

**El programa alimentario Qali Warma en el Perú: Análisis político desde la visión estatal
de Max Weber, Michael Mann y Guillermo O'Donnell**

Kristell Céspedes Aldana
Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Lima, Perú
kristell.cespedesaldana@gmail.com

Marco Antonio Lovón Cueva
Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Lima, Perú
mlovonc@unmsm.edu.pe

Carol Pflücker Romero
Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Lima, Perú
carolapromero@gmail.com

Resumen

En el Perú, se han creado diversos programas alimentarios que han tratado de satisfacer la demanda social y contrarrestar la desigualdad social. Uno de estos programas es Qali Warma. El Estado peruano ha impulsado su diseño, planificación e implementación. Sin embargo, esta política pública presenta ciertas debilidades y tropiezos. El objetivo del presente artículo es analizar el poder y la autonomía del Estado peruano en la ejecución de este programa desde la Ciencia Política. Para ello, evaluamos su estructura, alcance e impacto desde el enfoque de autores como Max Weber, Michael Mann y Guillermo O'Donnell. El trabajo concluye que es una política de burocracia e infraestructura fuerte, pero a la vez presenta problemas de cobertura y corrupción vistos como zonas marrones, que hacen discutible su eficiencia.

Palabras clave: Política pública, zona marrón, Qali Warma, estructura del Estado, funcionamiento del Estado

**Qali Warma food program in Peru: Political analysis from the state vision of Max
Weber, Michael Mann and Guillermo O'Donnell**

Abstract

Several food programs attempting to meet social demand and to counter social inequality have been created in Peru. Qali Warma is one of these programs. Peruvian government has promoted its design, planning and implementation. However, this public policy presents certain weaknesses and setback. This article's purpose is to analyze the power and autonomy of the Peruvian State to implement this program from a political science perspective. Therefore, its structure, scope and impact are evaluated from the approach of authors such as Max Weber, Michael Mann and Guillermo O'Donnell. The research concludes that it is a strong bureaucracy

and infrastructure policy, but also it has coverage and corruption problems seen as brown areas, which make its efficiency questionable.

Keywords: Public policy, brown area, Qali Warma, structure of the State, functioning of the State

1. Introducción

Los estudios weberianos entienden al Estado como “coercitivo” (Weber, 1964; Mann, 1998; Goodwinn, 2001), y, desde una mirada eminentemente burocrática, se comprende como la capacidad organizacional para proveer bienes públicos (Weber, 1964; Ozlak, 1980). El Estado tiene poder y control sobre los ciudadanos no solo cuando ejerce su poder físico, sino también simbólico (Bourdieu, 1996 [1993]). Ese poder y control se ve en la implementación de programas o políticas públicas que tienen alcance o que se imponen en la mentalidad de sus ciudadanos, como si estos fueran necesarios y naturalizados como obligatorios. Dichas políticas pueden tener aciertos, pero a la vez graves falencias.

Uno de los programas promovidos por el Estado peruano ha sido Qali Warma, el cual fue impulsado por los últimos gobiernos. Qali Warma (‘niño vigoroso’ en lengua quechua) surgió con la finalidad de brindar un servicio de calidad cumpliendo los objetivos de garantizar un servicio alimentario durante todos los días del año escolar, así como contribuir a mejorar la atención de los niños en clases, al favorecer su asistencia, y permanencia; al mismo tiempo que promovía mejores hábitos de alimentación en los niños peruanos. Desde su creación por parte del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS), se concibió como un programa universal de implementación progresiva que, al 2016, debía atender a toda la población escolar de los niveles inicial y primaria (Instituto de Estudios Peruanos, 2016). El MIDIS administra cinco de los principales programas sociales peruanos: Juntos, Cuna Más, Foncodes, Pensión 65 y Qali Warma, con un modelo de política que busca una solución de largo plazo a la pobreza (Grompone, 2013, p. 39).

Este programa se creó en octubre de 2012 con el Decreto Supremo N.º 008-2012-MIDIS, durante el gobierno del presidente Ollanta Humala Tasso, cuyo gobierno inició el 28 de julio de 2011 hasta el 28 de julio de 2016. Este programa fue un reemplazo del Programa Nacional de Asistencia Alimentaria (PRONAA), el cual fue promovido durante la década de los noventa. Este último programa presentó una serie de problemas que llevaron al gobierno a desactivarlo en diciembre de 2012 (Revista Ideele, s/f).

El objetivo de esta investigación consiste en analizar el poder y autonomía del Estado en la movilización y mantenimiento del programa alimentario Qali Warma. Para ello, es importante examinar la estructura y funcionamiento de una de las políticas estatales peruanas que aparentemente ha sido exitosa por el impacto generado en el sector alimentario y que no ha sido analizada desde el enfoque de Weber, Mann y O'Donnell, es decir, desde una aproximación de la Ciencia Política. Esos autores ayudan a entender la lógica y los problemas que presenta.

La estructura del trabajo se organiza de la siguiente manera: primero, se desarrollará la descripción general del programa, junto con los aspectos políticos y normativos; segundo, se aborda el marco teórico recurriendo a tres enfoques con los cuales se puede analizar la política: la perspectiva weberiana, la visión del poder y autonomía desde Michael Mann y se identificara las falencias del programa con la teoría de las zonas marrones de Guillermo O'Donnell; por último, se expondrán las conclusiones.

2. Descripción del programa

Qali Warma, programa que tiene como meta trabajar con una parte de la población objetivo del PRONAA, fue creado para una vigencia de tres años, luego de los cuales, y previa evaluación de impacto, se determinó su extensión e implementación como política pública. La norma de creación de Qali Warma incorporó esta disposición ya que el MIDIS tiene adscritos, únicamente, programas focalizados y temporales. Por lo tanto, un programa de naturaleza universal y permanente debe ser responsabilidad de otra entidad pública.

Este programa tiene como objetivo central mejorar la ingesta de alimentos, al facilitar las condiciones para el aprendizaje de niñas y niños de nivel inicial y primaria de instituciones educativas públicas. Surgió durante el gobierno del presidente Ollanta Humala y fue una gran prioridad en el aspecto presupuestal y acceso a beneficiarios (Gestión, 2013). Se convirtió en el programa social más importante del MIDIS, la principal institución estratégica de asistencia hacia las poblaciones vulnerables. Específicamente, Qali Warma busca resolver el problema de “inadecuada ingesta de alimentos (en términos de calidad y cantidad) de los niños y las niñas que asisten a las instituciones educativas públicas” (Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma, 2013).

El modelo de cogestión con el que cuenta Qali Warma establece la constitución de Comités de Compra (conformados por autoridades del gobierno local, sector salud y padres de familia) para la gestión del proceso de compra descentralizado, para lo cual se le transfieren recursos financieros. Asimismo, se conforman los Comités de Alimentación Escolar (CAE),

cuya función central es la verificación del servicio alimentario en la escuela (Maldonado, 2013). El servicio tiene dos componentes: alimentario y educativo. El componente alimentario está directamente asociado con la provisión del servicio, adecuado a los hábitos de consumo local, y con los contenidos nutricionales adecuados a los grupos de edad. En esta línea, la dosificación de la alimentación se genera de manera diferenciada, según quintiles de pobreza. Así, en los colegios ubicados en distritos de menores quintiles (I y II), se otorgan 2 comidas (desayuno y almuerzo), mientras que en otros distritos (quintiles III, IV y V), se otorga sólo una comida (desayuno).

2.1. Aspecto normativo

Para el 2011, ya era de público conocimiento que el anterior programa (PRONAA) sería reemplazado por Qali Warma; así se aprueba en el Congreso la Ley N.º 29792, ley que crea el MIDIS, entidad desde la que recae la labor de manejar este programa asistencialista. La ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social llevó a una evaluación y posterior reestructuramiento de los programas sociales luego del cual se determina el fracaso del PRONAA. Se decidió entonces su eliminación mediante el Decreto Supremo N.º 007-2012- MIDIS, para el posterior reemplazo con el programa Qali Warma, direccionando los esfuerzos a un sector objetivo de la población a la que atendía el anterior programa.

El marco legal de Qali Warma, más allá de la ley que crea el MIDIS, recae en el Decreto Supremo N.º 008-2012-MIDIS que crea el programa el programa en sí y la Resolución Ministerial N.º 283-2017, que aprueba el Manual de Operaciones del Programa Nacional de Alimentación Escolar; la Ley N.º 2995 de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal. De igual manera, se cuenta con dos directivas, la 002-2013-MIDIS-PNAEQW, referida a la ecoeficiencia del programa y la directiva 008-2013-MIDIS-PNAEQW, que establece medidas de austeridad, disciplina y calidad en el gasto público.

El Decreto Supremo que crea el programa Qali Warma, señala una línea inclusiva clara, apoyándose para la justificación de sus objetivos. En la ley anterior que creaba el MIDIS determina entre sus funciones básicas el mejorar la calidad de vida de la población en situación de vulnerabilidad y pobreza, asegurando su acceso a oportunidades y su inclusión en el desarrollo nacional (Ley 29792, 2011). Se sostiene también en la Ley General de Educación que señala en sus artículos 4 y 13, la complementariedad de la gratuidad de la educación, en los primeros niveles, con programas de alimentación y la relación entre la inversión mínima por estudiantes con el logro de la calidad en la educación. (Ley 28044, 2003).

A fin de decidir la conversión del programa en una política pública, la Ley de creación del programa señala que al final de un periodo de 3 años, este será sometido a una evaluación de impacto, de modo tal que sea posible determinar su efectividad en términos del logro de los objetivos que motivaron su creación (DS N.º 008-2012-MIDIS, Artículo 1).

2.2. Aspecto político

Qali Warma se incorporó en la agenda pública en un contexto en el cual se veían los graves problemas que atravesaba el PRONAA. Fue promovido y caló en la población; se tenía muchas expectativas debido a las dificultades observadas con anterioridad. Desde un inicio, el contexto de creación de Qali Warma fue bastante complejo. No solo la idea de que era un reemplazo, sino también el modelo y los actores que estuvieron involucrados en la gestión del PRONAA fueron factores que inevitablemente influyeron en la etapa inicial de Qali Warma y que, además, representaron limitaciones en su diseño y en las actividades de preimplementación.

Por otro lado, es importante considerar el nivel de impacto o aceptación que ha tenido a las diferentes esferas del Estado peruano: la sociedad civil (en especial énfasis a los beneficiados), el sector económico y de la política peruana.

El programa tuvo un gran nivel de aceptación por parte de la sociedad civil. Apoyar en la alimentación a los niños de más bajos recursos significaba un avance en cuestiones de salud, educación y aspecto social del Estado. Sin embargo, a pesar de la gran acogida en general, con los beneficiarios esta situación fue diferente.

De acuerdo con supervisiones realizadas por la Defensoría del Pueblo, un considerable número de Equipos Técnicos Zonales (ETZ) de Qali Warma carecían de pruebas de aceptabilidad de las raciones por parte de los usuarios del programa (PNUD, 2017). La Defensoría realizó encuestas a madres y directores reflejando una baja aceptación de las raciones por las siguientes razones: eran poco variadas, repetían el tipo de alimento, la ración era escasa y a veces era de difícil digestión para los beneficiados. Además, los productos más demandados y necesarios en una nutrición balanceada (carne, cereales y vegetales) no eran considerados en su mayor porcentaje causando que los propios padres de familia solventen la falta de estos alimentos en el menú (PNUD, 2017).

En su momento, el programa fue una prioridad para el expresidente Humala. Para el actual gobierno del presidente Martín Vizcarra, también lo es (La República, 2018), pero en menor medida debido a que no es una política implementada durante su mandato.

En la actualidad, gracias a los programas sociales con “transferencia condicionada de recursos” se ha podido ayudar a miles de familias en extrema pobreza en el Perú. Se les ayuda brindándoles recursos para mejorar en cierta medida su calidad de vida, mientras invierten en otros aspectos para el futuro de niños y niñas, tales como el reducir su ausentismo escolar y los índices de desnutrición o la anemia (BBC News, 2017). Algunos sectores han criticado Qali Warma por la forma en cómo es abordada por los gobiernos de turno: aumento excesivo de presupuesto para detalles logísticos o ejecutivos del Ministerio, un enfoque populista debido a la gran cantidad de denuncias por niños intoxicados y la gestión de alimentos en mal Estado (Diez-Canseco & Saavedra-García, 2017).

3. Metodología

El presente estudio es de carácter interpretativo. A partir de tres miradas teóricas, se busca analizar un fenómeno. Es importante estudiar el caso de Qali Warma en relación con el alcance del Estado, el poder autónomo de este y las zonas marrones que genera. Estas teorizaciones, desde nuestro punto de vista, se complementan. De esta manera, se comprende de forma integral el caso desde la Ciencia Política. Antes de centrarse en un estudio desde las nociones y enfoques de las políticas públicas, nuestra intención es enmarcar el análisis de Qali Warma desde tres teóricos políticos sobre el Estado.

4. Análisis del programa Qali Warma desde las teorías

4.1. Alcance del Estado: política pública desde la perspectiva weberiana

Desde la perspectiva de Max Weber, la organización burocrática de un Estado surge del proceso de “socialización”; proceso que requiere de formas de interacción complejas y cuyos criterios derivan de la racionalidad de los actores (Clegg y Dunkerley, 1980). Es, en este contexto, que las organizaciones burocráticas representan un orden donde se sistematiza las actividades económicas con el fin de hacerlas calculables y controlables (Weber, 1947). Asimismo, dicha burocracia favorece el crecimiento económico de un país. Al hablar de un Estado ordenado, sistematizado, y entregado, como el weberiano, conduce sus estrategias para su crecimiento con facilidad (Evans & Rauch, 1999).

El Estado, entonces, desde sus instituciones se debe a la comunidad que ha permitido el surgimiento de estas y la creación, asimismo, de la dinámica burocrática. El Estado, para Weber, es el resultado de un acuerdo realizado por individuos o por un grupo de individuos que se impone sobre otros grupos sociales. Y parte de las actividades que debe realizar son las

políticas públicas que podrá cubrir las necesidades o carencias que origina la propia sociedad. Qali Warma funge esta función.

Los demandantes del programa Qali Warma han aceptado que el Estado disponga de su administración, y todo su aparato, para ejecutar el programa. Los peruanos en general, así como los beneficiarios confían en que el Estado sea burocráticamente organizado y efectivo. Para ello, la administración ha calculado los costos del programa y pensado en la población que debe favorecerse. Políticamente, es un Estado que funciona siguiendo las directrices de Weber.

El programa, como bien se señala al inicio de la investigación, ha reemplazado uno anteriormente que no cumplía con cabalidad los objetivos (Romero, Riva & Benites, 2016). Además, permite el cumplimiento de las funciones y capacidades que han sido otorgadas al aparato estatal. El llevar a cabo Qali Warma significa que el Estado es soberano y cumple su deber de cubrir las necesidades de los peruanos. Se relaciona con lo que Weber llama “legitimidad” (Márquez & Rainer, 1983). A su vez, esta forma de ejercer su relación con la sociedad ejemplifica un tipo de dominación. Los ciudadanos esperan ser beneficiados bajo el mandato estatal y, para ello, tienen que seguir sus reglas.

Por otro lado, en muchos casos, el programa ha tenido sus falencias en cuestiones burocráticas que impedía el cumplimiento de sus fines planteados. Según un informe de la Defensoría del Pueblo, en el cual se evaluó 343 colegios, en zonas de pobreza a nivel nacional, realizado hasta el 2013, los principales problemas que se encontraron al implementarse el programa fue la falta de capacitación a quienes deben manipular estos productos, las horas de trabajo que ocupa preparar los alimentos y la falta de ambientes adecuados para preparar y almacenar la comida (Defensoría del Pueblo, 2013). No obstante, en términos burocráticos, el Estado moviliza este programa nacional. Despliega varias oficinas y medios estatales. El presidente, el Midis y las coordinaciones con las bases es la suma de un trabajo coordinado. Recordemos que el Estado para Weber es una organización política con un órgano administrativo que ostenta el monopolio legítimo de la fuerza para proteger su orden (Weber, 1964, p. 63), pero también para obtenerlo. En el 2018, por ejemplo, el presidente de la República Martín Vizcarra, acompañado de la primera dama, Maribel Díaz Cabello; el jefe del Gabinete Ministerial, César Villanueva; y la ministra de Desarrollo e Inclusión Social, Liliana La Rosa, de ese año, supervisó el funcionamiento del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma del colegio N.º 217 “Purísima Concepción”, del distrito de Túcume, provincia de Lambayeque (TePe Noticias, 2018). De esta manera, mostraba que la administración del Estado está presente. Es la imagen que buscaba transmitir.

El Estado pierde su legitimidad cuando no mantiene el control del monopolio (Weber, 2007), es decir, cuando no mantiene el control social. En el Estado se cumplen las reglas políticas. El Estado es “la forma de autoridad racionalista-legalista, de acuerdo con la clasificación de formas legítimas de dominación realizada por Max Weber” (Reátegui, 2011, p. 40). Cuando el Estado es observado por problemas en el programa Qali Warma busca resolverlos inmediatamente. Corrige y asegura su servicio. La administración pública peruana debe mostrarse como eficaz. Así, por el ilustra esta figura, cuando se identificó algunos desaciertos, específicamente en zonas de intoxicación como en Cajamarca, se removieron a las autoridades y al personal de trabajo. Por ejemplo, el excongresista Gustavo Rondón, exsecretario de la comisión de Salud del Congreso de la República del Perú, promovió la investigación en tres comisiones del parlamento: Salud, Fiscalización e Inclusión Social, para estudiar el mal funcionamiento del programa alimentario Qali Warma en el año 2014, e impulsó la renuncia de la exministra del Midis Aida García Naranjo, quien finalmente dejó el cargo por mostrar que el Estado se veía como irresponsable. Él señalaba, para el momento, que “Hay mucha incongruencia, mucha falla en la parte de selección de procesos, de proveedores, etc. Hay una serie de fallas que hay que investigarlas de una vez o se van a seguir produciendo estas cosas, en desmedro de los niños del país” (La Razón, 2014). Este plan estatal ha implicado desafíos desde su inicio, ha requerido recursos humanos, relaciones con diversos actores sociales, compras de productos y equipos técnicos, con el fin de tener un programa sostenible, como lo señalan Romero, Riva & Benites, S. (2016):

El proceso de creación de un programa como Qali Warma implicó desafíos, mucho debate, la construcción de coaliciones y la integración de equipos técnicos multidisciplinarios con actores políticos y con enormes esfuerzos de comunicación. Como sucede siempre en el sector público, los plazos son siempre cortos. En nueve meses, el equipo de Qali Warma tuvo que producir un diseño sofisticado, escalable y sostenible de alimentación escolar y ponerlo en marcha. Lo hizo con grandes carencias y asumiendo riesgos. (p. 6)

Cabe señalar que el carácter técnico de los burócratas está garantizado por medio de un sistema legal del Estado y son ellos quienes deben cumplir con una postura ética para que sean capaces de cumplir sus obligaciones (Trelles, 2009). En el Estado weberiano se confía en el sentido del deber que tienen los individuos. Los burócratas de Qali Warma, en otro sentido, están respaldados por el poder coercitivo, el cual deben también seguir para que cumplan con el circuito del programa alimentario. De no seguirlo, serán cuestionados. Hoy, en día, se inserta

el concepto de *accountability* para dar cuenta de los procesos de control y fiscalización por parte de la participación ciudadana (O'Donnell, 2001, Smulovitz y Peruzzotti, 2002, Cortes, 2014). Sin embargo, para Weber, los funcionarios públicos adquieren un fuerte compromiso con las instituciones por medio de un conjunto de normas, que para él son supuestamente neutrales. Evitan ser removidos de sus cargos y generan memoria laboral; es decir, su estabilidad permite que sus destrezas adquiridas y desarrolladas sean transmitidas a la siguiente generación. En otras palabras, Qali Warma funciona porque los burócratas respetan su compromiso institucional. Las lealtades políticas exigen lealtades institucionales, según el razonamiento weberiano; en este caso particular, hay lealtades que ocurren en el programa alimentario. El atributo de las personas que conforman el aparato estatal es la racionalidad instrumental: el objetivo estatal planteado tiene que ser alcanzado y logrado. Trelles (2009) señala que

La propuesta esgrimida por Weber indica que, con el fin de optimizar los resultados de la entidad pública, estos funcionarios deben conformar un cuerpo permanente y ser aislados para evitar su corrupción —la influencia de intereses externos se entiende nociva— así como evadir todo tipo de situaciones en las que aflore el componente emocional al momento de tomar decisiones. La idea es que a través de un sistema de reglas legales, neutrales y permanentes es posible garantizar la eficiencia de los individuos. Este conjunto de normas debe construir, además, un sistema jerárquico centralista en el que los superiores se dediquen a planificar y eviten todo tipo de discrecionalidad en la acción de los elementos inferiores. (p. 16)

Los funcionarios públicos, como parte de la organización del Estado, cumplen con su rol y se someten a sus reglas; de este modo, construyen un sistema eminentemente eficiente, cuyo centro de operaciones se encuentra en Lima, específicamente, en el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, desde trabajan, comandan y salen dichos funcionarios.

Para Weber, como se ve, el Estado cuenta con un conjunto diferenciado de instituciones, las relaciones políticas irradian desde el centro, tiene un territorio demarcado y posee el monopolio de la dominación (Weber, 1947).

4.2. El poder autónomo del Estado: el poder infraestructural y Qali Warma

Según Michael Mann (1986), el poder autónomo del Estado engloba dos tipos de poderes: el despótico y el infraestructural. La implementación de una política pública hace referencia al estructural que consiste en que el Estado tiene la capacidad para penetrar en la

sociedad civil ejecutando las decisiones políticas por todo el territorio (Mann, 1986). Michael Mann define el poder infraestructural del Estado a la capacidad institucional que tiene el Estado central al penetrar en su territorio y usar su aparato logístico con el fin de implementar decisiones” (Mann, 1986). Para ello, postula que el Estado crea y mantiene un conjunto de normas dentro del territorio nacional. El poder despótico, por su lado, es aquel en el que la élite estatal emprende sin negociación rutinaria e institucional.

Si hacemos una evaluación del programa Qali Warma al grado de efectividad de la política, se podría decir que refleja un poder infraestructural mediano-alto por el nivel de intervención que tiene en las distintas regiones del país. Tiene una cobertura de 97% y atiende a 3 millones 829,657 escolares de 63,271 instituciones educativas (El Peruano, 2019). El Estado peruano busca mostrar que cuenta con un poder infraestructural poderoso.

El Estado “manniano” es institucional, territorial y centralizado, con un poder autónomo, que es racional y propio. Para Gonzales (2001):

Michael Mann señala que son cuatro las actividades principales del Estado: mantener el orden interno, la guerra externa, mantener la infraestructura de comunicaciones y la redistribución económica. Si bien estas pueden ser emprendidas tanto por la sociedad entera como por grupos de interés, quien más eficazmente las emprende es el personal de un Estado central. Ello permite al Estado comprometer a grupos no sólo distintos sino incluso contrapuestos, pudiendo oponerlos para mantener cierto nivel de autonomía con respecto a ellos. (p. 164)

El Estado peruano trabaja para que se satisfaga las necesidades alimentarias de los beneficiarios de Qali Warma. El Estado es una arena: “es de esa condición de donde surge su poder autónomo dado que responde a la necesidad de que las actividades de la sociedad civil se regulen dentro de un territorio limitado y centralizado” (Gonzales, 2001, p. 164). El poder Ejecutivo es el encargado principal de que se administra adecuadamente el programa. Busca que su cobertura sea amplia y sus productos de calidad.

Empero, teniendo en cuenta las debilidades que presenta Qali Warma (intoxicaciones, alimentos en mal estado, entrega incompleta de algunos alimentos), el hecho de que cubra casi el total de la población a intervenir no quiere decir que haya un índice de calidad asegurado en sus asistencias. Esta situación lo podemos relacionar con el postulado de Mann respecto a la crisis estructural que afecta a América Latina y los factores que se reflejan en los altos niveles de pobreza, violencia y desigualdad que impiden un poder autónomo completo del Estado (Giavedoni, 2012). Agrega además que la infraestructura tributaria y de servicios sociales

suelen ser debilitados por la corrupción y el clientelismo, que merman la ley, la capacidad estatal y hasta la democracia (Mann, 2004).

Finalmente, para Mann, los Estados son controlados por la ciudadanía. El poder del Estado es débil sin el respaldo de los movimientos sociales. Por eso, los Estados, en las democracias capitalistas, son despóticamente débiles, pero infraestructuralmente fuertes. El poder de la élite estatal está en relación de la sociedad civil. Esta es la observadora de sus mandatos y controles. Por eso, el Estado tiene poder para coordinar a través de su propia infraestructura las actividades de la sociedad civil. Se trata de dos dimensiones analíticas del poder y en la práctica existe relación entre ellas (Mann, 1986). Cuanto un Estado tiene más poder infraestructural, mayor es el volumen de dominación coactiva sobre los individuos. Y cuanto menos poder despótico posea, por la presencia de grupos dominantes en su interior, menor poder infraestructural muestra el Estado. En este sentido, Qali Warma es vigilado por los ciudadanos, e incluso los medios de comunicación, en el sentido de que cuando hay desaciertos en el programa estos se dan a conocer a través de distintos medios de opinión pública.

Uno de los casos denunciados, por ejemplo, por la sociedad y los medios, ha sido el de la sustracción de alimentos por parte de una directora de una institución escolar. En agosto del 2019, los padres de familia de un colegio de la provincia de Sánchez Carrión, en La Libertad, encontraron a la directora, Silvia Rebaza del Águila, que se llevaba los alimentos del programa de alimentación Qali Warma, entre ellos, 25 tarros de leche y 5 kilos de fideos. Ella recriminó a los padres de que no la dejan “compartir con los profesores”, por lo que causó indignación. El programa va dirigido a los niños, no a los docentes trabajadores ni a los directores de escuelas. Los padres denunciaron el caso ante las autoridades policiales y también al mismo programa Qali Warma para que se proceda con las sanciones que corresponden. El caso fue difundido a través de por ejemplo el canal de televisión América Noticias (2019a). El director ejecutivo del programa en ese entonces, Fredy Hinojoza, inició un proceso penal y administrativo, dadas las evidencias del caso, pues fue grabada en un video por un padre de familia; dicho video fue divulgado en los medios de comunicación. Según Rebaza: “Qali Warma es un programa ‘co-gestionado’, que tiene participación de los funcionarios del Estado y también de los padres de familia” (América Noticias, 2019b).

La sociedad civil contribuye a mejorar la calidad del programa estatal. Hace ver que su infraestructura es cuestionable. Y el Estado a su vez busca que no se deteriore Qali Warma, que se evite puntos flacos, como los elementos que corroe la distribución de los alimentos, cuando ocurre casos de corrupción. Como muchos de los Estados, busca construir su capacidad estatal

de la mejor manera (Chudnovsky, González, Hallak, Sidders & Tommasi, 2018). Para Dargent (2012, p. 46), los Estados no tienen una capacidad homogénea, pues su poder puede variar a través del territorio y por los grupos sociales con los que se enfrenta.

4.3. Las zonas marrones: una política pública con observaciones

O'Donnell (1993) discute el alcance diferenciado de la aplicación de la ley en los Estados y llama a las áreas con débil presencia del Estado de derecho como “zonas marrones”. Se tratan áreas donde la Constitución y las leyes son reglas sin contenido o vulneradas con frecuencia. Es, en este tipo de temas, donde la relación Estado-sociedad se vuelve más porosa (Dargent, 2012). Asimismo, estas fuerzas y otras con más poder pueden infiltrarse en el Estado por medio de la corrupción. Lo que ocurre en la práctica es que el Estado tiene más éxito en unos casos que en otros y unas entidades logran mayor alcance que otras en zonas alejadas del país. Esto es lo que ocurre con Qali Warma.

En el 2019, el dirigente de las Apafas de la Provincia del Santa, José Lizárraga Ascate, denunció presuntos actos de corrupción durante el proceso de compra en la cuarta convocatoria de Qali Warma. Afirmó que “Lo que pedimos es que se investiguen los manejos, en estos procesos, hay muchos indicios de haber favorecido a un consorcio, exigimos la intervención de los entes correspondientes y que se investigue” (Diario de Chimbote, 2019). Como vemos, el programa presenta actualmente algunos problemas.

Entre otros problemas está que Qali Warma ha estado contratando empresas para que entreguen los alimentos ya preparados a los niños, a diferencia de los programas anteriores. Anteriormente, los alimentos se entregaban crudos para que los prepararan las madres de familia, poniendo de su parte algunos complementos. Esto hace que se dependa de empresas terceras que dificulta la recepción y compra de buenos alimentos (Francke, 2013). En el foro de El Cazador (2018), un ciudadano indignado, se señala lo siguiente: “A nadie se le engaña que todos los procesos de selección con montos que superan los S/ 1,217 millones al año, para atender el servicio alimentario a 3 millones 749 mil 405 niñas y niños en 66 mil 25 instituciones educativas, está totalmente direccionado para que ganen todos los años las mismas empresas”. Esta es una muestra de que hay intereses particulares de algunos empresarios. Y añade que “Lo indignante es que no hay escrúpulos para sus negocios, más aun tratándose de niños(as), mientras las denuncias implican la dotación de desayunos en mal estado hasta el deficiente almacenaje de los insumos usados en la elaboración de los mismos”. Resulta indignante saber que se juega con el programa alimentario.

En estas zonas periféricas, en consecuencia, la presencia del Estado se reconfigura mediante relativas formas atenuadas de poder, aunque aún no determinablemente especificadas, en las que se presentan retadores del Estado, con diferentes fuerzas y objetivos (Eaton, 2012), pero cuyo fin, no es el fin del Estado, sino sus intereses particulares. En el 2019, Claudio Ecca Canales, jefe de la Unidad Territorial La Libertad, quien tiene a su cargo el desarrollo del Proceso de Compras 2020 (PC 2020) de Qali Warma en La Libertad recibió amenazas de muerte por parte de mafias aun no identificadas. La amenaza fue lanzada por medio de un sobre de papel que contenía dos balas y un texto en el que se le pedía que renuncie al cargo en un plazo de siete días (Andina, 2019). Ante esto, el Midis, a través del Programa Qali Warma, le brindó su pleno respaldo. Para la Unidad de Comunicación e Imagen del Ministerio de Inclusión y Desarrollo Social (2019), “Esta acción delictiva es el resultado del proceso transparente implementado por el Programa Qali Warma, en el que las mafias y la corrupción han evidenciado la reducción de su accionar a su mínima expresión, motivo por el cual recurren a métodos de intimidación como el denunciado ante la Policía Nacional del Perú”. En este mismo comunicado, el exdirector ejecutivo de Qali Warma, Fredy Hinojosa señaló que “Consideramos que cualquier amenaza a la integridad del PC 2020 no tiene cabida en el estado de derecho en el que vivimos”.

Otro de los problemas del programa es que no llega a todas las zonas peruanas. En el 2013, no cesaron en Ayacucho los reclamos de padres de familia en las provincias por mala calidad de alimentos y falta de cobertura en más de 17 mil colegios. En esta misma región, decomisaron 176 bolsas de alimentos destinados al programa Qali Warma y dispusieron su inmovilización por carecer del registro sanitario correspondiente. Otro episodio significativo ha sido el del 19 de marzo del 2013 en el distrito El Tambo, Huancayo (Correo, 2013). La cobertura aún es incipiente. En Huaral (Lima), en el colegio San Juan Bautista Los Naturales no existía el servicio. Lo llamativo es que fue en este centro educativo donde el presidente Ollanta Humala y la exministra de Inclusión social, Carolina Trivelli, lanzaron oficialmente el programa Qali Warma. Ahora ya cuenta con el programa después de los reclamos a través de los medios de comunicación. Estos son casos en que el Estado no tenía realmente alcance. Pero en general sigue habiendo zonas donde no llega. En este sentido, hay un desigual alcance territorial del Estado.

Qali Warma, además, ha sido observado por una serie de intoxicaciones. En el 2016, al menos 90 alumnos, de entre 6 a 11 años, del colegio estatal María Auxiliadora del distrito de Carhuaz, en Áncash, se intoxicaron tras consumir el desayuno escolar (Redacción EC, 2017). También en el 2016, en el distrito de Carhuaz, Áncash, al menos 90 alumnos, de entre 6 a 11

años, del colegio estatal María Auxiliadora se intoxicaron tras consumir el desayuno escolar. Ellos sintieron dolor de cabeza y náuseas luego de ingerir quinua con leche y galletas (El Comercio, 2016). En el mismo año, la Defensoría del Pueblo de Huánuco denunció el hallazgo de larvas en conservas de pollo presuntamente distribuidas por Qali Warma y que iban a ser entregadas a niños de un centro educativo inicial en la provincia de Huamalíes (El Comercio, 2016). En el 2017, el Ministerio Público incautó 200 kilos de harina de trigo vencida en el colegio Túpac Amaru, en la provincia de Bagua, región Amazonas (RPP Noticias, 2018). En el 2017, autoridades sanitarias y del Ministerio Público de Piura realizaron una inspección en el almacén del colegio José Carlos Mariátegui de Castilla, donde encontraron dos ratas y productos vencidos que, además, estaban contaminados por estos roedores (Redacción EC, 2017). Para el blogero El Cazador (2019), “Causa preocupación las reiteradas denuncias por el deficiente servicio que viene ofreciendo el programa “bandera” del actual gobierno: Qali Warma”. Para él, “Las denuncias recientes en diversas instituciones educativas del país (la más reciente hoy en Cañete) señalan la entrega de productos descompuestos (pan, quinua, leche, queso, jamonada y otros) sin ninguna garantía de sanidad para los estudiantes cuyos padres se ven en la obligación de desechar los alimentos preparados para el desayuno escolar, porque van contra la salud de los niños”. Se juega, como señala, con la salud de los niños. Lo que hace pensar que hay un grupo de personas nefastas que está detrás de estos problemas.

Estas son solo algunas de las situaciones presentadas, en general, en el que el programa ha mostrado gran cantidad de casos sobre intoxicaciones y otros problemas de ejecución. Un informe del programa televisivo Panorama mostró un recuento de las denuncias registradas en Huánuco, Cusco, Áncash, Piura, Ica, Ayacucho y en el distrito de La Victoria, en Lima (Perú 21, 2013).

Si evaluamos, entonces, el programa es un caso con algunas zonas marrones. En el tiempo, ha recibido observaciones sobre su cobertura. El Estado no llega a todas las zonas rurales por ejemplo y hay niños que no logran acceder a los beneficios. Pero también como vemos los problemas giran en torno a los productos de baja calidad, sobre si estos generan intoxicación, entre otros. Y los padres tienen que ver como resolver la alimentación de sus niños. Ellos tienen que ahorrar dinero para cubrir su alimentación cuando el Estado no llega o cuando los perjudica. En los casos de intoxicaciones, los padres de familia tuvieron que abstenerse de llevar a sus hijos a que accedan una vez más a este. El temor invadió a las familias expuestas a este tipo de problemas socialmente sensible.

A pesar de todo, el Estado peruano ha empezado a combatir los problemas de corrupción de Qali Warma. La actual gestión de Qali Warma ha implementado estas plataformas para

llevar adelante desde octubre el Proceso de Compras 2020, un hito en el Perú en este tipo de convocatorias (Hinojosa, 2019).

5. Conclusiones

En el presente trabajo, siguiendo los diversos marcos teóricos sobre el Estado, se ha observado la manera en que el Estado peruano busca lograr una cobertura idónea en el país, así como también se ha destacado su capacidad para penetrar en la sociedad civil a través de un programa alimentario respaldado por una normativa y un cuerpo de funcionarios. El Estado peruano se ha mostrado autónomo en la creación de un programa alimenticio que se disponga al servicio de la comunidad. El Perú, como es bien sabido, presenta porcentajes de población anémica o desnutrida, en estado de pobreza o extrema pobreza, aun cuando ha evidenciado a través de sus cifras que se ha reducido la pobreza en el país. Sin embargo, en la práctica, el programa es cuestionado, pues más allá de las leyes y las buenas intenciones que se hayan planteado, en este, se suceden observaciones que lo desdibujan como Estado con una política pública alimentaria realmente exitosa.

Desde su aspecto normativo como su burocracia, el Estado peruano ha puesto en ejecución sus decisiones políticas sobre Qali Warma. La imagen que proyecta es de un Estado con una burocracia que se despliega en cumplir con su compromiso. Pero esta política en el fondo presenta pues problemas, sobre todo, en lo que respecta a su alcance. Según Chudnovsky, González, Hallak, Sidders, Tommasi (2018), los aparatos estatales modernos son estructuras organizacionales heterogéneas, con enclaves de excelencia y áreas débiles, con agencias muy financiadas y otras muy desfinanciadas, con equipos técnicos muy capacitados y otros nombrados por razones clientelares, entre otros muchos factores. Esto se puede observar en Qali Warma.

Teniendo en cuenta el planteamiento de Mann, Qali Warma, a pesar de sus falencias, posee aún un poder infraestructural fuerte, una capacidad fuerte, una logística fuerte y una toma de decisiones y penetración fuerte, pues el programa sigue vigente, no solo porque el Estado lo oferta, sino porque los ciudadanos lo demandan, en especial los sectores beneficiados, generalmente vulnerables. Sin embargo, su eficiencia se ve debilitada por los cuestionamientos o desaciertos observados por la sociedad civil. De esta manera, su poder infraestructural pareciera finalmente que no es lo suficientemente fuerte.

Siguiendo a O'Donnell, los problemas en Qali Warma identificados en el trabajo son la desorganización y la ausencia de un alcance eficiente. Hay problemas internos especialmente de coordinación y reclamos por parte de los beneficiarios, particularmente sobre la recepción y

distribución del bien público en las zonas rurales y de difícil acceso. Esto hace ver que el programa termina de percibirse como ineficiente. Presentan algunas zonas marrones. La corrupción dentro de Qali Warma debilita su imagen y su implementación, mermando, de esta manera, la calidad de la democracia.

En suma, los programas públicos de un Estado pueden tener una capacidad normativa excelente, pero en la práctica requieren socialmente ser eficientes, se exige que lo sean. Los cuestionamientos a los gobiernos pueden generar desapegos hacia sus autoridades e instituciones. Los Estados son juzgados por sus políticas públicas. Si estas no se perciben que funcionan es porque hay problemas desde su administración. Políticamente, la imagen de un Estado se juega en el terreno de la acción, es decir, de su cumplimiento. La desconfianza de la población surge cuando el Estado no ejerce su papel como tal, no solamente en relación con la defensa territorial, sino también sobre el bienestar de sus habitantes.

En relación con la reducción de la desigualdad social, Qali Warma sigue en funcionamiento. El programa trata de mostrarse como funcional incluso en épocas de emergencia nacional, por ejemplo, sirve de herramienta para cubrir las necesidades de los más vulnerables. Políticamente, es valorado desde el Ejecutivo. Hoy, en plena cuarentena nacional, debido al virus Covid-19, los comités y padres de familia se van organizando para preparar y entregar desayunos y almuerzos con los alimentos que ya se habían repartido al inicio del mes de marzo del año 2020 sin que los niños vayan a los colegios, en paralelo al inicio del año escolar. Para el presidente Vizcarra, Qali Warma cubrirá a más de 1 millón 100 mil niños. La ministra Ariela Luna de Desarrollo e Inclusión Social “Los niños no van a ir a ninguna escuela. Es un programa de educación remota y hemos tenido la aprobación y motivación de los directores regionales de educación”. Además, agrega que “Ninguna acción es sectorial, todas son multisectoriales. Con apoyo del sector Salud, Educación y el Midis, los chicos van a lograr tener sus clases y tener acceso a la alimentación que es para los más vulnerables, en los quintiles 1 y 2” (Perú21, 2020). El Estado busca nuevamente ser eficiente desplegando toda su maquinaria.

Referencias

América Noticias (15 de agosto de 2019a). La Libertad: denuncian a directora de colegio por llevarse alimentos de Qali Warma. Recuperado de <https://www.americatv.com.pe/noticias/actualidad/libertad-denuncian-directora-llevarse-alimentos-qali-warma-n384016>

- América Noticias (16 de agosto de 2019b). Qali Warma: Hemos pedido que se separe a directora de colegio de La Libertad. Recuperado de <https://www.americatv.com.pe/noticias/actualidad/qali-warma-hemos-pedido-que-se-separe-directora-colegio-libertad-n384158>
- Andina (21 de diciembre de 2019). Qali Warma brinda respaldo a jefe de Unidad Territorial de La Libertad. Recuperado de <https://andina.pe/agencia/noticia-qali-warma-brinda-respaldo-a-jefe-unidad-territorial-de-libertad-779026.aspx>
- BBC News. (8 de enero de 2017). *Cómo Perú deslumbró al mundo al reducir más de 50% de la pobreza en 10 años*. Recuperado de <https://www.bbc.com/mundo/noticias-38497627>
- Bourdieu, P. (1996 [1993]). Espíritus del Estado. Génesis y estructura del campo burocrático. *Revista Sociedad*, 8, 5-29.
- Chudnovsky, M., González, A., Hallak, J., Sidders, M., Tommasi, M. (2018). Construcción de capacidades estatales: Un análisis de políticas de promoción del diseño en Argentina. *Gestión y política pública*, 27(1). Recuperado de: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-10792018000100079
- Clegg, S. & Dunkerley, D. (1980). Max Weber, Karl Marx and Rationality in Organizations. En *Organization, Class and Control*. London: Routledge.
- Correo (11 de abril de 2013). *Serios problemas en implementación de Qali Warma*. Recuperado de: <https://diariocorreo.pe/politica/serios-problemas-en-implementacion-de-qali-w-163593/>
- Cortés, A. (2014). El concepto de accountability: una mirada desde la Ciencia Política. *Cuadernos de Ciencias Políticas*, 6. Medellín: Universidad EAFIT, Departamento de Gobierno y Ciencias Políticas.
- Dargent, E. (2012). *El Estado en el Perú. Una agenda de investigación*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Defensoría del Pueblo. (2013). *Primer Reporte de supervisión al funcionamiento del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma en instituciones educativas rurales*. Lima.
- Diario de Chimbote (3 abril de 2019). *Denuncian irregularidades en última compra de Qali Warma*. Recuperado de: <http://www.diariodechimbote.com/portada/noticias-locales/106166-2019-04-03-06-24-39>

- Diez-Canseco, F., & Saavedra-García, L. (2017). Programas sociales y reducción de la obesidad en el Perú: reflexiones desde la investigación. *Revista Peruana de Medicina Experimental y Salud Publica*, 1(34), 105-112.
- Eaton, K. (2012). The State of the State in Latin America: Challenges, Challengers, Responses and Deficit. *Revista de Ciencia política*, 32(3), 643 – 657.
- Evans, P. & Rauch, J. (1999). Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of ‘Weberian’ State Structures on Economic Growth. *American Sociological Review*, 64(5).
- El Cazador (17 de julio de 2018). *Inescrupulosos: ¡La mafia de las licitaciones en Qali Warma para vender productos en mal estado!* Recuperado de <http://elcazadordelanoticia.blogspot.com/2018/07/inescrupulosos-la-mafia-de-las.html>
- Francke, P. (2013). *Qali Warma: los problemas de fondo*. Recuperado de: <http://www.otramirada.pe/qali-warma-los-problemas-de-fondo>
- Eaton, K. (2012). The State of the State in Latin America: Challenges, Challengers, Responses and Deficit. *Revista de Ciencia política*, 32(3), 643-657.
- El Comercio. (23 de agosto de 2016). *Más de 90 niños se habrían intoxicado con desayuno Qali Warma*. Lima, Perú. Recuperado el 8 de diciembre de 2018, de <https://elcomercio.pe/peru/ancash/90-ninos-habrian-intoxicado-desayuno-qali-warma-250631>
- El Comercio. (17 de octubre de 2016). *Qali Warma: denuncian presencia de larvas en conservas de pollo*. Huanuco, Perú. Recuperado el 9 de diciembre de 2018, de <https://elcomercio.pe/peru/huanuco/qali-warma-denuncian-presencia-larvas-conservas-pollo-271459>
- El Peruano (17 de mayo del 2019). *Midis: No hay tolerancia ni espacio para la corrupción*. Lima, Perú. Recuperado el 9 de diciembre del 2019, de: <http://www.elperuano.pe/noticia-Midis-no-hay-tolerancia-ni-espacio-para-corrupcion-79616.aspx>
- Gestión (2013). *Allá quienes se hicieron millonarios con la corrupción de los programas sociales*. Recuperado el 9 de diciembre del 2019 de: <https://gestion.pe/peru/politica/alla-quienes-hicieron-millonarios-corrupcion-programas-sociales-52419-noticia/>
- Giavedoni, J. (2012). Del Estado en crisis a la crítica del Estado. Diálogo en torno a la perspectiva del Estado y la gubernamentalidad en el análisis de la nueva cuestión social en América Latina. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 57(214).

Recuperado de: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-19182012000100004

- Gonzales, O. (2001). El Estado peruano durante el siglo XX. Aspectos teóricos y periodización. *Anuario de Estudios Americanos*, 58(2), 611-632.
- Goodwin, Jeff (2001). Not-So-Inevitable Revolutions: The Political Trajectory of Revolutionary Movements in Central America. en Jeff Goodwin. *No Other Way Out*. Cambridge, Cambridge University Press, 180-214.
- Grompone (2013). Entre la estabilidad y la intrascendencia: las políticas económicas de la primera mitad del gobierno de Ollanta Humala. *Argumentos*, 7(5), 37-46.
- Hinojosa, F. (30 de octubre de 2019). *Qali Warma: compras con transparencia digital*. Recuperado de: <https://elperuano.pe/noticia-qali-warma-compras-transparencia-digital-83919.aspx>
- Ideele Revista. (s/f.). *Disolver Qali Warma*. Recuperado de <https://revistaideele.com/ideele/content/disolver-qali-warma>
- La Razón (24 de marzo de 2014). Qali Warma en la mira de las comisiones de Salud, Fiscalización e Inclusión. Recuperado de <https://comprasestatales.org/qali-warma-en-la-mira-de-las-comisiones-de-salud-fiscalizacion-e-inclusion/>
- Maldonado, S. (2013) *Nota Metodológica para la Evaluación de Impacto del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma*. Lima: Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social Viceministerio de Políticas y Evaluación Social, Dirección General de Seguimiento y Evaluación-DGSE.
- Mann, M. (1986). The Autonomous Power of the State: Its Origins, Mechanisms and Results. En John Hall (ed.). *States in History* (pp. 109-136). Oxford: Basil Blackwell.
- Mann, M. (2004). La crisis del Estado-nación en América Latina. *Desarrollo Económico*. *Revista de Ciencias Sociales*, 44(174), pp. 179-198.
- Márquez, Viviane & Godau, Rainer (1983). Burocracia y políticas públicas: una perspectiva desde América Latina. *Estudios Sociológicos*.
- MIDIS. (2014). *Tablero de seguimiento de Qali Warma sobre la base de la información remitida por el programa*.
- O'Donnell, G. (1993). Acerca del Estado, democratización y algunos problemas conceptuales: una perspectiva latinoamericana con referencias a países poscomunistas. *Desarrollo Económico*, 33(130), pp. 1-32.
- O'Donnell, G. (2001). Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política". *Revista Española de Ciencia Política*, 11, 11-31.

- Oszlak, O. (1980). Políticas públicas y regímenes políticos: Reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas. *Estudios CEDES*, 3(2), pp. 1-38.
- Perú21 (2020). *Qali Warma será repartido por comités de colegios a más de 1 millón de escolares más vulnerables*. Recuperado de <https://peru21.pe/peru/coronavirus-qali-warma-sera-repartido-por-comites-de-colegios-a-mas-de-1-millon-de-escolares-mas-vulnerables-covid-19-Midis-ano-escolar-2020-nndc-noticia/?ref=p21r>
- PNUD. (2017). *Evaluación del Proyecto: "Fortalecimiento de las capacidades del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma"*. Informe de Evaluación Final.
- Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma. (2013). *Documento de Manual de Compras*. Primera convocatoria enero 2013. Lima.
- Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma. (2018). *Qali Warma*. Recuperado de <https://www.QaliWarma.gob.pe/que-ofrecemos/componente-alimentario/>
- Reátegui, F. (2011). *Estado y democratización en el Perú: magistrados, docentes y su relación con la ciudadanía*. Lima: Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú (IDEHPUCP) y Konrad Adenauer Stiftung.
- Redacción EC (2017). *Estas son las denuncias contra el Qali Warma en los últimos años*. Recuperado de: <https://elcomercio.pe/peru/casos-dejan-mal-parado-programa-qali-warma-noticia-478083-noticia/?ref=ecr>
- Romero, G., Riva, M. & Benites, S. (2016). *Crónica de una reforma desconocida. Experiencia de implementación del programa nacional de alimentación escolar Qali warma*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos (IEP).
- RPP Noticias. (12 de septiembre de 2018). *Fiscalía incauta harina de trigo vencida de Qali Warma*. Amazonas, Perú. Recuperado de <https://rpp.pe/peru/amazonas/fiscalia-incauta-harina-vencida-de-noticia-1076211>
- Smulovitz, C. & Peruzzotti, E. (2000). Societal Accountability in Latin America. *Journal of Democracy*, 11(4), 147-158.
- TePe Noticias (2018). *Presidente Vizcarra destaca funcionamiento de Qali Warma en I.E. en Lambayeque*. Recuperado de <https://www.tvperu.gob.pe/noticias/politica/presidente-vizcarra-destaca-funcionamiento-de-qali-warma-en-ie-en-lambayeque>
- Trelles, C. (2009). *Razones burocráticas ¿Cómo hacer eficiente al servidor público peruano?* Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP).
- Unidad de Comunicación e Imagen del Ministerio de Inclusión y Desarrollo Social (2019). *Qali Warma brinda respaldo a jefe de Unidad Territorial de La Libertad ante amenaza de*

muerte. Recuperado de <https://www.qaliwarma.gob.pe/noticias/qali-warma-brinda-respaldo-jefe-unidad-territorial-la-libertad-ante-amenaza-muerte/>

Weber, M. (1964). *Economía y sociedad: Esbozo de sociología comprensiva*. México: Fondo de Cultura Económica.

Weber, M. (2007). La Política como Profesión. En M. Weber (Ed.). *La Ciencia como Profesión: La Política como Profesión* (pp. 87-152). Madrid: Espasa Calpe.