín Pumar. Ello se realizó los sábados y domingos con veinte promotores «barriendo» el distrito. Para empadronar se pedía a las personas los documentos que las acreditaran como beneficiarias y, si no se encontraban en su domicilio, el empadronador acompañado de la dirigente del comité local volvía a tocar la puerta hasta en tres oportunidades.

#### – El conflicto intraorganizacional y la aparición de nuevos actores sociales

Sorprendentemente, a mitad del proceso, la mayoría de la directiva de la Fepomuves y algunas centrales desautorizaron el empadronamiento, mostrándose contrarias a la disminución en el número de raciones. Para Javier Bernaola, la razón de esta decisión era otra: un pacto «bajo la mesa» entre Jaime Zea y las dirigentes. «Hay documentos y actas de asambleas públicas –denuncia Bernaola– donde estipulan que Zea, junto con las dirigentes del Fepomuves, “bajaban” [a las centrales y comités] para hacer el compromiso con las mujeres del Vaso de Leche»<sup>9</sup>. En este pacto, Zea respetaría la administración de la Fepomuves del PVL a cambio de que el nuevo alcalde ejecute el empadronamiento con el fin de «quedar bien» frente a los organismos de control y para desprestigiar a la gestión anterior.

Por entonces, nuevas dirigentes, elegidas como «coordinadoras» de las centrales sectoriales desearon conformar su propia organización distrital, separada de la Fepomuves. Estas –entre ellas, Silvia Pareja, coordinadora de la central 10; y muchas otras de aparición reciente– respaldaban el empadronamiento, basándose en el «respeto al compromiso acordado por mayoría» y buscaban a través de estas acciones legitimar su labor social y destacar en contraste al núcleo de la directiva de la Fepomuves. Pronto, el conflicto estalló. En algunas centrales se periferoneaba y volanteaba en contra del empadronamiento y en la central 2 las dirigentes tuvieron que proteger al empadronador ante el acoso del otro grupo. A mitad del proceso, se realizó una proyección: la tendencia mostraba una disminución de 30% en el número de beneficiarios, aunque no era igual en todas las centrales sectoriales.

Una vez asumido el cargo, Jaime Zea desconoció el empadronamiento anterior y no reconoció a la Fepomuves como instancia representativa de los comités del VL. El nuevo alcalde argumentaba que, por ley, los propios comités debían conformar una organización propia<sup>10</sup>; además a él no le convenía que la Fepomuves mantuviera el control del VL: «la organización tenía experiencia y respeto que las hacía invulnerables a la manipulación»<sup>11</sup>.

---

9. Entrevista a Javier Bernaola.

10. Como se ha dicho, la Fepomuves incluía también a los comedores populares y a otras organizaciones de mujeres.

11. Entrevista a Jaime Zea.

Por su parte, las dirigentes de la Fepomuves consideraron que era una acción revanchista, dado que no habían apoyado a Zea durante las elecciones; por ejemplo, una dirigente afirmó que se las atacó a través de volantes donde se las acusaba de malversación. Finalmente, para Javier Bernaola, Zea quería manejar la nueva organización distrital colocando líderes dirigenciales aliadas o cooptadas.

Frente a todo esto, la directiva de la Fepomuves se resignó al desprendimiento de las centrales del VL porque no tenía alternativa: la municipalidad no repartiría los productos a menos que se conformase una organización propia del PVL<sup>12</sup>. Muchas «coordinadoras», además, querían separarse de la Fepomuves. Ocho de las catorce centrales sectoriales se agruparon entonces bajo el liderazgo de Silvia Pareja y en febrero de 2003 se eligió, en lista única, la directiva de la Organización Distrital de los Comités del Vaso de Leche de Villa El Salvador (ODVL).

Sin embargo, la ODVL no era aún reconocida oficialmente por la Munives y, durante el año 2003, la administración de Jaime Zea había llevado el PVL con una minoría de dirigentes, lideradas por Vilma León. De este grupo provinieron las tres representantes sociales del comité de administración, instalado a inicios de ese año<sup>13</sup>, luego de lo cual se evaluó la conveniencia de proseguir con las actividades y procedimientos dejados por la gestión anterior. Se debe señalar que en su acción hubo cierto monopolio del alcalde sobre las decisiones en relación al PVL.

Con los nuevos actores se decidió implementar un nuevo empadronamiento. Mientras tanto, los comités inscritos de los nuevos asentamientos humanos habían convocado a una marcha y, de otro lado, Javier Bernaola había denunciado la situación ante la CGR, lo que fue tolerado por los funcionarios de Zea.

Durante ese año, se distribuyeron los recursos con los padrones antiguos, de 1998. No obstante, la presión de la CGR y de los nuevos beneficiarios obligó a actualizar los datos. Además, en este momento, el alcalde era consciente de la utilización política que podrían hacer regidores opositores si incumplía lo señalado.

---

12. Por otra parte, la nueva gestión dejó sin efecto el convenio entre la Munives y la Municipalidad Metropolitana de Lima, por lo que desde entonces el concejo distrital realizaría los procesos de compra de los insumos.

13. El comité de administración reemplazaría como instancia deliberativa a la anterior relación –un tanto informal– entre el responsable municipal y la directiva de la Fepomuves. En un inicio, este comité fue conformado por el alcalde Jaime Zea (como presidente), el director de Desarrollo Humano, Julio Injante (como responsable del VL), y la representante del Ministerio de Salud, además de las representantes de organizaciones sociales del distrito.

De acuerdo con los funcionarios municipales, un empadronamiento más eficiente –y menos costoso– requiere la implementación de una base de datos que sistematice la inclusión de los beneficiarios en el padrón del PVL. Así, se procesaría la información recogida de una manera mucho más rápida y se podría registrar los cambios de los datos de los beneficiarios. Para el director de Desarrollo Humano, Julio Injante, esta era una condición necesaria para cumplir lo dispuesto por las normas oficiales. No todas las dirigentes, empero, estaban de acuerdo, frente a lo cual Injante utilizó un argumento amenazador: la posible sanción de la CGR. Si las dirigentes obstruían el empadronamiento, se evidenciaría un consentimiento a hechos delictivos así como desobediencia a lo establecido por las normas.

#### – La nueva alianza local

Mientras se trataba de llegar a un acuerdo, la ODVL realizó marchas exigiendo al municipio su reconocimiento. Desconocía, a su vez, a las coordinadoras del grupo de Vilma León, acusándolas de «venderse al alcalde». Silvia Pareja alega que «funcionarios del municipio trataron de acercarse y convencerme de formar parte de su organización [aunque diciéndole:] "pero tú no como la cabeza". Yo respondí que "no me iba a vender por un plato de lentejas". Estábamos dispuestas a luchar hasta el final»<sup>14</sup>.

Por entonces, la situación era tensa. Además de las marchas y plantones, el alcalde era repudiado por las seguidoras de Pareja durante las actividades del PVL. Por otra parte, peligraba la totalidad del proceso de ejecución del programa, ya que no se sabía si los productos podían ser distribuidos y muchas centrales no querían recibirlos en protesta ante «la arbitrariedad e intromisión del alcalde». La ODVL, por su parte, desconocía a las representantes del comité de administración y no respaldaba ninguna decisión acordada en él.

El 12 de mayo de 2004, en una ceremonia por el Día de la Madre, el alcalde reconoció públicamente a Vilma León como presidenta del PVL distrital. Para las dirigentes y para las madres partidarias de Silvia Pareja presentes en el escenario, el gesto fue provocador y casi insultante, por lo cual, se acercaron a reclamar airadamente en medio de la ceremonia. «Casi nos agarramos a golpes», recuerda Pareja.

Luego de esto, la dirigencia de la ODVL convocó a una nueva movilización. Ante ello, el alcalde se adelantó y buscó una reunión con Silvia Pareja. Ambos decidieron entonces articular un «pacto de no agresión». En primer lugar, se acordó el reconocimiento oficial, por parte del municipio, de la ODVL, conformada por ocho centrales; en segundo lugar,

---

14. Entrevista a Silvia Pareja.

el municipio garantizó, mediante una ordenanza municipal, la presencia en el comité de administración de dos representantes de la ODVL, además de la presidenta, excluyéndose del cargo a Vilma León y a sus dirigentes; y, en tercer lugar, la municipalidad acordó con la ODVL respetar ciertos procedimientos en la administración del PVL, tanto en las coordinaciones cotidianas entre la dirigencia y los funcionarios municipales como en la ejecución del empadronamiento.

«No me jodas, no te jodo». En palabras de Silvia Pareja, esta era la condición para administrar –coordinadamente– el programa. Así se preservó para Pareja y la ODVL la autonomía y el reconocimiento como únicas interlocutoras válidas de los comités del VL del distrito, pese al reclamo de otras siete centrales, incluidas las cercanas a Vilma León. Para la municipalidad, este acuerdo posibilitó una alianza estable para implementar las prácticas que se habían programado con anterioridad, como el empadronamiento. No hubo más conflicto con el grupo de Silvia Pareja en relación a la administración del PVL.

#### **- Implementación del segundo empadronamiento**

Para junio de 2004 aún se repartían los productos con el padrón de 1998, que registraba 120.417 beneficiarios. El PVL se ejecutaba con ocho centrales, afiliadas a la ODVL, mientras que siete se mantenían independientes, pese a estar «representadas» en el comité de administración. En la práctica, la municipalidad excluía de la coadministración a estas centrales independientes –pese a ser sus antiguas aliadas–, manteniéndose únicamente como centros de acopio y realizando la coordinación en el reparto de la leche y la avena.

Los funcionarios municipales presentaron al nuevo comité de administración la propuesta corregida de empadronamiento, que estuvo a cargo del Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales de la Universidad Nacional de Ingeniería (Iecos-UNI). Silvia Pareja aceptó en un inicio el empadronamiento y la actualización de los beneficiarios: de esta manera, la municipalidad y la organización distrital acordaron la depuración del padrón de manera conjunta. No obstante, esto fue un punto medio negociado. «Antes ellas hacían el empadronamiento. Nosotros entramos con la idea de hacerlo nosotros –recuerda Zea–. La salida fue empadronar de manera conjunta». La municipalidad asumió los costos. Tanto las dirigentes como los funcionarios fueron capacitados en las tareas de recolección de información, consolidación de la base de datos y procesamiento. Culminado el empadronamiento para la primera mitad del año 2005, el número de los beneficiarios se redujo a 90.379 personas.

#### **- Estabilización de la selección de beneficiarios**

A fines de 2005, las centrales coordinadoras que no estaban agrupadas en la organización

distrital decidieron desconocer la actualización del padrón realizada ese año, exigiendo realizar ellas mismas el procedimiento y que se hicieran cambios en la representación de los beneficiarios en el comité de administración, manejado por Pareja.

Alrededor de cinco mil personas protestaron en el frontis de la municipalidad durante los últimos días de noviembre de 2005 y las dirigentes de las centrales, entre las que se encontraba Vilma León, lograron conversar con Julio Injante. Este argumentó que solo podía coordinar con la organización social reconocida, dirigida por Pareja y señaló que tal organización tenía la legitimidad del grupo mayoritario de comités y el respaldo del alcalde. Las dirigentes que protestaban no pudieron avanzar con sus demandas.

En abril de 2006 se realizó un nuevo registro, que redujo el número de beneficiarios a 77.456 personas. A partir de ese momento, se ejecutaron actualizaciones del registro el segundo semestre de cada año. En 2007, la OCI, creada solo meses atrás, realizó algunas observaciones, las que fueron subsanadas.

#### **- A modo de colofón**

Durante el segundo lustro de la década pasada, el gobierno central dictó una serie de medidas institucionales, entre las cuales se obligó a las municipalidades a enviar al Ministerio de Economía y Finanzas el aplicativo del RUBPVL con la finalidad de sistematizar la información nacional<sup>15</sup>. Asimismo, se incentivó la ejecución del empadronamiento a través del programa de gestión por resultados<sup>16</sup>. La Munives cumplió regularmente con esta meta y hasta 2010 la ejecución del registro de beneficiarios no atravesó por cambios substanciales.

Como era de esperarse, el cambio de gobierno municipal en 2011 alteró la relación entre los actores estatales y sociales y, con ello, la ejecución del empadronamiento. Se repitió el escenario de 2002 y, luego, la inestabilidad del gobierno municipal –se vacó al alcalde electo Santiago Mozo al primer año de gestión, tras lo cual asumió el cargo su teniente alcalde, Guido Iñigo Peralta– impactó también en los vínculos con las dirigentes. El nuevo alcalde desconoció a Silvia Pareja como presidenta y empezó a coordinar con otras centrales. Si bien ninguna dirigente optó por desconocer las normas oficiales, en la práctica la ejecución de los empadronamientos fue más difícil de consensuar. Queda esperar la configuración de un nuevo equilibrio con el paso del tiempo.

---

15. Actualmente, este registro es responsabilidad del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (Midis) (Comunicado 02-2013-DGGU).

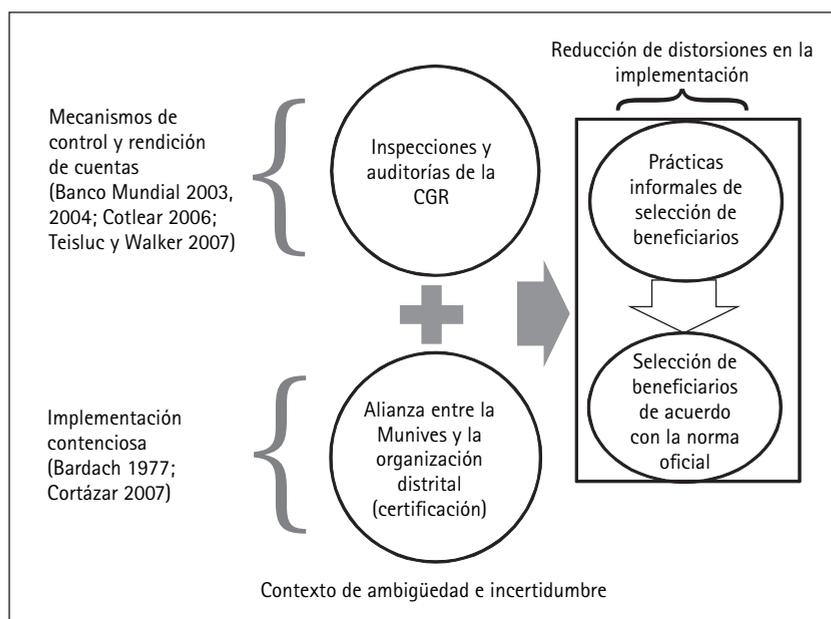
16. La entrega del RUBPVL es una de las submetas del Plan de Incentivos para la Mejora de la Gestión y Modernización Municipal del Ministerio de Economía y Finanzas.

## ANÁLISIS DEL CASO

¿Cómo comprender la corrección de las distorsiones a la implementación de la selección de beneficiarios en Villa El Salvador? El gráfico 1 sintetiza la explicación del caso.

Gráfico 1

El proceso de cambio en el empadronamiento de beneficiarios del PVL en Villa el Salvador



### Prácticas informales y efectos de la supervisión

La corrección de distorsiones en la ejecución de la identificación de beneficiarios exigía la modificación de muchas prácticas informales. Dado que los empadronamientos eran universales, priorizar a cierto grupo –sobre la base de los criterios establecidos en las normas– era opuesto al modo de actuar de muchas dirigentes y a la perspectiva de las beneficiarias sobre el rol del PVL. Para estas últimas, la satisfacción de las necesidades no debía limitarse a mujeres o niños de cierta edad.

Las dirigentes también tenían incentivos para evitar la reducción del número de beneficiarios. Como se señaló, ellas eran mal vistas por estos si el número de raciones asignadas disminuía, por lo cual muchas querían mantener su legitimidad sin evidenciar demasiada arbitrariedad en la confección del padrón. Por otra parte, también terminarían desligadas del programa si se actualizaban los datos de los beneficiarios.

Las prácticas operativas del PVL están supervisadas –por ley– tanto por el gobierno nacional a través de agencias de control, como a nivel local por parte de supervisores municipales (los cuales, no obstante, eran ineficaces). Lo particular del PVL es que los agentes supervisados, es decir, los funcionarios del programa en la Munives encargados de empadronar, compartían tareas con la dirigencia de los propios beneficiarios, que son supervisados pero no responsables de sus acciones.

¿Qué consecuencias tuvieron las acciones de supervisión en Villa El Salvador sobre las prácticas informales? La narración muestra que el control de la selección de beneficiarios se fortaleció y fue efectivo entre 2002 y 2005.

En ese periodo, se presentaron las siguientes condiciones idóneas para un control efectivo:

- Primero, la normatividad era relativamente inequívoca, ya que la Ley N° 27470 precisa el empadronamiento censal, las condiciones de la población objetivo y la actualización; entonces, al menos oficialmente, la implementación del empadronamiento no era discrecional. En ese sentido, los supervisores contaban con normas oficiales con las cuales comparar la práctica «real» del empadronamiento.
- Segundo, pese a la cercanía entre el alcalde como «formulador» local y los funcionarios responsables –las leyes indican que las infracciones son compartidas–, los controles sobre los burócratas no fracasaron. La separación entre el «formulador» y el «proveedor» se materializó en la supervisión de la CGR como organismo autónomo durante 2003. Ante la escasa distinción entre los «formuladores» locales y los «proveedores» municipales, surgieron las auditorías independientes como una salida para garantizar la efectividad del control (Banco Mundial 2004: 106).
- Tercero, los funcionarios de la Munives eran pasibles de sanciones administrativas y penales por parte de la CGR si incumplían con las recomendaciones u observaciones señaladas en los exámenes que se ejecutaron con anterioridad.
- Cuarto y último, Villa El Salvador se encuentra en Lima, el área con mayor densidad poblacional del Estado peruano (PNUD 2010) y las agencias de control estaban más cercanas al distrito inspeccionado.

Los funcionarios de confianza de la Munives prefirieron evitar una sanción administrativa que afectaría el futuro de sus carreras burocráticas. Así, no implementar las recomendaciones indicadas por la CGR –lo cual en la selección de beneficiarios incluía el cumplimiento efectivo de las normas– era una decisión arriesgada para sus intereses. Asimismo, en 2003, durante la administración de Zea, otros actores, como los nuevos asentamientos humanos empadronados y los funcionarios del anterior gobierno local, presionaron al gobierno municipal amparándose en el informe de la CGR publicado ese año. Tolerar

durante mucho tiempo la implementación de nuevos padrones hubiera significado un costo político muy alto.

La narración también muestra que los mecanismos de control fueron más poderosos que la presión de las organizaciones sociales, las cuales reclamaron ante el temor de la manipulación o la disminución de sus rentas. La influencia que ejercían las dirigentes sobre los vecinos que no deseaban empadronarse jamás hubiera sido criticada por los funcionarios si estos no hubieran argumentado sobre la base de los hallazgos publicados en el informe de la CGR en el 2003 (2003a). Asimismo, sin la prescripción de las recomendaciones de la CGR, los funcionarios habrían mantenido el padrón desactualizado. En ese sentido, la inspección de 2002 significó un punto de quiebre en las prácticas informales reproducidas hasta ese año.

Sin embargo, el marco de incentivos y los controles de la CGR no fueron suficientes para reducir la brecha en la implementación de los cambios. La narración identifica ese vacío. A fines de 2002 y durante todo el año siguiente, surgieron retrasos y estancamientos en la puesta en marcha de los empadronamientos. Como resultado, se incumplieron las recomendaciones de la CGR, pese a la amenaza de sanción y a la intencionalidad de los actores públicos por evitarla. En ese sentido, la solución a estos problemas no provino del incremento en la intensidad del castigo o del aumento de oficios amenazantes de la CGR a la Munives.

### **Ambigüedad e incertidumbre en la implementación del empadronamiento**

¿Por qué el proceso se paralizó en un conflicto con las organizaciones pese a la presión de la CGR sobre los responsables del programa? A inicios de la década pasada, el Estado impulsó una mayor «uniformización» de los procedimientos en los programas sociales. En contraste con las décadas de 1980 y 1990, cuando el énfasis se encontraba en la participación de los beneficiarios, el Estado parecía entonces asumir sus tareas (Tanaka 2010). En el PVL, esto se expresaría en la aprobación de nuevas normas y en el incremento de las acciones de control por parte de la CGR. En Villa El Salvador, las inspecciones buscaron especificar las atribuciones de los actores sociales en la ejecución del empadronamiento y reducir su nivel de autonomía sobre el programa, a cambio de imponer la ley estatal e impulsar una mayor responsabilidad por parte de la municipalidad. Sin embargo, estos cambios obtuvieron resistencias en un contexto de alta participación, heredada de la etapa anterior.

Las organizaciones sociales mantenían «prerrogativas» en la ejecución de los procedimientos, entre estos, la selección de beneficiarios. Los comités del VL consideraban que los beneficiarios no debían restringirse a aquellos prescritos por las normas y que el programa debía atender a beneficiarios adultos, considerados como «casos sociales». Esta apreciación tenía

su origen en la etapa anterior, cuando las organizaciones poseían mayores atribuciones en la ejecución del empadronamiento, lo que se tradujo en la aplicación de prácticas informales, tal como se aprecia en la narración.

En este caso, se da una participación bajo interpretaciones ambiguas de los alcances del programa. Se concebía al PVL como uno de atención «universalista» y, más que focalización, se exigía al Estado el incremento del presupuesto. De hecho, la heterogeneidad de los objetivos del programa –que abarcan desde el empoderamiento de los sectores populares hasta el combate de la desnutrición infantil– incrementa su ambigüedad.

Posteriormente, cuando la municipalidad quiso ejecutar el empadronamiento, estuvo obligada a coordinar el proceso con las organizaciones sociales. Entonces, apareció otro reto de los programas sociales con alta interacción: en Villa El Salvador existía incertidumbre por parte de los actores municipales y sociales acerca de los nuevos procedimientos de ejecución y, sobre todo, acerca de la conveniencia de ejecutar de manera conjunta el empadronamiento. La ejecución coordinada podía afectar sus intereses. Durante el empadronamiento en el gobierno de Martín Pumar, la municipalidad temía que la presión de las dirigentes desvíe el recojo de información casa por casa, lo que conduciría al fracaso del proceso y a la consiguiente sanción por parte del organismo de control. Por su parte, la Fepomuves y, más tarde, la organización distrital temían que la municipalidad manipulara a las organizaciones de base durante el empadronamiento, perdiendo así el control y la autonomía que requerían.

La ambigüedad y –en mayor medida– la incertidumbre pueden llevar al conflicto y, por ende, a la paralización de procesos, como en este caso de implementación del empadronamiento de un programa social. Esto ocurre, sobre todo, en casos como Villa El Salvador, donde, además, la forma de participación piramidal atraviesa procesos de cambios. En contraste con esta estructura –en la cual las organizaciones de base eran centralizadas en organizaciones distritales más amplias–, durante años recientes ni la Fepomuves ni la ODVL necesariamente representaban los intereses de los comités y las centrales. Análogamente, han surgido nuevos liderazgos y organizaciones alternativas que se disputan la oportunidad de participar en la toma de decisiones.

La narración precisamente da cuenta de la complejidad de intereses entre las dirigentes, principalmente las coordinadoras de cada central, quienes actúan como *brokers* o intermediarias, lo que en ese momento llevó a una gresca al interior de la Fepomuves. Además, la pluralidad de organizaciones sociales, es decir, la ausencia de una estructura jerárquica cohesionada, incrementó la dificultad de coordinación y la incertidumbre respecto a quiénes serían los participantes en la toma de decisiones en el distrito. Entonces, sucedieron

acciones de protesta que aparecieron a inicios de la gestión de Pumar y a mediados de la de Zea. Debido a ello, el empadronamiento se estancó en medio de un conflicto entre actores que no necesariamente se oponían a la medida.

Como observamos en la narración, el proceso se detuvo ante estos problemas y ante el conflicto entre organizaciones sociales y entre estas y la municipalidad. Si bien los funcionarios empujaban el empadronamiento, estaban paralizados ante la posibilidad de miles de manifestantes frente a sus oficinas.

### **Las «certificaciones»**

¿Cómo comprender la reactivación del proceso? ¿Por qué, finalmente, se pudo ejecutar el empadronamiento de acuerdo a las normas? Es necesario rescatar la agencia de los implementadores en contextos de alta participación social. En Villa El Salvador fueron principalmente los gerentes locales quienes estuvieron interesados en proseguir con la ejecución del empadronamiento. En algunas ocasiones, las autoridades elegidas se involucraron en el proceso, como Martín Pumar en un inicio y hasta antes de la siguiente elección y Jaime Zea un año después del cambio de gobierno local, toda vez que eran responsables del PVL ante la CGR.

Pero los implementadores incentivados requerían la participación de los beneficiarios del programa, los cuales también «pertenece» a las dirigencias. En ese sentido, necesitaban desarrollar estrategias para garantizar la «posesión» de esos recursos y para que lo diseñado se ejecute en la práctica. ¿Cuáles serían estas estrategias?

La narración sugiere la utilización de la «certificación» como mecanismo elegido por las autoridades locales para garantizar el apoyo de las organizaciones sociales. La certificación es un mecanismo de la política contenciosa. Entonces, para cumplir lo indicado por la CGR, los implementadores de la Munives establecieron «pactos» con algunos sectores de las organizaciones sociales, privilegiándolos en desmedro de otros grupos. En un inicio, la administración de Martín Pumar se relacionó directamente con la Fepomuves –una organización ya reconocida– y trató de implementar coordinadamente el empadronamiento; no obstante, la debilidad y decadencia de esta organización social, el surgimiento de nuevas dirigentes y el estallido de un conflicto interno impidieron avanzar el proceso y, al mismo tiempo, la relación entre los funcionarios de Pumar y las dirigentes de la Fepomuves se deterioró.

La situación fue un poco más favorable para la administración de Jaime Zea. Ante la imposibilidad de impulsar el padrón por su propia cuenta, los funcionarios municipales «certificaron» a las organizaciones sociales lideradas por Silvia Pareja. Así, estas fueron reconocidas por la municipalidad como las únicas representantes oficiales de los comités

de base y como participantes exclusivas en la toma de decisiones. A cambio, las dirigentes garantizaron que los implementadores consiguieran el «permiso» para conservar la participación de los beneficiarios, indispensable para la puesta en marcha del empadronamiento.

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

No obstante, esta estrategia de coordinación, que privilegia a un sector de las organizaciones sociales sobre la base de acuerdos e intercambios, trajo también consecuencias perversas para el proceso de implementación del PVL. Por un lado, si bien se «desmovilizaba» la oposición de las organizaciones sociales garantizando cierta gobernabilidad local, los acuerdos «deslegitimaban» a las otras organizaciones, que entonces no eran reconocidas por la municipalidad. Esto sucedió con el grupo de centrales liderado por Vilma León, que fueron excluidas de la toma de decisiones. Por otro lado, se sospechaba a menudo de la falta de transparencia en las relaciones entre las organizaciones sociales y la municipalidad. En ambos periodos, los actores involucrados en el programa –que eran ajenos a estos pactos– alegaban la existencia de colusión en la ejecución de otros procesos del PVL, como la selección de los productos, y de una relación en la cual el funcionario y la dirigente se protegían mutuamente las espaldas.

## CONSIDERACIONES FINALES

Villa El Salvador representó uno de los primeros casos en los que se corrigieron distorsiones en la implementación de la selección de beneficiarios en un contexto social complejo; no obstante, dista de ser el único. Desde inicios de la década pasada, aumentó el número de municipalidades que implementaron sistemas de registro adecuados<sup>17</sup>. Es posible que

---

17. Ver, por ejemplo, la evolución de la ejecución de la selección de beneficiarios en los informes macro de la CGR (2002, 2011).

incentivos positivos como la gestión por resultados, instaurados en el último lustro, hayan ayudado a mejorar la calidad de los procedimientos en el PVL (Vásquez *et al.* 2010).

Aunque esta correlación entre cambio institucional y mejoras en la implementación estaría contradiciendo mi argumento, sin embargo, el aspecto contencioso de la implementación no desapareció. La aplicación del RUBPVL fue producto de una negociación en 2008 entre el Presidente del Consejo de Ministros Jorge del Castillo y algunas dirigentes del VL a cambio de evitar la reducción del presupuesto. Este acuerdo sucedió después de una serie de marchas por las calles de Lima. De otro lado, el interés mediático que han despertado los casos de filtración ha aminorado la perspectiva de «atención universal», colocándola en oposición al gasto en el más pobre. Finalmente, las distorsiones persisten: el mandato de la «focalización» es incumplido en las etapas de distribución, donde las organizaciones gozan todavía de gran autonomía.

Este caso, más que desdeñar los mecanismos de control, los contextualiza. Así, frente a beneficiarios empoderados, expone las estrategias que utilizan actores previamente incentivados. Como señalan Falletti y Lynch, el contexto influye en el resultado del mecanismo (2009: 1161). En ese sentido, no hay recetas únicas en la implementación de programas sociales (Martínez Nogueira 2007).

Como se ha pretendido ilustrar en este estudio sobre el PVL en Villa El Salvador, hacer cumplir el diseño en su implementación implica una complejidad de factores. Estos van más allá de la capacidad estatal, que condensa y encierra demasiados atributos. Por otra parte, comprender esta implementación exclusivamente desde la gestión pública conlleva explicar los éxitos y fracasos a partir de «la voluntad política» –cual cajón de sastre–, sin emplear instrumentos teóricos que permitan analizar las negociaciones y estrategias de los funcionarios y los políticos frente a otros actores. La implementación no es pues una operación meramente administrativa.

## BIBLIOGRAFÍA

AGUILAR, Luis

2000 «Estudio introductorio». En: AGUILAR, Luis (ed.). *La implementación de las políticas*. México, D. F.: Porrúa, pp. 15-74.

ALCÁZAR, Lorena

2007 «¿Por qué no funcionan los programas alimentarios y nutricionales en el Perú? Riesgos y oportunidades para su reforma». En: GRADE. *Investigación, políticas y desarrollo en el Perú*. Lima: Grade, pp. 185-234.

ALCÁZAR, Lorena; José LÓPEZ-CALIX y Eric WACHTENHEIM

2003 *Las pérdidas en el camino, fugas en el gasto público: transferencias municipales, vaso de leche y sector educación*. Lima: Instituto Apoyo.

BALBI, Carmen Rosa; Eduardo BALLÓN y Maruja BARRIG

1990 *Movimientos sociales: elementos para una relectura*. Lima: Desco.

BANCO MUNDIAL

2004 *Informe sobre el desarrollo mundial 2004: hacer que los servicios funcionen para los pobres*. Washington D. C.: Banco Mundial.

BARDACH, Eugene

1977 *The Implementation Game: What happens after a Bill becomes a Law*. Cambridge: MIT Press.

BENNETT, Andrew y Alexander GEORGE

2005 *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. Londres: MIT.

BLONDET, Cecilia

1991 *Las mujeres y el poder: una historia de Villa El Salvador*. Lima: IEP.

CGR, CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

2011 «Informe macro sobre la gestión del Programa del Vaso de Leche (PVL)». Lima: CGR.

2009 «Informe macro sobre la gestión del Programa del Vaso de Leche (PVL)». Lima: CGR.

2004 «Informe N° 001-2004-2-2696». Lima: CGR.

2003a «Informe especial N° 264-2003-CG/LOC». Lima: CGR.

2003b «Resolución de Contraloría N° 342-2003-CG». Lima: CGR.

2002 «Informe sobre el Programa del Vaso de Leche. Informe N° 004-2002-2-2696 OAI». Lima: CGR.

CHACALTANA, Juan

2001 *Más allá de la focalización: riesgos de la lucha contra la pobreza en el Perú*. Lima: CIES.

CORTÁZAR, Juan Carlos

- 2007 «Una mirada estratégica y gerencial de la implementación de los programas sociales». En: CORTÁZAR, Juan Carlos (ed.). *Entre el diseño y la evaluación: el papel crucial de la implementación de los programas sociales*. Washington D. C.: BID, pp 1-62.

CORTÁZAR, Juan Carlos y Michael BARZELAY

- 2004 *Una guía práctica para la elaboración de estudios de caso sobre buenas prácticas en gerencia social*. Washington D. C.: BID.

COTLEAR, Daniel

- 2005 «¿Cómo mejorar la educación, la salud y los programas antipobreza?». En: COTLEAR, Daniel (ed.). *Un nuevo contrato social para el Perú. ¿Cómo lograr un país más educado, saludable y solidario?* Lima: Banco Mundial, pp. 37-96.

FALLETI, Tulia y Julia LYNCH

- 2009 «Context and Causal Mechanisms in Political Analysis». En: *Comparative Political Studies*, N° 42, pp. 1143-1166.

GRINDLE, Merilee

- 1980 *Politics and Policy Implementation in the Third World*. Princeton: Princeton University Press.

IRARRÁZAVAL, Ignacio

- 2004 «Sistemas únicos de información sobre beneficiarios en América Latina». BID. Mimeo.

LEVISTKY, Steven y María Victoria MURILLO

- 2004 «Variation in Institutional Strength». En: *Annual Review of Political Science*, N° 12, pp. 115-133.

LJPHART, Arend

- 1971 «Comparative Politics and the Comparative Method». En: *The American Political Science Review*, N° 65, N° 3, pp. 682-693.

MAJONE, Giandomenico y Aaron WILDAVSKY

- 1998 [1979] «La implementación como evolución». En: PRESSMAN, Jeffrey y Aaron WILDAVSKY. *Implementación. Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*. México D. F.: Fondo de Cultura Económica, pp. 263-284.

MARCH, James

- 1994 *A Primer on Decision Making. How Decisions Happens*. Nueva York: The Free Press.

MARTÍNEZ NOGUEIRA, Roberto

- 2007 «Desafíos estratégicos en la implementación de programas sociales». En: CORTÁZAR, Juan Carlos (ed.). *Entre el diseño y la evaluación: el papel crucial de la implementación de los programas sociales*. Washington D. C.: BID, pp. 63-116.

- MCADAM, Douglas; Sidney TARROW y Charles TILLY  
2001 *Dynamics of Contention*. Cambridge: Cambridge University Press.
- MIGDAL, Joel  
2004 *State in Society*. Cambridge: Cambridge University Press.
- MUNCK, Gerardo  
2004 «Tools for Qualitative Research». En: BRADY, Henry y David COLLIER (eds.). *Rethinking Social Inquiry. Diverse Tools, Shared Standards*. Lanham, MD: Rowman & Littlefield, pp. 105-121.
- MUNIVES, MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE VILLA EL SALVADOR  
2002 «Memorando N° 380-2002-ALC/MVES». Munives.
- PARODI, Carlos  
2000 «Entorno económico y política social en el Perú». En: VÁSQUEZ, Enrique; Rafael CORTEZ y Gustavo RIESCO. *Inversión social para un buen gobierno en el Perú*. Lima: CIUP, pp. 21-98.
- PNUD, PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO  
2010 *Informe sobre desarrollo humano*. Perú 2009. Lima: PNUD.
- RACZYNSKI, Dagmar  
1995 «Focalización de programas sociales: lecciones de la experiencia chilena». En: PIZARRO, C.; D. RACZYNSKI y J. VIAL: *Políticas económicas y sociales en el Chile democrático*. Santiago: Cieplan-Unicef, pp. 217-255.
- SOIFER, Hillel y Matthias VOM HAU  
2008 «Unpacking the Strength of the State: The Utility of State Infrastructure Power». En: *Studies in Comparative International Development*, vol. 43, N° 3-4, pp. 219-230.
- SUÁREZ, Miguel  
2003 *Caracterización del Programa del Vaso de Leche*. Lima: MEF.
- SZÉKELY, Miguel  
1997 «Midiendo el nivel de institucionalidad de la política social en América Latina». Documento de trabajo. PNUD.
- TANAKA, Martín  
2010 (ed.) *El Estado, viejo desconocido. Visiones del Estado en el Perú*. Lima: IEP.  
2001 *Participación popular en políticas sociales: cuándo puede ser democrática y eficiente y cuándo todo lo contrario*. Lima: IEP.
- TANAKA, Martín y Carolina TRIVELLI  
2002 *Las trampas de la focalización y la participación. Pobreza y políticas sociales en el Perú durante la década de Fujimori*. Lima: IEP.

TARROW, Sidney y Charles TILLY

2006 *Contentious Politics*. Boulder: Paradigm Publishers.

TEISLUC, Cornelia e Ian WALKER

2007 «Protección social en el Perú. ¿Cómo mejorar los resultados para los pobres?». Mimeo.

TUESTA, Fernando

2000 «Organización, conflicto y poder en el ámbito local: el caso de Villa El Salvador». Tesis de maestría en Sociología, PUCP, Lima.

VÁSQUEZ, Enrique

2012 «El Perú de los pobres no visibles para el Estado: La inclusión social pendiente a julio del 2012». Documento de Discusión. Lima: UP.

2008 *Gerencia estratégica de la inversión social*. Lima: UP.

VÁSQUEZ, Enrique y María del Carmen FRANCO

2008 «La (in)viabilidad de la fusión de los programas sociales en el Perú». En: *Apuntes*, N° 62, pp. 77-124.

VÁSQUEZ, Enrique; Gustavo YAMADA y Felipe PORTOCARRERO (eds.)

2010 *Políticas sociales en el Perú: nuevos desafíos*. Lima: Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú.

#### Entrevistas realizadas

- Jessica Ballón, subgerente del área de Programas Sociales (durante la gestión de Jaime Zea) (entrevistada en enero de 2011).
- Javier Bernaola, promotor de la Oficina del PVL (durante la gestión de Martín Pumar) (entrevistado en agosto de 2011).
- Esther Flores, ex presidenta de la Fepomuves (entrevistada en mayo de 2011).
- Julio Injante, funcionario del área de Desarrollo Humano (durante la gestión de Jaime Zea) (entrevistado en agosto de 2011).
- Bertha Jáuregui, dirigente de la Fepomuves y antigua dirigente del VL (entrevistada en febrero de 2011).
- Juan Niño, responsable del Programa Municipal del Vaso de Leche (durante el primer periodo de Jaime Zea) (entrevistado en enero de 2011).
- Silvia Pareja, dirigente y presidenta de la ODVL (entrevistada en diciembre de 2011).
- Néstor Ríos, jefe de la Oficina del PVL (durante la gestión de Martín Pumar) (entrevistado en junio de 2011).
- Genaro Soto, ex regidor perteneciente a Unidad Nacional (entrevistado en enero de 2011).
- Jaime Zea, alcalde de Villa El Salvador (2003-2010), de Unidad Nacional (entrevistado en junio de 2011).