



FACULTAD DE CIENCIAS CONTABLES, ECONÓMICAS Y FINANCIERAS

SECCIÓN DE POSGRADO

**LA FISCALIZACIÓN REALIZADA POR EL SISTEMA NACIONAL
DE CONTROL AL GASTO PÚBLICO Y LA RENTABILIDAD
SOCIAL DE LOS PROGRAMAS SOCIALES EN EL PERÚ**

PRESENTADA POR

EDITH BERTHA VENTOSILLA BARRIENTOS

TESIS

PARA OPTAR EL GRADO DE DOCTOR EN CONTABILIDAD Y FINANZAS

LIMA – PERÚ

2015



**Reconocimiento - No comercial - Compartir igual
CC BY-NC-SA**

El autor permite transformar (traducir, adaptar o compilar) a partir de esta obra con fines no comerciales, siempre y cuando se reconozca la autoría y las nuevas creaciones estén bajo una licencia con los mismos términos.

<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>



**FACULTAD DE CIENCIAS CONTABLES, ECONÓMICAS Y FINANCIERAS
SECCIÓN DE POSTGRADO**

**LA FISCALIZACIÓN REALIZADA POR EL SISTEMA
NACIONAL DE CONTROL AL GASTO PÚBLICO Y LA
RENTABILIDAD SOCIAL DE LOS PROGRAMAS
SOCIALES EN EL PERÚ**

TESIS

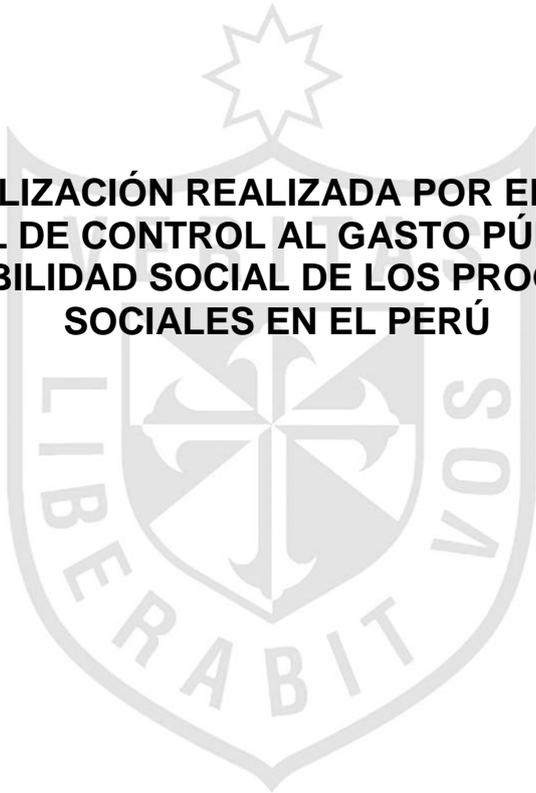
PARA OPTAR EL GRADO DE DOCTOR EN CONTABILIDAD Y FINANZAS

PRESENTADO POR:

EDITH BERTHA VENTOSILLA BARRIENTOS

LIMA – PERÚ

2015



**LA FISCALIZACIÓN REALIZADA POR EL SISTEMA
NACIONAL DE CONTROL AL GASTO PÚBLICO Y LA
RENTABILIDAD SOCIAL DE LOS PROGRAMAS
SOCIALES EN EL PERÚ**

ASESOR Y MIEMBRO DEL JURADO

ASESOR:

Dr. José Adolfo Hinojosa Pérez

PRESIDENTE DEL JURADO:

Dr. Juan Amadeo Alva Gómez

SECRETARIO:

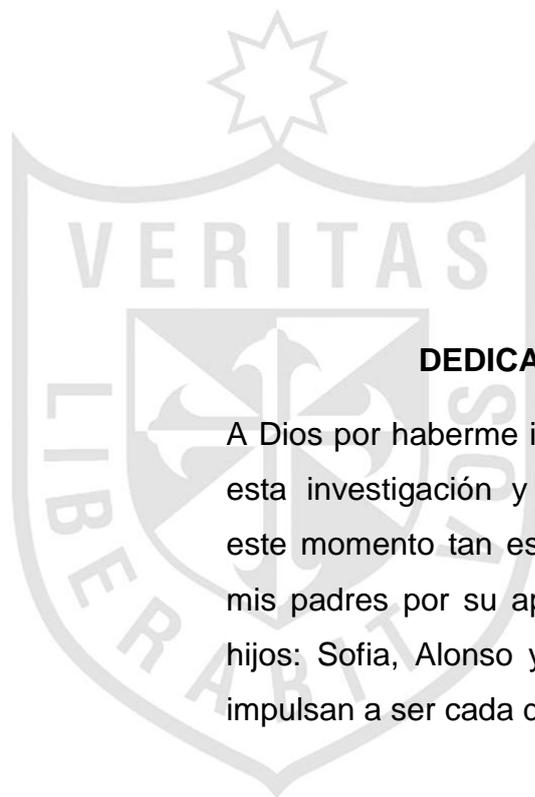
Dr. Augusto Hipólito Blanco Falcón

MIEMBROS DEL JURADO

Dr. Ricardo Ampelio Barrón Aráoz

Dra. Maria Teresa Barrueto Pérez

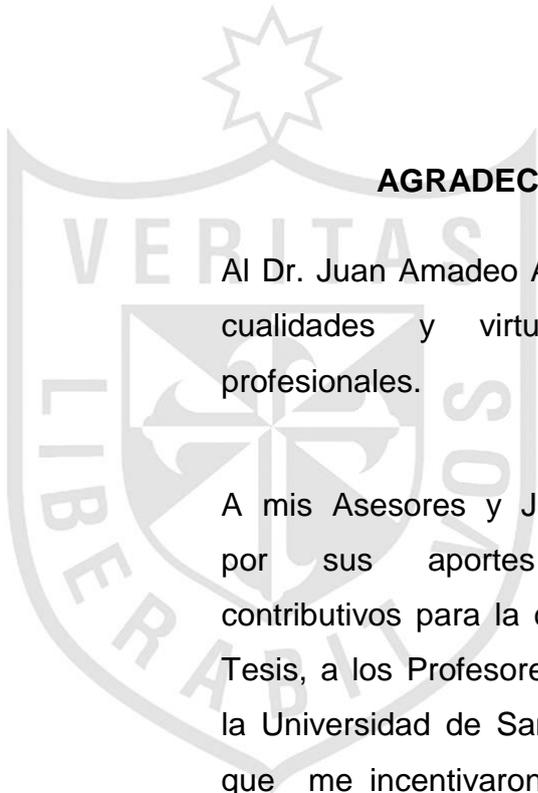
Dr. Miguel Angel Suarez Almeira



DEDICATORIA

A Dios por haberme iluminado para hacer esta investigación y permitirme llegar a este momento tan especial de mi vida, a mis padres por su apoyo moral y a mis hijos: Sofia, Alonso y Daira; quienes me impulsan a ser cada día mejor.

La autora.



AGRADECIMIENTO

Al Dr. Juan Amadeo Alva Gómez por sus cualidades y virtudes humanas y profesionales.

A mis Asesores y Jurado Dictaminador por sus aportes importantes y contributivos para la culminación de esta Tesis, a los Profesores del Doctorado de la Universidad de San Martín de Porres, que me incentivaron y contribuyeron al desarrollo de esta investigación.

ÍNDICE

Portada	i
Título	ii
ASESOR Y MIEMBRO DEL JURADO	iii
DEDICATORIA	iv
AGRADECIMIENTO	v
ÍNDICE	vi
RESUMEN	ix
ABSTRACT	xi
INTRODUCCIÓN	xiii
CAPÍTULO I: PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	1
1.1 Descripción de la realidad problemática	1
1.2 Formulación del problema	21
1.2.1 Problema general	21
1.2.2 Problemas específicos	21
1.3 Objetivos de la investigación	22
1.3.1 Objetivo general	22
1.3.2 Objetivos específicos	22
1.4 Justificación de la investigación	23
1.4.1 Justificación	23
1.4.2 Importancia	25
1.5 Limitaciones del estudio	25
1.6 Viabilidad del estudio	26

CAPÍTULO II: MARCO TEÓRICO	28
2.1. Antecedentes de la investigación	28
2.1.1. A nivel internacional	29
2.1.2. A nivel nacional	33
2.2 Bases teóricas	37
2.3 Definiciones conceptuales	166
2.4. Formulación de hipótesis	170
2.4.1. Hipótesis general	170
2.4.2. Hipótesis específicas	170
CAPÍTULO III: METODOLOGÍA	172
3.1 Diseño metodológico	172
3.1.1 Tipo de investigación	172
3.1.2 Nivel de investigación	172
3.1.3 Métodos	173
3.1.4 Diseño	173
3.2 Población y muestra	174
3.2.1 Población	174
3.2.2 Muestra	174
3.3 Operacionalización de las variables	176
3.4 Técnicas de recolección de datos	177
3.5 Técnicas para el procesamiento de la información	177
3.6. Aspectos éticos	177

CAPÍTULO IV: RESULTADOS	178
4.1 Interpretación de resultados	178
4.2. Contrastación de hipótesis	206
CAPÍTULO V: DISCUSIÓN, CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	214
5.1. Discusión	214
5.2. Conclusiones	216
5.3. Recomendaciones	217
FUENTES DE INFORMACIÓN	220
a) Referencias bibliográficas	220
b) Referencias electrónicas	225
ANEXOS	226
Anexo N° 1: Matriz de consistencia	227
Anexo N° 2: Encuesta	228
Anexo N° 3: Informes de la Contraloría General de la República	233

RESUMEN

La Tesis desarrollada, tuvo como objetivo general demostrar que la fiscalización del gasto público incide en la rentabilidad social de los programas sociales en el Perú: Caso Programas Nutricionales (El Programa del Vaso de Leche - PVL y el Programa Integral de Nutrición - PIN).

Se investigaron temas muy puntuales relacionados con los procedimientos de fiscalización que realizan los órganos de control estatal sobre los programas sociales y las deficiencias que aún presentan éstos para poder cumplir la labor social para los que fueron creados.

Durante la investigación, se consultaron fuentes de información vinculadas con los programas sociales principalmente obtenidas de la Contraloría General de la República y el Ministerio de Economía y Finanzas, constituyendo así el marco teórico que marca las pautas para contrastar los resultados de la investigación.

La investigación fue de tipo descriptiva correlacional, y se aplicó un instrumento (encuesta) a un total de 161 personas especialistas en auditoría, según la muestra calculada.

Los principales resultados a los que se llegaron permiten indicar que la fiscalización contribuye al cumplimiento de las metas y objetivos del gasto público y mejoraría el estado nutricional y satisfacción de los beneficiarios, por el aporte de los programas sociales: Caso Programas Nutricionales (El

Programa del Vaso de Leche - PVL y el Programa Integral de Nutrición - PIN), siempre y cuando la fiscalización gubernamental y la implementación de las recomendaciones sean oportuna.

Palabras clave: programa social, gasto público, fiscalización.



ABSTRACT

The thesis developed with overall objective was to demonstrate that the control of public spending affects the social profitability of social programs in Peru: Case Nutrition Programs (Program Vaso de Leche - PVL and the Integral Nutrition Program - PIN).

Very specific issues relating to audit procedures performed by the organs of state control about social programs and deficiencies were investigated; however, they still have to meet the social labour for which they were created mainly.

During the investigation, sources of information obtained mainly related to the social programs of the Comptroller General's Office and the Ministry of Finance were consulted to constitute the theoretical framework that sets the standards to compare the results of the investigation.

The research was a type of correlational descriptive, and an instrument (survey) was applied to a total of 161 people specialists in audit, according to the sample calculated.

The main results that were reached would suggest that the oversight contributes to meet the main goals and objectives of public spending and

improve the nutritional status and satisfaction of the beneficiaries because of contribution of social programs: Case Nutrition Program (The Program Vaso de Leche - PVL and the Integral Nutrition Program - PIN), provided by the government whose oversight and implementation of the recommendations are appropriately relevant.

Keywords: social program, public expending, control.



INTRODUCCIÓN

Los programas sociales en nuestro país cumplen un rol importante, pues son el medio o mecanismo del Estado para llegar a las poblaciones más necesitadas; proveyéndoles de recursos para mitigar el impacto de la economía en estos sectores, que tienen altos índices de pobreza y desnutrición principalmente. El caso de nuestra Tesis es analizar dos principales programas sociales nutricionales: El Programa del Vaso de Leche (PVL) y el Programa Integral de Nutrición (PIN); en lo que se refiere a las acciones de fiscalización que se han practicado o se han dejado de aplicar por parte del organismo de control del Estado y los efectos que puede tener para la población objetivo; analizando asimismo, la rentabilidad -sobre todo -social de los mismos y los beneficios que pueden tener para la población más necesitada de nuestro país.

El análisis realizado se centró básicamente en la relación de la fiscalización del gasto público y el cumplimiento de las metas y objetivos del mismo en los programas sociales de nutrición infantil; en la rentabilidad social de la fiscalización del gasto público, en el cumplimiento de las recomendaciones formuladas por el Sistema Nacional de Control estatal y la forma cómo se puede optimizar o mejorar la gestión de los recursos del Estado asignado a estos dos importantes programas nutricionales, toda vez que actualmente, persisten los problemas de muchas índoles en las dependencias de estas instituciones que administran dichos programas en algunos ministerios y los gobiernos municipales.

De acuerdo al Reglamento de Postgrado de la Universidad, la estructura del presente trabajo de investigación está constituida del modo siguiente:

El Capítulo I, presenta el detalle de la descripción de la realidad problemática, y el planteamiento del problema que constituyen la base del trabajo de investigación.

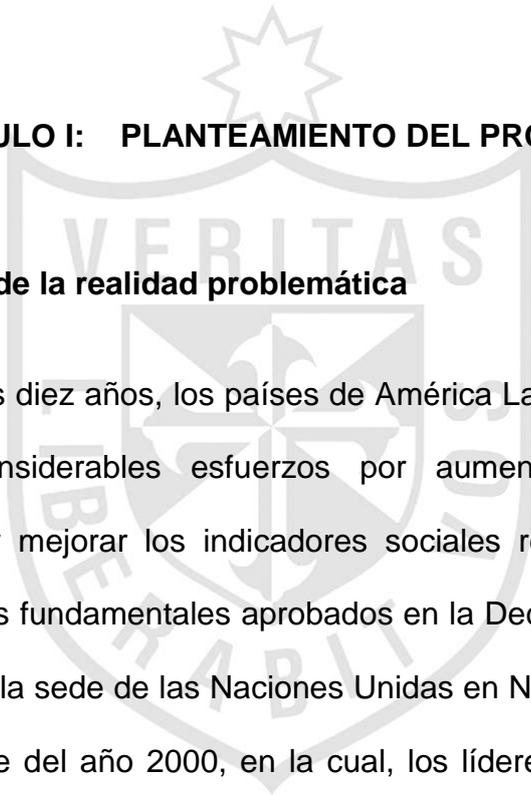
El Capítulo II, presenta el Marco Teórico, propiamente de la investigación; además, contiene su marco conceptual y los antecedentes relacionados con la Tesis; teorías referentes al tema de investigación, así como las hipótesis formuladas.

El Capítulo III, está referido a la metodología empleada en la investigación y la forma cómo se han recolectado los datos y el tratamiento estadístico de los mismos.

En el Capítulo IV, se presentan los resultados del análisis del instrumento aplicado; así como, el procesamiento estadístico de la información y la contrastación de las hipótesis planteadas.

El Capítulo V, contiene la discusión, conclusiones y recomendaciones, a las que se ha arribado al final de la investigación y las fuentes de información empleadas. Finalmente, se presentan los anexos correspondientes que apoyan la investigación.

La autora.



CAPÍTULO I: PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

1.1 Descripción de la realidad problemática

En los últimos diez años, los países de América Latina y el Caribe, han realizado considerables esfuerzos por aumentar su crecimiento económico, y mejorar los indicadores sociales relacionados con los ocho objetivos fundamentales aprobados en la Declaración del Milenio, celebrada en la sede de las Naciones Unidas en Nueva York, del 6 al 8 de septiembre del año 2000, en la cual, los líderes de 189 países se comprometieron a disminuir el número de personas que viven en condiciones de pobreza extrema (menos de un dólar al día) a la mitad de lo que se contabilizó en el año 1990, en un plazo que vencerá el año 2015. Esta meta equivaldría, en el caso de América Latina y el Caribe, a que el número de personas pobres fuera inferior a 10,5 millones antes del año 2015 o, lo que es lo mismo, la mitad de los pobres en extrema pobreza registrados en el año 1990 (21 millones).

En ese sentido, como parte de la contribución para lograr los Objetivos del Milenio, los países latinoamericanos lograron sacar a 41 millones de personas de la pobreza desde el año 2002 hasta el 2010, mejorando además la distribución del ingreso. Los avances fueron especialmente fuertes en Argentina, Venezuela y el Perú, países que redujeron entre un 20 y un 30 por ciento la pobreza. En el caso de Brasil, Chile, Ecuador y Panamá el descenso bordeó el 10%, en un contexto de mejoramiento de la distribución del ingreso. Hay una tendencia generalizada hacia la reducción de la pobreza, con la excepción de Costa Rica; y Argentina, Chile y Uruguay consolidaron incluso tasas de pobreza en torno a 11%, las más bajas registradas para Latinoamérica. Sin embargo en el lado opuesto, países como Paraguay, Bolivia, Colombia, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, la pobreza bordea o supera todavía ampliamente el 50% de la población.

En el caso del Perú, luego de un período de estancamiento que duró cerca de 25 años, durante el último decenio, se convirtió en una de las economías de más rápido crecimiento de América Latina, registrando un sólido crecimiento, que se ha mantenido en un promedio del 5,6% entre los años 2000 y 2013. Se espera que durante el período de la proyección (2014-2022) continúe esa tendencia, con un crecimiento entre el 5,7% y el 6%. La fuerte demanda interna (tanto el consumo como la inversión) seguirá siendo el principal motor del crecimiento, y la demanda externa tendrá un papel menos destacado, debido a que el

entorno externo probablemente continúe siendo desfavorable. Gracias a su orientación fiscal conservadora, Perú ha enfrentado con éxito la crisis económica reciente y posee un sólido superávit fiscal primario y un nivel de deuda pública cada vez más bajo. Además, cuenta con un amplio margen fiscal para responder a las conmociones externas en caso de ser necesario (Banco Mundial, 2015).

En ese contexto, desde un punto de vista económico uno de los tipos del gasto público priorizado en el Perú es del Desarrollo Social, y viene implementando políticas sociales del Estado. En el período comprendido entre los años 2000 y 2005, el gasto social representó aproximadamente el 25% del presupuesto público y registró una tasa promedio de crecimiento anual de 8%. Sin embargo, este esfuerzo no se reflejó en resultados tangibles, pues los niveles de pobreza en el Perú se mantuvieron relativamente constantes (perjudicando a más del 50% de la población) y el malestar percibido se incrementó durante dicho período.

Según investigación del Banco Mundial (2007), en el Perú operaban 27 programas alimentarios en el año 2006, siendo los principales el Vaso de Leche y el Programa Nacional de Asistencia Alimentaria (PRONAA), y que este último agrupaba a un importante número de programas, puesto que en el año 2002 éstos fueron transferidos para una reorganización y fusión que finalmente nunca se realizó, y que en la práctica implicó un aumento de la burocracia ligada a los programas

alimentarios. Precisa además, que en el caso del Programa del Vaso de Leche, contaba con el capital social más importante que existía en el país (al 2006), puesto que el 23% de los hogares participaban de los comités del programa.

Los programas llegaban a un total de 6.7 millones de beneficiarios (25% de la población), donde un 70% eran personas en condición de pobreza.

Principales programas sociales en el Perú en el año 2006

RED DE PROTECCIÓN SOCIAL

Programas Alimentarios

- Vaso de Leche
- Wawa Wasi (guardería)
- Almuerzos Escolares
- Desayunos escolares
- Comedores Populares,
- alimentos por trabajo,
- albergues
- Otros

Transferencias condicionadas de dinero

- Juntos

Fuente: Banco Mundial (2007)

La fuente antes indicada, refiere que diferentes evaluaciones sobre su impacto, demuestran que los programas no han tenido mayor impacto sobre la población. En el caso del Vaso de Leche, indica que si bien el programa estaba bien focalizado hacia los distritos pobres y con altos niveles de desnutrición, el programa no lograba elevar efectivamente el

nivel nutricional de la población objetivo y que el mismo problema se presentaba en el caso de otros programas. Respecto al Programa de Desayunos Escolares, refiere que, estos permitieron una reducción de la anemia y la deserción escolar; pero no impactaron sobre los niveles de desnutrición.

Adicionalmente, el Banco Mundial indica que una característica de los programas alimentarios en el país fueron los pobres mecanismos para la rendición de cuentas; así mismo, que no sólo los estudios de evaluación de impacto indican los problemas existentes con los programas; sino que en diez años (1997-2005) casi no se modificó la tasa de desnutrición crónica infantil (se mantuvo en 25% entre 1996 y 2004), a pesar de que entre 1997 y 2005 se invirtieron más de US\$ 2 mil millones en programas alimentarios, y que se han diseñado algunos mecanismos de rendición de cuentas - como por ejemplo el caso del Vaso de Leche, que cuenta con una regla de graduación del programa - pero que en la práctica no se cumplen.

Sobre el tema de reducción de la pobreza, en el Marco Macroeconómico Multianual 2012 a 2014, formulado por el Ministerio de Economía y Finanzas (aprobado en Sesión de Consejo de Ministros del 25 de Mayo del año 2011), se indica que el crecimiento económico contribuye a reducir la pobreza, principalmente de dos maneras: La primera vía, es el aumento del empleo y la generación de mayores ingresos familiares, los cuales impactan en la disminución de la

pobreza. El segundo canal, es a través de mayores ingresos fiscales producto de la mayor actividad económica, lo que permite elevar el presupuesto destinado a programas sociales, inversión en infraestructura y en general, el apoyo a la población más vulnerable. Así mismo, que como resultado del crecimiento económico y la mejora de los ingresos fiscales, en los últimos años, se incrementó notablemente el presupuesto público, especialmente en lo que se refiere al gasto social (incluyendo obligaciones previsionales), el cual pasó de S/. 25 a S/. 41 mil millones entre el 2005 al 2010; es decir, un incremento equivalente a 63,2%.

Esta misma fuente, precisa que la pobreza total se redujo de 34,8% en el 2009 a 31,3% en el 2010; la pobreza extrema pasó de 11,5% a 9,8% en el mismo período, mientras que la tasa de desnutrición crónica infantil se redujo de 18,3% a 17,9%, cerca de la meta del 16% planteada por el gobierno para el 2011. En el último año, la reducción de la pobreza fue mayor en la zona rural, pasando de 60,3% a 54,2%; y que esta mejora se explica principalmente por el incremento de las iniciativas gubernamentales en las zonas rurales, como el programa JUNTOS, por la mayor inversión en educación y salud, entre otros. Durante el periodo 2005-2010, la reducción de la tasa de pobreza total de 48,7% a 31,3%, significó que más de 4 millones de personas dejen de ser pobres. La reducción de la pobreza se dio de manera descentralizada. El número de departamentos donde la pobreza es superior al 70% se redujo a 6 en el 2005 (Apurímac, Ayacucho, Huancavelica, Loreto, Pasco y Puno) a

ninguno en el 2010; y el número de departamentos donde la pobreza no supera el 30% aumentó de apenas 3 en el 2005 (Arequipa, Ica y Tumbes) a 9 en el 2010 (Ancash, Tacna, Tumbes, Lima, Ica, Arequipa, Moquegua, Ucayali y Madre de Dios).

En el documento antes referido, el Ministerio de Economía y Finanzas indica también que el gasto público social en educación y cultura se elevó en 62%, pasando de S/. 7 847 millones a S/. 12 680 millones entre los años 2005 y 2010. De otro lado, el gasto público social en salud y saneamiento se incrementó 132% entre el 2005 y 2010 es decir pasó de S/. 3 953 millones a S/. 9 182 millones, dando como resultando importantes avances en sus principales indicadores, como la salud materno-infantil, que tiene una implicancia directa en el rendimiento educativo, deserción escolar y en la productividad futura de la persona. Respecto a la tasa de mortalidad infantil, indica que se redujo de 33% a 18% entre el 2000 y el 2010; y que entre el 2005 y 2010, la desnutrición crónica tuvo una reducción de 22,9% a 17,9%; sobre todo en áreas rurales donde se redujo casi en 10 puntos porcentuales, pasando de 40,1% a 31,3%.

Sobre lo antes comentado, es preciso puntualizar que los programas sociales no son la única solución para disminuir la pobreza; considerando que en el Perú al año 2005 existían alrededor de cuarenta programas de lucha contra la pobreza, los que estaban adscritos a los distintos sectores como el Ministerio de Salud, de

Educación, de la Mujer, de Trabajo, de Agricultura, de Vivienda, de Transporte, de Economía y Finanzas y de Energía y Minas. De esta manera, si bien se logró un incremento importante en el gasto destinado a esos programas, esto no se tradujo en resultados concretos ni se evidenció importantes cambios en el bienestar de la población objetivo, considerando el incremento del gasto.

Entre los programas sociales, relacionados a la nutrición, a noviembre del año 2005, se encontraban los siguientes:

Ministerio de Economía y Finanzas

Programa del Vaso de Leche (Gobiernos distritales y provinciales)

Objetivo.- Otorgar una ración complementaria de 250 cc a la ingesta diaria a niños entre 0 a 6 años, a madres gestantes en periodo de lactancia (beneficiarios principales), así como a los niños de 7 a 13 años, a ancianos y afectados por tuberculosis (beneficiarios secundarios - Ley N° 24059)

Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (Programa Nacional de Asistencia Alimentaria – PRONAA)

Programa de desayunos escolares

Objetivo.- Contribuir a mejorar el nivel nutricional de la población escolar entre 4 y 13 años de edad que estudia en los centros educativos estatales ubicados en áreas de extrema pobreza del país; que conlleva mejorar las tasas de escolaridad y la capacidad de aprendizaje.

Comedores infantiles

Objetivo.- Contribuir al estado nutricional de la población infantil menor de 6 años de edad, mediante la asistencia alimentaria y actividades de motivación y capacitación a madres.

Programa de almuerzos escolares

Objetivo.- Complementar la alimentación de la población escolar, prioritariamente en zonas con alta tasa de desnutrición infantil y situación de extrema pobreza, en la perspectiva de mejorar su capacidad de aprendizaje y asistencia a la escuela.

Programa de CEIS y PRONOEI

Objetivo.- Mejorar el estado nutricional y prevenir retrasos en el crecimiento de la población infantil localizados en los distritos de extrema pobreza a nivel nacional.

Proyecto Asistencia Alimentaria a Niños Preescolares y de Educación Primaria en Áreas Rurales - PER 4808

Objetivo.- Mejorar el nivel nutricional de la población en edad preescolar y escolar, prioritariamente en zonas con alta tasa de desnutrición y situación de extrema pobreza, con el fin de mejorar su capacidad de aprendizaje y asistencia a la escuela.

Programa de complementación alimentaria para grupos de mayor riesgo (PACFO)

Objetivo.- Prevenir la desnutrición y evitar daños irreversibles en el crecimiento y desarrollo intelectual de los infantes comprendidos entre

los 6 a 36 meses de edad, residentes en los departamentos de mayor pobreza.

Programa de alimentación y nutrición de la familia de alto riesgo (PANFAR)

Objetivo.- Mejorar el estado nutricional de los niños y niñas menores de 36 meses y de sus madres, identificadas en aquellas familias de zonas de extrema pobreza del país, con riesgo a sufrir desnutrición crónica.

Programa de alimentación y nutrición para el paciente con tuberculosis y familia (PANTBC)

Objetivo.- Contribuir a la recuperación integral del paciente ambulatorio con tuberculosis y a la protección de su familia.

Programa de Alimentación y Nutrición dirigido al Menor en Estado de Abandono y Riesgo Nutricional (PROMARN)

Objetivo.- Mejorar la dieta alimentaria (tipo almuerzo) del menor de 6 a 14 años de edad, entre niños/as y adolescentes que estudian y trabajan, y están en situación de abandono, riesgo moral y de salud.

Programa de Atención a Comedores

Objetivo.- Mejorar las condiciones de acceso a la alimentación de personas de bajos recursos, constituyéndose los comedores como agentes de cambio, con carácter comunitario, desempeño dinámico y desarrollo organizacional.

A fines del 2006 el inventario de Programas Sociales fue actualizado, con el objetivo de mejorar la calidad del gasto social, especialmente de los programas de intervención focalizada. Se inventariaron más de 80 programas y mediante un proceso de fusión en el marco de un Plan de Reforma de los Programas Sociales (Decreto Supremo N° 029-2007-PCM) se logró reducir ese número a 26, pues el gobierno identificó que faltaban resultados significativos en los indicadores sociales; así como, una débil o deficiente articulación entre las intervenciones de los programas sociales y la inexistencia de una política integral basada en metas y objetivos comunes; por lo que, se desarrollaron acciones orientadas a mejorar la articulación y coordinación entre los diferentes sectores y niveles de gobierno a fin de disminuir las duplicidades, yuxtaposiciones e insuficiencia, mejorar la focalización geográfica e individual, así como para garantizar la calidad en el diseño, monitoreo y evaluación del gasto efectuado, mediante la implementación del presupuesto por resultados. Así mismo, en base a la experiencia de años anteriores, consideró que los problemas más importantes que afectaban a la eficiencia del gasto social era la subcobertura y filtración en los programas sociales; toda vez que, las tasas de subcobertura en el año 2004, fue de casi 68% en el programa del Vaso de Leche y casi 97% en el programa de Comedores Populares. Por otra parte, la filtración medida en el programa de Vaso de Leche en el mismo periodo ascendió a 51.4% en áreas urbanas y a 46.2% en el caso de los Comedores Populares ubicados también en zonas urbanas.

Así mismo, en el año 2007, y con el objetivo de luchar contra la desnutrición, el Gobierno inició el desarrollo de dos medidas concretas dirigidas a unir esfuerzos intersectoriales: a) la implementación del Programa Integral de Nutrición (PIN) y b) El Programa Articulado Nutricional.

El principal objetivo del PIN era: contribuir a prevenir la malnutrición en niños y niñas hasta los 12 años de edad priorizando a los menores de 3 años en situación de vulnerabilidad nutricional y mejorando su calidad de vida. El PIN tuvo dos subprogramas: el Subprograma Infantil que para atender a niños de 6 a 36 meses y madres gestantes y lactantes; y el Subprograma Pre escolar y Escolar, para atender a niños de 3 a 12 años.

Los componentes del PIN eran: a) Componente Educativo, b) Componente de Monitoreo y Evaluación y c) Componente Alimentario.

Por lo antes comentado respecto al resultado de los programas sociales, es legítimo preguntar a qué se debe esta situación para que sea posible buscar soluciones que puedan ser implementadas en el corto plazo. Así mismo, buscar una forma de controlar los aspectos de la calidad del gasto, teniendo en cuenta que gran parte de los ingresos públicos están asignados presupuestalmente a los programas sociales de intervención focalizada, a los cuales se incrementó S/. 3,100 millones equivalente a un 80% de aumento entre el 2007 y 2010. Dicho incremento incidió en programas de infraestructura como el Programa Nacional de Infraestructura Educativa (PRONIED) que ha quintuplicado

su presupuesto; también se incrementó los recursos de Agua para Todos de S/. 538 millones a S/. 1,204 millones entre el 2007 y 2010, Techo Propio (se amplió casi en diez veces), FITEI, Electrificación Rural, entre otros. Asimismo, la asignación para el Programa JUNTOS se quintuplicó y el Programa Integral de Nutrición se duplicó entre el 2005 y 2010, ambos dirigidos a la población materno-infantil en situación de pobreza y vulnerabilidad (Ministerio de Economía y Finanzas, 2011). Sin embargo, estos programas no estaban necesariamente organizados en función de los ejes orientadores del Plan Nacional para la Superación de la Pobreza, aprobado por Decreto Supremo N° 064-2004-PCM, los cuales se indican a continuación:

- 1) Desarrollo de capacidades humanas y respeto de derechos fundamentales.
- 2) Promoción de oportunidades y capacidades económicas.
- 3) Establecimiento de una red de protección social.

En relación a la ineficacia en la asignación de los recursos públicos, implica que se están desaprovechando fondos, que podrían utilizarse para ampliar la cobertura o mejorar la calidad de la atención.

Sobre el control del gasto público, la Constitución Política del Perú, de 1993, en su artículo 82° establece que la Contraloría General de la República, es el órgano superior del Sistema Nacional de Control que tiene a su cargo la supervisión de la legalidad de la ejecución del presupuesto del Estado, de las operaciones de la deuda pública y de los actos de las instituciones sujetas a su control.

Al respecto, la Gerencia de Programa Sociales de la Contraloría General de la República el año 2006, indicó que en el marco del control preventivo dirigido a mejorar la capacidad y eficiencia de las entidades estatales en la gestión de recursos públicos y desde el enfoque de la gestión presupuestal por resultados, que interesaba especialmente a la Contraloría General de la República, desarrollar el control de la consecución de resultados del programa social, durante cada fase: Selección de Beneficiarios, Programación, Distribución, Supervisión y Evaluación; y, respecto de cada actividad destinada a lograr la correcta implementación del Programa Social. Así, el control gubernamental incidiría adecuada y oportunamente cada vez que se identifiquen riesgos potenciales de incumplimiento o alejamiento de las metas y objetivos inicialmente establecidos, y contribuiría entonces a los fines de la política social del Estado respecto de la lucha contra la pobreza. Por otra parte, precisó que el control gubernamental verificaba el diseño de los programas sociales, la existencia y coherencia de elementos de planificación, tales como la definición, justificación, visión, misión, objetivos, metas y marco lógico; sin embargo, recomendó que se evaluara la existencia de los indicadores de gestión, resultados e impacto, y si el programa social contaba con un sistema de monitoreo y evaluación alineado a los objetivos del mismo.

Con relación a la fase de ejecución de los programas sociales, la Gerencia de Programa Sociales de la Contraloría General del Perú, señaló que el control gubernamental contempla en su evaluación un

enfoque de resultados logrados por el programa social, así como el cumplimiento de los principios de gestión, tales como eficiencia, eficacia, equidad, sostenibilidad, economía, transparencia y calidad, y para ello, se fijaba en los indicadores del programa social y verificaba que se hayan utilizado durante la ejecución del programa social, de acuerdo a su sistema de evaluación y monitoreo. Asimismo, que verificaba que la población objetivo haya sido determinada de acuerdo a los criterios de focalización previstos en el diseño del programa y que ésta haya recibido los beneficios de acuerdo con la meta establecida.

Por otra parte, la Gerencia de Programa Sociales puntualizó que la ausencia de un sistema de monitoreo y evaluación en el caso de varios programas sociales, así como uno de naturaleza transversal al conjunto de los programas sociales, dificultaba medir avances, resultados e impactos. Resaltando que este problema se agravaba cuando los programas sociales no contaban con línea de base o cuando no se habían definido adecuadamente los indicadores, que permitieran medir, no solamente los resultados a nivel cuantitativo, sino también la calidad de la intervención.

Por lo antes comentado, en nuestro país, frente a la problemática suscitada, las fiscalizaciones, mediante exámenes especiales o auditorías ejecutadas anualmente por la Contraloría General de la República y los Órganos de Control Institucional de los gobiernos locales y de las diferentes entidades que tienen a su cargo la

administración de programas sociales, es necesario determinar si vienen contribuyendo significativamente al mejoramiento de la gestión de los programas sociales, toda vez que las deficiencias no han sido superadas, principalmente de cobertura y filtración, tal como se evidencia en sus informes; los programas empezaron y siguen funcionando sin controlar los riesgos adecuadamente, por lo cual persisten las deficiencias ya descritas (insuficiente cobertura y filtración) y además de inadecuados procesos para el abastecimiento y distribución de los alimentos, apoyo económico, educacional y social.

Las deficiencias indicadas, en el caso de los programas de alimentación-nutrición, son altamente perjudiciales en el desarrollo del ser humano y repercute en el ciudadano del mañana, puesto que cumplen una doble función. La primera, aliviando la pobreza al mejorar la calidad de vida de las personas en dicha situación. La segunda, al reducir la pobreza, al existir un claro vínculo entre una buena alimentación y una buena salud, particularmente en los primeros años de vida; toda vez que, se ha determinado que la salud en la infancia y juventud temprana tienen un importante impacto sobre el nivel de vida futuro de las personas. Entre los programas estatales relacionados con la alimentación, los que más destacan son el Vaso de Leche y el Programa Integral de Nutrición. La forma más práctica de evaluar el desempeño de estos programas es a través de sus niveles de filtración y subcobertura.

En ese sentido, en el marco de las políticas sociales que vienen implementando los diferentes gobiernos que se han sucedido en el país en los últimos diez años, la utilización del gasto público en programas sociales, presenta serias deficiencias; toda vez que, pese a tener conocimiento de las filtraciones, subcoberturas, falta de indicadores, la ausencia de personal calificado para su administración ocurridos en años anteriores, se estima que durante el año 2009 las filtraciones en los programas sociales generaron pérdidas por S/.613 millones, es decir el 47% del presupuesto asignado a los programas sociales, lo cual evidencia que las deficiencias en su administración se agudizó.

Nuestro país, en cuanto al nivel de desnutrición en niños menores a cinco años, en el año 2009 se encontraba en el puesto 21 de 25 países; sólo estábamos mejor que Bolivia, Ecuador, Honduras y Guatemala. La desnutrición tuvo una reducción importante entre los años 1992 y 1996. Desde entonces han habido avances marginales, aunque en los años 2006 y 2009, se alcanzó una reducción de casi 3 puntos. La estimación con el nuevo estándar es aún más desalentadora: en el Perú, casi uno de cada tres menores de cinco años es desnutrido crónico, la situación no ha mejorado significativamente desde el año 2000: la tasa ha disminuido en sólo 3.5 puntos.

Al respecto, el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social – MINDES, ha publicado en su portal institucional su meta para el año 2016, indicando

que el crecimiento económico del país en los últimos años viene reflejándose en una reducción sostenida de la pobreza. La tasa de desnutrición crónica infantil (DCI) en el promedio nacional, también se ha reducido de 31% en el año 2000 a 18.1% en el año 2012, según resultados de la Encuesta Demográfica y de Salud Familiar - ENDES 2012; sin embargo, aún mantiene valores altos en zonas rurales y de mayor pobreza.

El Gobierno del Perú ha declarado la lucha contra la DCI como una prioridad nacional y ha fijado la meta de reducirla a 10% al año 2016. Para lograrlo, se necesita unificar esfuerzos desde los diferentes sectores y niveles de gobierno, así como la participación de todos los actores sociales. Con este objetivo, el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social ha hecho estimaciones por cada región, de la meta de reducción de la DCI y de las metas de cobertura de las principales intervenciones y estrategias efectivas, para ser implementadas como parte del esfuerzo intersectorial e intergubernamental.

Cabe resaltar, que la lucha que indica el MINDIS es vital porque la desnutrición afecta al adecuado desarrollo neurológico y físico durante el embarazo y los primeros dos o tres años de vida, y por lo tanto sobre el futuro desenvolvimiento del niño en la escuela y en el plano laboral; por tanto, cuando una población está bien nutrida, la productividad individual es más alta, los costos de atención en salud son más bajos y el rendimiento económico es mayor.

Con la finalidad de vencer este enemigo peligrosísimo, que es la desnutrición infantil, es importante abordar aspectos adicionales sobre la fiscalización de los programas sociales; toda vez que, la problemática antes comentada se presenta también en la mayoría de los países de Latinoamérica y el Caribe, por lo cual se considera que el rol de la Fiscalización a los Programas Sociales no ha contribuido a la adecuada gestión de éstos, verificándose la ausencia de un sistema de monitoreo y evaluación de algunos programas sociales, debido a que no cuentan con línea de base o no se han definido adecuadamente los indicadores, que permitan medir, no solamente los resultados a nivel cuantitativo; sino también la calidad de la intervención, identificándose que faltan resultados significativos en los indicadores sociales, que hay una deficiente articulación entre las intervenciones de los Programas Sociales, así como la inexistencia de una política integral basada en metas y objetivos comunes y concretos.

Así mismo, respecto a una cobertura más amplia en el campo internacional, se han realizado algunos análisis sobre la Fiscalización de los Programas Sociales y se han planteado por especialistas metodologías específicas a seguir para este tipo de auditorías; pero a pesar de ello, en la mayoría de países no le dan la importancia debida al tema y son pocos los programas sociales que están siendo fiscalizados, lo que trae como una de las consecuencias que los programas sociales no presenten la efectividad que se espera a favor de los beneficiarios.

Por lo tanto, se requiere establecer las acciones fundamentales para que la fiscalización sea una herramienta que garantice por parte de los gobiernos, un nivel adecuado de eficiencia y economía, en la instancia de la implementación de políticas gubernamentales de los Programas Sociales. De esta forma también, se contaría con información para medir el efecto que produce la acción de las Entidades de Fiscalización Superior en sus distintos ámbitos funcionales, ya que su adecuada utilización permitiría orientar la gestión de control desde la gobernabilidad hacia la gobernanza, permitiéndose así una transformación de fondo en el rol que a la Fiscalización Superior le corresponde en el nuevo ordenamiento del Estado.¹

Finalmente, existe la preocupación por la manera en que la Contraloría General de la República del Perú y los Órganos de Control Institucional cumplen con su función de fiscalización de los programas sociales y si contribuye a conseguir una gestión eficiente de los recursos públicos en beneficio de la población menos favorecida. Por lo tanto, el propio sistema de control debe ser objeto de evaluar su eficacia en el cumplimiento de sus objetivos; así como la eficiencia y la economía de sus resultados, en aras a determinar, junto a las mencionadas «tres es», el impacto de su existencia; es decir, su efectividad en el control de la rentabilidad social de dichos programas.

¹ Gobernanza es el concepto de reciente difusión para designar la eficacia, calidad y buena orientación de la intervención del Estado, que proporciona a éste buena parte de su legitimidad en lo que a veces se define como una "nueva forma de gobernar" en la globalización del mundo posterior a la caída del muro de Berlín (1989).

1.2 Formulación del problema

1.2.1 Problema general

¿De qué manera la fiscalización realizada por el Sistema Nacional de Control al gasto público incide en la rentabilidad social de los programas sociales en el Perú?

1.2.2 Problemas específicos

- a. ¿En qué medida la fiscalización previenen el uso irregular de los fondos para gastos de los programas sociales: Caso Programa del Vaso de Leche - PVL y el Programa Integral de Nutrición - PIN?
- b. ¿De qué manera la fiscalización del gasto público contribuye al cumplimiento de metas y objetivos de los programas sociales: Caso Programa del Vaso de Leche - PVL y el Programa Integral de Nutrición - PIN?
- c. ¿En qué medida la fiscalización realizada por el Sistema Nacional de Control, garantiza la rentabilidad de los programas sociales en el Perú: Caso Programa del Vaso de Leche - PVL y el Programa Integral de Nutrición - PIN?

1.3 Objetivos de la investigación

1.3.1 Objetivo general

Establecer si la fiscalización realizada por el Sistema Nacional de Control al gasto público incide en la rentabilidad social de los programas sociales en el Perú

1.3.2 Objetivos específicos

- d. Determinar si existe una relación entre la fiscalización y el uso deficiente del recurso económico de los programas sociales: caso Programa del Vaso de Leche - PVL y el Programa Integral de Nutrición - PIN.
- e. Establecer la importancia entre la oportunidad de la fiscalización del gasto público y el cumplimiento de metas y objetivos de los programas sociales: caso Programa del Vaso de Leche - PVL y el Programa Integral de Nutrición - PIN.
- f. Determinar si la forma de fiscalización realizada por el Sistema Nacional de Control, garantiza la rentabilidad de los programas sociales: Programa del Vaso de Leche - PVL y el Programa Integral de Nutrición - PIN.

1.4 Justificación de la investigación

1.4.1 Justificación

El tema de investigación, fue elegido debido a la preocupación personal y profesional de la tesista respecto a que en nuestro país y en diferentes países del mundo los órganos de fiscalización del Estado aún no logran una gestión eficiente de los recursos públicos en beneficio de los usuarios; es decir, de las personas de menos recursos en nuestro país. Existen los medios económicos y financieros, pero lamentablemente no son apropiada y eficientemente gestionados y tampoco son revisados ni fiscalizados en forma clara, objetiva y oportuna; es por ello, que a pesar de que existen logros significativos, aún no se logran los mejores indicadores en cuanto al logro o cumplimiento de los objetivos de los programas sociales que brindan apoyo a muchos sectores de nuestro país.

La fiscalización de los programas sociales y el resultado de éste, es fundamental para nuestro desarrollo. Los programas prioritarios son los que tienen como objetivo disminuir la desnutrición crónica infantil. En el Perú la desnutrición es un problema grave. Según estándares internacionales, casi el 30% de niños menores de cinco años sufre de este mal. A pesar de más de veinte años de políticas y programas contra la desnutrición, la prevalencia de la misma sigue siendo elevada.

Las partidas financieras invertidas por parte del Estado, con la finalidad de salir de la pobreza y principalmente de la desnutrición, en la práctica implicó un aumento de la burocracia ligada a los programas alimentarios. En el caso del Programa del Vaso de Leche, es un programa que podría calificarse como emblemático, por el tiempo de existencia y el monto de inversión que significó a la sociedad a través de sus contribuciones; por ende, la población lo apoya económicamente; sin embargo, la desnutrición concebida en muchos casos antes de nacer, continúa siendo lo único que dejará como herencia a sus hijos, una herencia de limitaciones en el aspecto cognitivo, entre otros. Estos programas sociales son muy beneficiosos para sus administradores, porque le dan puesto de trabajo con buenas condiciones laborales.

Lo antes indicado, no debería darse considerando que la administración de cada entidad pública en el Perú controla el adecuado uso del recurso público; además, son auditados sus estados financieros y el proceso de funcionamiento de los programas sociales; sin embargo, los logros son nada importantes comparados con el desembolso de dinero, y el daño irreversible de la desnutrición en los niños menores de cinco años ya que, inhibe su desarrollo cognitivo y afecta su estado de salud de por vida, y por lo tanto afecta negativamente el desarrollo de nuestro país.

1.4.2. Importancia

La investigación permitió conocer la importancia que tiene la intervención del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República del Perú (como mecanismo e institución de control gubernamental), a través de sus funciones fiscalizadoras del gasto público, para nuestro caso específico, en los programas sociales; con la finalidad de mejorar la calidad y eficiencia de este tipo de gasto en el país; conseguir el impacto de su intervención en los Programas Sociales, específicamente en los programas para evitar la desnutrición infantil (el Programa del Vaso de Leche y el Programa Integral de Nutrición) en bienestar de los peruanos que viven en extrema pobreza; es decir en lograr la rentabilidad social de la inversión de los recursos económicos de todos los peruanos, y si los factores políticos y legales le permiten cumplir adecuadamente su función de fiscalización de este tipo de gasto público.

1.5 Limitaciones del estudio

No existieron limitaciones para poder desarrollar la investigación en forma exitosa, además de ello, la investigación se realizó a nivel nacional, el tiempo estimado de realización fue de dos (02) años (Julio 2013 – Julio 2015).

Por otro lado, fue necesario el asesoramiento de personal técnico y profesional especializado y la participación de la tesista.

Los textos que tratan de rentabilidad social y políticas de fiscalización, no tratan sobre la eficiencia de la fiscalización realizada por el Sistema Nacional de Control del Perú y si contribuye en la rentabilidad social de los programas sociales.

1.5.1. Delimitación espacial

La investigación se desarrolló a nivel de las entidades públicas que administran y fiscalizan los programas sociales de alimentación en el Perú.

1.5.2. Delimitación temporal

El periodo en el cual se desarrolló el estudio, comprende los años 2005 al 2014.

1.5.3 Delimitación social

Como parte de la investigación, las técnicas destinadas al recojo de información, fueron aplicados a auditores que laboran en el Sistema Nacional de Control.

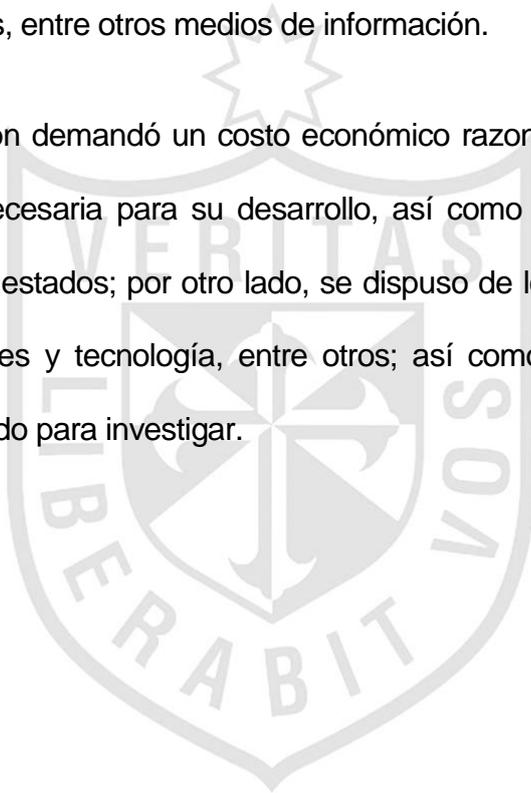
1.6. Viabilidad del estudio

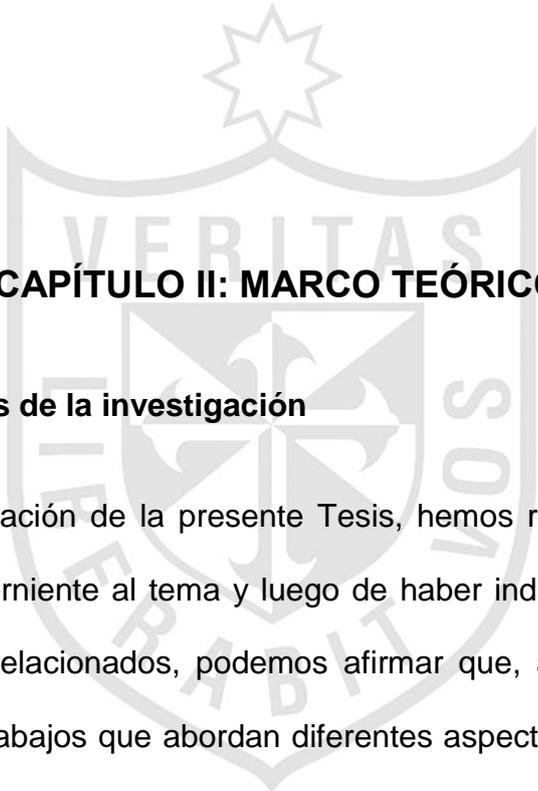
Se considera que la presente tesis fue viable, básicamente porque la información requerida para su ejecución estuvo disponible en fuentes

abiertas. Se contó con los recursos financieros humanos y materiales que determinaron los alcances de esta Tesis.

Se consultó base de datos académicos a las que se tuvo acceso a biblioteca de universidades, bibliotecas virtuales nacionales e internacionales, libros, revisión de tesis doctorales sobre la materia, revistas, periódicos, información electrónica obtenida en diversas páginas web confiables, entre otros medios de información.

La investigación demandó un costo económico razonable, se contó con la información necesaria para su desarrollo, así como la experiencia de los auditores encuestados; por otro lado, se dispuso de los medios necesarios como materiales y tecnología, entre otros; así como la disponibilidad de tiempo requerido para investigar.





CAPÍTULO II: MARCO TEÓRICO

2.1 Antecedentes de la investigación

Para la realización de la presente Tesis, hemos revisado información valiosa concerniente al tema y luego de haber indagado una variedad de estudios relacionados, podemos afirmar que, aún cuando existen numerosos trabajos que abordan diferentes aspectos relacionados con el tema en desarrollo; ninguno de ellos ha planteado la importancia que significa para la rentabilidad social de los Programas Sociales, la implementación y aplicación efectiva de la fiscalización del gasto público, por parte del Sistema Nacional de Control y la Contraloría General de la República.

Hemos encontrado algunos antecedentes referidos a nuestra investigación, los mismos que a continuación presentamos:

2.1.1. A nivel internacional

Lescieur (2014) en su investigación “Fiscalización del Gasto Público”, refiere que su estudio permite tener una mirada amplia y diferente de lo que significa la fiscalización; que nos acercará a entender por qué la fiscalización es una oportunidad para posicionarnos como buenos gobiernos y buenas instituciones. En esta investigación se llegó, entre otras, a concluir en que la fiscalización del Gasto Público es un sistema complejo, por cuanto se desarrolla en cuatro niveles:

- El primer nivel, está constituido por las funciones de control del gasto de recursos federales practicado por entes igualmente federales y en las cuales, el control interno previo, por lo regular de tipo preventivo, correctivo o de seguimiento, compete a la secretaría de la función pública, en tanto que el externo o posterior es tarea de la auditoría superior de fiscalización que depende de la Cámara de Diputados y su naturaleza es correctiva, resarcitoria y en caso extremo, persecutora. Similar mecanismo se halla en la esfera local.
- El segundo nivel, está representado por la fiscalización del gasto sobre recursos estatales, practicado por entes públicos locales y municipales. En forma semejante pero en su propia esfera local, la fiscalización interna compete a los

órganos ejecutivos de control (Secretarías locales y municipales de función pública, contralorías estatales o municipales o equivalentes), en tanto que el control externo y posterior es atribución de los congresos locales con apoyo en sus auditorías superiores o equivalentes.

- El tercer nivel, está constituido por la fiscalización del gasto sobre recursos federales practicado por autoridades locales y municipales, en cuyo desarrollo participan los órganos administrativo y legislativo de control del primer nivel de los mencionados, sus tiempos y con sus consecuencias. Se debe tomar en cuenta, la distinción que la Ley de Coordinación Fiscal desarrolla sobre participaciones y fondos de aportación para identificar cuáles son de competencia fiscalizadora federal y cuáles de orden local.
- El cuarto nivel, se genera por la fiscalización convenida, en la cual, tanto los órganos de control administrativos como los legislativos de cada Estado, según sea la oportunidad procedimental previa o posterior, apoyan la revisión del gasto sobre recursos federales practicados en dicha jurisdicción local.

Vallés (2001) en su investigación “Control externo del gasto público y Estado constitucional”, refiere que su tesis es un intento de mostrar la necesidad de la existencia de un sistema eficaz de control externo del gasto público en el Estado

constitucional. En esta investigación se llegaron, entre otras, a las siguientes conclusiones:

- La actividad fiscalizadora que desarrolla el control externo, consistente en la comprobación de la gestión administrativa del gasto público se adecúa a la habilitación establecida en la Ley de presupuestos, la convierte en un instrumento muy eficaz para dotar de verdadero contenido material al control político ejercido en sede parlamentaria, cuya realización es indispensable para poder poner fin a un determinado ejercicio presupuestario.
- Aquellos países, que tradicionalmente se han caracterizado por tener unos poderes legislativo y judicial fuertes y predominantes en su configuración político-constitucional (caso de Inglaterra, Canadá o Estados Unidos), han privado a sus respectivas instituciones superiores de control externo, de un estatuto de jurisdicción. Sin embargo, Francia, que por tradición ha sido siempre reacia al poder de los jueces y que, a menudo, ha subordinado el poder del parlamento al de la administración, ha ido manteniendo a lo largo de los años, una verdadera corte de justicia de las cuentas públicas.

García (2006), en su investigación “La transparencia del gasto público”, indica que la corrupción, desde todos los niveles que

sea vista, es una especie de mal endémico que por momentos pareciese no tener cura o de algún medio para ser erradicado, desanimando a aquellos funcionarios probos para impulsar procesos de transparencia y el combate de la corrupción dentro de la esfera de las gestiones administrativas.

Algunos funcionarios o servidores públicos son los principales autores de actos de corrupción, los cuales sin importar el grado de impacto que tengan, son formas anómalas de desarrollar sus labores. Así bien, sean con un reconocimiento o una manera de favor de tipo clientelista hasta actos de mayor magnitud, como lo son el desvío de fondos públicos.

En esta investigación se llegaron a las siguientes conclusiones:

- Dentro del Presupuesto de Ingresos y Egresos del año 2005, la distribución del gasto público fue poco equitativa y se dejaron renglones presupuestarios sin ejecutar; esto implica que el dinero destinado para inversión social quedó en suspenso ya que, si bien estaba contemplado dentro del Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la Nación, el destino de los mismos es poco fiscalizado debido a que no se ejecutan acorde a lo planificado y son considerados como rubros paralizados o con falta de movimiento, lo cual propicia que estos fondos sean desviados hacia destinos anómalos.

- Dentro del proceso de ejecución presupuestaria, el gasto público no es lo debidamente supervisado, y las amonestaciones o sanciones que pudiesen ser impuestas por la Contraloría General de Cuentas, más bien parecen dictámenes u opiniones consultivas por parte de este ente, pero no sancionatorias. Esto no es precisamente por falta de voluntad política (aspecto que no descartamos, ya que sí ha sucedido) sino porque la misma normativa legal es limitativa en cuanto a las facultades que la Contraloría General de Cuentas pudiera tener como máximo ente fiscalizador del Estado.

2.1.2. A nivel nacional

Abusada, Cusato y Pastor (2008), en su investigación “Eficiencia del Gasto en el Perú”, refieren que la baja calidad del gasto público, entendida como la capacidad del Estado para proveer bienes y servicios con estándares adecuados, es una característica de la administración pública en el Perú y en muchos países de la región. En el Perú, durante los últimos años se logró canalizar mayores recursos a la educación pública, pero las evaluaciones internacionales y nacionales revelan que ni el 10% de los estudiantes alcanzan resultados satisfactorios. En este estudio se llegaron entre otras a las siguientes conclusiones:

- La corta y a la vez ambiciosa revisión de dos dimensiones de la calidad del gasto público en el Perú —eficacia y eficiencia—, busca identificar retos pendientes en términos de alcanzar un Estado más subsidiario y a la vez, describir algunas experiencias exitosas en materia de participación del sector privado en la provisión de los servicios del Estado.
- La existencia de un servicio civil sin incentivos ni mecanismos de castigos quizá sea el principal problema para la correcta ejecución del gasto público. Así, la gran mayoría de trabajadores en el Estado goza de un nivel de rigidez laboral casi absoluto, mientras que las mínimas diferencias entre los niveles remunerativos se determinan por la antigüedad y no el mérito. La flexibilidad en las relaciones laborales por parte de los servidores públicos y sus contratantes es una característica que no se encuentra extendida en el sector público y que, por otro lado, comparten dos experiencias exitosas de tercerización o mayor libertad en el manejo de los servicios básicos del Estado.

Asimismo los investigadores Abusada, Cusato y Pastor (2008), en relación a otros factores que constituyen incentivos o mecanismos de control de la calidad del gasto público, resaltan el reciente proceso de implementación de indicadores de desempeño, que se inició años atrás y que hoy se intenta

consolidar en los programas piloto de la denominada implementación de un presupuesto por resultados.

Asimismo, el Instituto Apoyo (2007) indica sobre “El gasto social en el Perú: 2000 – 2005”, que en los últimos años el Perú ha logrado avances importantes en el aspecto macroeconómico, obteniendo un crecimiento anual promedio del Producto Bruto Interno (PBI) de 3.9% durante el período de 2000 a 2005, con la tasa más alta de 6.7% para el año 2005. La balanza de la cuenta corriente logró el nivel más alto en su historia por el aumento en las exportaciones, tanto en volúmenes como en precios; con un desempeño creciente del sector de exportaciones no tradicionales, promoviendo el empleo descentralizado. La inflación se mantuvo baja a lo largo del período, por un prudente manejo fiscal.

Sin embargo, estas condiciones macroeconómicas favorables no significaron avances considerables en la reducción de la pobreza. Su tasa nacional al 2007 continuaba siendo mayor de 50%, con niveles significativamente más altos en ciertas regiones: 67.7% de la población andina y 59.5% de la amazonía viven en situación de pobreza. En algunos de los departamentos más pobres del país como Huancavelica, los indicadores mostraban una situación aún más dramática: 85.7% de la población vivía en situación de pobreza y 68.6% en

pobreza extrema en el año 2003. Allí donde hay pobreza, los niños y las niñas son los más afectados. En ese mismo año, en Huancavelica, la tasa de niños con edades entre los 0 y 11 años en situación de pobreza superó el 97%.

Señala que la inversión en programas sociales es una herramienta poderosa para el cumplimiento de los compromisos asumidos si se ejecuta de manera efectiva. En este estudio se llegaron entre otras a las siguientes conclusiones:

- En el ámbito presupuestal se puede trabajar en las siguientes líneas:
 - 1) La orientación presupuestal debe priorizar partidas ligadas a conseguir: Los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).
 - 2) Las políticas contenidas en el Acuerdo nacional (AN).
 - 3) Las metas contenidas en el Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia (PNAIA).
 - 4) Proteger partidas presupuestales para poblaciones vulnerables.
 - 5) Orientar el presupuesto hacia una distribución más equitativa de los recursos, en los ámbitos regional y local.

6) Cualquier ampliación presupuestal en torno a los sectores sociales debe implicar un compromiso de mejora en el desempeño y de protección de los programas específicos.

- Mejorar la calidad del gasto social implica voluntad política y esfuerzos de todos los involucrados en la conducción de la política social del país.

2.2. Bases teóricas

2.2.1. Fiscalización del Gasto Público

2.2.1.1. Fiscalización

La fiscalización, es la parte central de la estrategia seguida por la mayoría de las administraciones fiscales alrededor del mundo. La fiscalización, se entiende como el acto de promover el correcto cumplimiento de los intereses del erario público (Baker & McKenzie, 2009).

Lozano (2001), refiere que metodológicamente es adecuado exponer una definición alejada de cualquier connotación jurídica, por ello, utiliza la definición que ofrece el diccionario de la Real Academia de la lengua española del término fiscalizar. Según éste la actividad fiscalizadora consiste en “Criticar y traer a juicio las acciones y obras de otro”. Por su parte, el mismo diccionario

define el término “control” como: “(Del francés *contrôle*). Comprobación, inspección, fiscalización, intervención ”Podemos ver así como al utilizar el término “fiscalización” en la definición del término genérico “control” (y no viceversa), se deduce que este último es un concepto más amplio que el primero.

Es decir, puede haber distintas expresiones materiales de la actividad de control, una de las cuales consiste en la fiscalizadora. En efecto, fiscalizar es aquel tipo de control que conlleva la sumisión de las actuaciones de otro a una comprobación o verificación minuciosa (Lozano, 2001).

Para Guillermo Cabanellas (2003) la fiscalización es la inspección a personas, entidades o actividades para comprobar si pagan impuestos o examinar; controlar o criticar las acciones de otros; por lo que uno de los significados de la palabra fiscalización es control.

La fiscalización pública externa del uso de los fondos públicos

En este aspecto cabe destacar el papel de la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (The International Organization of Supreme Audit Institutions – INTOSAI, 2013), la cual es una organización no gubernamental con un estatus especial en el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas.

La Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) es la organización central para la fiscalización pública externa, fundada en el año 1953 a iniciativa del entonces Presidente de la EFS de Cuba, Emilio Fernandez Camus. Desde más de 50 años, la INTOSAI ha proporcionado un marco institucional para la transferencia y el aumento de conocimientos para mejorar a nivel mundial la fiscalización pública externa, y por lo tanto, fortalecer la posición, la competencia y el prestigio de las distintas Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) en sus respectivos países. De acuerdo al lema de la INTOSAI, "*Experientia mutua omnibus prodest*" el intercambio de experiencias entre los miembros de la INTOSAI y los consiguientes descubrimientos y perspectivas constituyen una garantía para que la fiscalización pública avance continuamente hacia nuevas metas.

La INTOSAI es un organismo autónomo, independiente y apolítico, conformado por aproximadamente 180 Entidades Fiscalizadoras Superiores miembros, de igual número de países, creado como una institución permanente para fomentar el intercambio de ideas y experiencias en lo que se refiere a la auditoría gubernamental; el Congreso de la INTOSAI, denominado INCOSAI, es el órgano supremo de la Organización, integrado por todos sus miembros y cuyas reuniones ordinarias se celebran cada tres años, teniendo la

Contraloría General de la República del Perú, en su condición de miembro activo, derecho a voz y voto, de acuerdo a lo establecido en el inciso 3 del artículo 4º de los Estatutos de la INTOSAI.

Este organismo agrupa a entidades fiscalizadora superiores de todo el mundo, con subgrupos de carácter regional, como la EUROSAI, la OLACEFS (Latinoamérica y el Caribe), la ARABOSAI, que se preocupa de emitir normas, organizar congresos y de promover estudios en el ámbito de la fiscalización. Al respecto debe destacarse la "Declaración de Lima sobre las líneas básicas de la fiscalización" y la "Declaración de México sobre Independencia de las Entidades Fiscalizadoras Superiores".

LA INTOSAI AGRUPA A ENTIDADES FISCALIZADORA SUPERIORES DE TODO EL MUNDO



La Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores – INTOSAI (2013) indica que, las **entidades fiscalizadoras superiores (EFS o SAI)**, son órganos públicos encargados de fiscalizar la regularidad de las cuentas y gestión financiera públicas y en ocasiones también se les asignan funciones jurisdiccionales, para juzgar y hacer efectiva la denominada responsabilidad contable.

Asimismo, precisa que este tipo de instituciones existen en la mayoría de los Estados, con similares características, en algunos casos incorporan ambas funciones, de fiscalización y enjuiciamiento, pero en otros, exclusivamente la función fiscalizadora y se organizan en forma colegiada o mediante un órgano unipersonal, cuyos titulares o integrantes poseen un mandato que puede ser limitado en el tiempo o de carácter vitalicio.

La INTOSAI indica que, a nivel nacional son entidades fiscalizadoras superiores típicas: los tribunales de cuentas del ámbito europeo continental, y las Contralorías Generales de la República de Latinoamérica. En el área anglosajona, se puede mencionar a la *National Audit Office del Reino Unido* y la *Government Accountability Office* de Estados Unidos.

La Entidad Fiscalizadora Superior (EFS) del Perú² es miembro de pleno derecho de la Organización Internacional de

² Contraloría General de la República

Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) desde 1968.

La EFS del Perú, presidió el Comité Directivo de la INTOSAI de 1977 a 1980, y fue sede del IX Congreso de la INTOSAI – INCOSAI³, que se realizó en Lima del 17 al 26 de octubre de 1977, hito importante por la suscripción de la Declaración de Lima, que contiene los postulados básicos que orientan el accionar de las EFS miembros de la INTOSAI. Es considerada como la Carta Magna de la Auditoría en la Administración Pública, al establecer las líneas básicas de la fiscalización y los postulados para el correcto funcionamiento de los organismos auditores.

La Entidad Fiscalizadora Superior del Perú

En el Perú la Contraloría General de la República es la encargada de cautelar el adecuado uso de los recursos públicos, su accionar está regulada por la Ley orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, Ley N° 27785 del 22 de julio de 2002, que establece las normas que regulan el ámbito, organización, atribuciones y funcionamiento del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República como ente técnico rector de dicho Sistema; el cual está conformado por los siguientes

³ INCOSAI.- Es el Congreso que se celebra cada tres años bajo la presidencia de la EFS anfitriona y brinda a todos los miembros de la INTOSAI la oportunidad de reunirse para compartir experiencias, debatir cuestiones específicas. Además se aprueban resoluciones y recomendaciones con el propósito de mejorar la fiscalización pública a nivel mundial.

órganos de control: a) La Contraloría General, como ente técnico rector; b) Todas las unidades orgánicas responsables de la función de control gubernamental de las entidades que se mencionan en el artículo 3º de la presente Ley, sean éstas de carácter sectorial, regional, institucional o se regulen por cualquier otro ordenamiento organizacional; c) Las sociedades de auditoría externa independientes, cuando son designadas por la Contraloría General y contratadas, durante un período determinado, para realizar servicios de auditoría en las entidades: económica, financiera, de sistemas informáticos, de medio ambiente y otros.

De acuerdo con la Ley antes citada, el ejercicio del control gubernamental por el Sistema Nacional de Control, en las entidades, se efectúa bajo la autoridad normativa y funcional de la Contraloría General, la que establece los lineamientos, disposiciones y procedimientos técnicos correspondientes a su proceso, en función a la naturaleza y/o especialización de dichas entidades, las modalidades de control aplicables y los objetivos trazados para su ejecución. Dicha regulación permitirá la evaluación, por los órganos de control, de la gestión de las entidades y sus resultados. La Contraloría General, en su calidad de ente técnico rector, organiza y desarrolla el control gubernamental en forma descentralizada y permanente, el cual se expresa con la presencia y accionar de

los órganos a que se refiere el literal b) del artículo 3º de la Ley N° 27785 en cada una de las entidades públicas de los niveles central, regional y local, que ejercen su función con independencia técnica.

2.2.1.2. Diferencia entre Fiscalización y Control

Ambos términos, fiscalización y control no son sinónimos y por lo tanto debemos diferenciarlos. Dicho de otro modo, para poderlos utilizar indistintamente, el control debe necesariamente ser entendido como aquella actividad de comprobación de la actuación del sujeto fiscalizado y de verificación de su adecuación a unos parámetros previamente establecidos (Lozano, 2001).

La doctrina es unánime cuando sitúa el origen etimológico del término **control** en el vocablo francés *contrôle* (y en el italiano *controllo*), que a su vez, es una contracción de la palabra *contre-rôle* (del latín *contra rotulus*) que, semánticamente vendría a significar, aquella actividad consistente en realizar un doble registro con la finalidad de verificación. Pero la recepción por la lengua castellana del término acentúa la pluralidad de significados atribuibles a la palabra *control*, debido, en cierta medida a los distintos significados que aquella tiene en las lenguas y culturas francesa e inglesa. En francés, *controlar* significa, comprobar, inspeccionar, verificar, revisar. Por su

parte en inglés, *to check*, es aproximadamente, un sinónimo del francés *contrôle*. Sin embargo, *to control* significa regular, ejercer autoridad, dirigir, mandar, ordenar, reprimir, restringir o dominar.

El Diccionario de la Real Academia Española, que ha aprobado el término y sus derivados, ha adoptado en su definición de control, tanto el galicismo “comprobación, inspección o registro”, como el anglicismo “dominio o supremacía”, pero restringe el significado del verbo controlar al galicismo “comprobar, revisar, intervenir o examinar”. Este último significado, se integra mejor en el mundo cultural latín, y es el más adecuado para referirse al vocablo castellano control, aunque es obvio que el anglosajón se ha generalizado hasta el punto de formar parte del lenguaje cotidiano de cualquier nación europea. Ello implica que podamos utilizar ambos términos, fiscalización y control, indistintamente siempre y cuando otorguemos al concepto genérico de control el significado más ajustado al término fiscalización.

El concepto de control, se puede caracterizar en términos jurídicos y políticos, como aquella actividad parlamentaria encaminada, a través de una multiplicidad de mecanismos, a la comprobación de la actividad del poder Ejecutivo y la verificación de su adecuación a los parámetros establecidos

por el Parlamento, susceptible de producir consecuencias diversas y, entre ellas, la exigencia de responsabilidad jurídica del Gobierno, y eventualmente, generadora de una influencia variable sobre el comportamiento del sujeto controlado (Lozano, 2001).

Fiscalizar, por su parte, significa la vigilancia de una actuación, con la finalidad de verificar si responde a aquello que de ella se espera a priori, comparándola con una norma o directriz extranormativa a la que debería acomodarse. De este modo, la conducta fiscalizada debe responder a aquello preestablecido en las normas (control de legalidad) o a otro tipo de reglas o parámetros, no necesariamente jurídicos (controles de eficacia, de eficiencia, de economía o de equidad) (Lozano, 2001).

La fiscalización ejercida por los órganos de control externo (o entidades superiores de fiscalización) se caracteriza por la necesidad de dejar constancia del cumplimiento de la Ley de Presupuestos, en la vertiente de la gestión de los fondos públicos, por parte de los órganos responsables de su ejecución. Dicho de otro modo, fiscalizar consiste en la actividad de control sobre los actos de aplicación de la Ley de presupuestos y la gestión que de ellos hayan hecho los entes que comprenden el sector público. Así pues, en el control de la ejecución presupuestaria, no se hace referencia

exclusivamente al ente fiscalizado, ni al ámbito de aquello fiscalizable; sino también a su finalidad, esto es, al cumplimiento de los fines y objetivos propuestos por la ley habilitadora del gasto público⁴.

2.2.1.3. Doctrina y jurisprudencia del término fiscalización

La jurisprudencia también se ha encargado de delimitar y contextualizar el significado del concepto de fiscalización. Para ello, resulta interesante analizar los pronunciamientos del Tribunal Constitucional Español.

En la Sentencia número 187/1988 de 17 de octubre 1988, el Tribunal Constitucional elabora una definición jurisprudencial sobre el concepto de fiscalización de las cuentas públicas. El alto Tribunal afirmó que la fiscalización es “la comprobación de la actividad económico-financiera del sector público desde el punto de vista de los principios de legalidad, eficacia y economía, cuyo resultado se recoge en los informes anuales remitidos a las Cortes, proponiendo las medidas de mejora de gestión correspondientes y constatando las prácticas irregulares y las infracciones con indicación de la responsabilidad producida y medidas para exigirla.

⁴ El preámbulo de la Declaración de Lima sobre las Líneas Básicas de la Fiscalización, aprobado por el INTOSAI en 1998, establece que los objetivos específicos de la fiscalización son “*la apropiada y eficaz utilización de los fondos públicos, la búsqueda de una gestión rigurosa, la regularidad en la acción administrativa y la información, tanto a los poderes públicos como al país, mediante la publicación de informes objetivos*”

2.2.1.4. El Valor y Beneficio de las Entidades Fiscalizadoras Superiores - marcando la diferencia en la vida de los ciudadanos

Las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI) son emitidas por la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), y la ISSAI 12, en su numeral 5 que los principios establecidos en este documento están contruidos en torno a las expectativas fundamentales de las EFS para marcar la diferencia en la vida de los ciudadanos. En qué medida una EFS pueda marcar la diferencia en la vida de los ciudadanos, dependerá de que la EFS:

- Fortalezcan la rendición de cuentas, transparencia e integridad del gobierno y las entidades públicas;
- Demuestren la relevancia continua para los ciudadanos, el parlamento y otros actores interesados; y
- Sea una organización modelo a través del ejemplo.

De estos tres aspectos, entre los principios que se indican para Fortalecer la rendición de cuentas, transparencia e integridad del gobierno y las entidades públicas, cabe destacar la siguiente:

PRINCIPIO 2: Realizar auditorías para garantizar que el gobierno y las entidades públicas, rindan cuentas de su administración y uso de los recursos públicos.

1. Las EFS, en conformidad con sus mandatos, deben llevar a cabo las siguientes auditorías:
 - a. Auditoría de información financiera y, de ser necesario, de no financiera.
 - b. Auditoría de desempeño.
 - c. Auditoría de cumplimiento con la autoridad correspondiente.

En cuanto a demostrar la relevancia continúa para los ciudadanos, el parlamento y otros actores interesados, es importante el PRINCIPIO 5: Ser receptivo a los entornos cambiantes y riesgos emergentes.

1. Las EFS deben ser conscientes de las expectativas de los actores interesados y responder a ellas, según corresponda, de manera oportuna y sin comprometer su independencia.
2. Las EFS deben, al desarrollar su programa de trabajo, responder según corresponda a los asuntos clave que afectan a la sociedad.
3. Las EFS deben, evaluar los riesgos cambiantes y emergentes en la auditoría ambiental y responder a éstos

de manera oportuna, promoviendo, por ejemplo, mecanismos para abordar irregularidades financieras, fraude y corrupción.

4. Las EFS, deben asegurar que las expectativas de los actores interesados y los riesgos emergentes, se gestionen con planes estratégicos, de negocios y de auditoría según corresponda.
5. Las EFS, deben mantenerse al corriente de asuntos de relevancia, que se debatan tanto en los foros nacionales como internacionales; y, de ser el caso, participar de ellos.
6. Las EFS, deben establecer mecanismos para recopilar información, tomar decisiones y medir el desempeño para aumentar la pertinencia a los actores interesados.

2.2.1.5. La Cuenta General de la República

La Cuenta General de la República, es el mecanismo por el cual todas las entidades del sector público, que administran recursos, rinden cuenta de su gestión económica-financiera así como del cumplimiento de sus metas y objetivos.

La Contaduría Pública de la Nación es el órgano rector del Sistema Nacional de Contabilidad y tiene, entre otras funciones, elaborar la Cuenta General de la República, en base a la Constitución, la Ley N° 24680 - Ley del Sistema Nacional de Contabilidad.

La Cuenta General es un mecanismo de mucha utilidad para que la ciudadanía cuente con elementos de fiscalización del gasto público y es importante para todos aquellos que requieran información económico-financiera, presupuestal, de inversión y de gasto social.

La elaboración de la Cuenta General de la República se inicia dos meses después de concluido el respectivo ejercicio fiscal y dura aproximadamente 15 meses hasta su aprobación final por parte del Congreso de la República.

Tanto la ley de presupuesto como la Cuenta General de la República son instrumentos importantes para un análisis de la gestión pública en su conjunto. Mientras, de un lado, la Ley de Presupuesto concreta los principales objetivos de gobierno a alcanzar en el periodo de un año y destina los recursos que se requieren para ello; de otro lado, la Cuenta General de la República, rinde cuenta del cumplimiento de las metas y objetivos previstos por las entidades del Gobierno Central, Gobiernos Regionales, Gobiernos Locales, Empresas Públicas, Organismos Descentralizados Autónomos, Instituciones Públicas y Sociedades de Beneficencia Pública (Ley 27312).

La Cuenta General de la República, acompañada del informe de auditoría de la Contraloría General, es remitida por el Presidente de la República al Congreso en un plazo que vence

el quince de noviembre del año siguiente al de ejecución del presupuesto.

La Cuenta General es examinada y dictaminada por una comisión revisora dentro de los noventa días siguientes a su presentación. El Congreso se pronuncia en un plazo de treinta días. Si no hay pronunciamiento del Congreso en el plazo señalado, se eleva el dictamen de la Comisión Revisora al Poder Ejecutivo para que éste proceda a promulgar un decreto legislativo que contiene la Cuenta General.

Una de las principales funciones del presupuesto consiste en establecer de qué manera y hasta qué monto las entidades y órganos del Estado pueden disponer de fondos para cumplir sus funciones. Para ello, la Constitución prevé la realización del proceso presupuestario a fin de que los fondos públicos sean utilizados de acuerdo con la autorización otorgada por el Congreso, mediante la Ley de Presupuesto.

Dicha previsión constitucional no serviría de nada si después de la ejecución del presupuesto, no existieran mecanismos que permitieran la revisión de los actos de ejecución, dejándose en manos del Ejecutivo la libre aplicación de los fondos públicos.

De ahí que todos los años sea necesario contar con un instrumento de control posterior de la ejecución del

presupuesto. Dicho instrumento no es otro que la Cuenta General de la República, la misma que permite la revisión de los gastos y de la inversión efectuados por las entidades y órganos del Estado en un determinado ejercicio fiscal, sometiéndolos a consideración del Congreso de la República.

En nuestro país, la Ley Marco de la Administración Financiera del Sector Público, Ley N° 28112, define a la Cuenta General de la República como un "Instrumento de información administrativa de la gestión del Sector Público, que contiene información y análisis de los resultados presupuestarios, financieros, económicos y patrimoniales de la actuación de las entidades y organismos del Estado en el cumplimiento de sus objetivos durante un ejercicio presupuestario" (Ley 28112).

En concordancia con la norma antes citada, el artículo 7 de la Ley de Gestión de la Cuenta General de la República, Ley N° 27312, dispone que dicho documento debe contener la siguiente información:

- (i) Aspectos económicos, tales como los referidos al producto bruto interno, ahorro e inversión, inflación, tasa de cambio, balanza de pagos, cuentas monetarias del sistema financiero y bancario, operaciones del sector público, brechas y resultados económicos;
- (ii) Aspectos presupuestarios como los referidos a:

- marco legal y ejecución del presupuesto de ingresos y egresos.
 - clasificación del presupuesto de ingresos y egresos por categoría del ingreso y gasto, respectivamente.
 - clasificación funcional, institucional y geográfica de los egresos.
 - balance de programación y ejecución del presupuesto por pliegos.
 - análisis de resultados: primario, económico y financiero;
- (iii) Aspectos financieros, como el balance general, estado de gestión, estado de cambios en el patrimonio neto, estado de flujos de efectivo, estado de tesorería, estado de la deuda pública, análisis de la estructura de activos, finanzas, costos y de resultados financieros.
- (iv) Aspectos de inversiones y metas, con información referida a:
- marco legal y ejecución del presupuesto de inversiones.
 - clasificación de las inversiones por ámbitos geográficos y sectores.
 - metas de inversiones programadas y ejecutadas.

- programas especiales de desarrollo.
- análisis de inversiones y metas.(Ley 27312)

En conclusión, mediante la Cuenta General de la República, el Congreso toma conocimiento de la manera en que el Ejecutivo ha administrado los fondos públicos, permitiéndole controlar que el presupuesto se haya ejecutado correctamente.

Para tal efecto, el artículo 81° de la Constitución dispone que la Cuenta General de la República debe ser remitida al Congreso acompañada del informe de auditoría que elabora la Contraloría General de la República evaluando la gestión realizada en el año fiscal precedente.

2.2.1.6. Fiscalización de la ejecución del Presupuesto del Estado y la Contraloría General de la República.

La Contraloría General de la República es una entidad descentralizada de Derecho Público que goza de autonomía conforme a su ley orgánica N° 27785, y supervisa la legalidad de la ejecución del Presupuesto del Estado, de las operaciones de la deuda pública y de los actos de las instituciones sujetas a control.

La Contraloría General de la República publica, publica en su portal electrónico institucional su misión y su visión, lo siguiente:

Misión: Gestión eficaz y moderna de los recursos públicos en beneficio de todos los peruanos.

Visión: Ser reconocida como una institución de excelencia que crea valor y contribuye a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos.

Asimismo, señala como sus valores a la honestidad, justicia y prudencia. Precizando en este último, que es actuar oportunamente con conocimiento y responsabilidad.

En cuanto a los antecedentes en materia de revisión del gasto público, publica lo siguiente:

Cabe señalar que en materia de fiscalización de las finanzas públicas resulta un hito relevante la Ley Orgánica de Presupuesto de 1922, Ley N° 4598, que rigió hasta 1962 (Basadre, 1996). Es así que las reformas más importantes en materia de control de las finanzas públicas recién se producen durante el régimen autoritario de Leguía con la creación de la Contraloría General de la República por decreto de 26 de setiembre de 1929. Era similar a otras entidades análogas como la chilena, creada en 1927 como producto de la Misión Kemmerer. Sobre el tema cita al historiador peruano Jorge Basadre (Basadre, 1996):

"La Contraloría General era semejante a las entidades que,

creadas por sugestión del economista norteamericano Kemmerer, funcionaban con éxito en diversos países de América del Sur(...). Se quiso lograr con esta oficina la centralización en el movimiento de las Direcciones del Tesoro, Contabilidad y Crédito Público y vigilar, además que no fueran contraídas por los distintos departamentos de la administración estatal obligaciones por sumas mayores a los recursos legalmente disponibles ciñendo los gastos a las cifras consignadas en el Presupuesto para procurar así que la ejecución de éste se efectuara rigurosamente, de acuerdo a con las leyes y resoluciones pertinentes. (...) El establecimiento de la Contraloría fue un acierto del régimen de Leguía. Comenta que un presupuesto preciso y racional, una Contraloría eficiente para la supervigilancia sobre los pagos y gastos y un Tribunal Mayor de Cuentas alerta y severo para cautelar las inversiones de ellos son los elementos ideales para fundamentar una ejemplar política hacendaría. El Perú no los tuvo entonces; tampoco los tuvo más tarde. La Contraloría ha sido, por desgracia, una oficina demasiado subalterna, demasiado mediatizada dentro del Ministerio del ramo".

Es así que la Constitución de 1933, en su artículo 10, estableció un departamento especial, cuyo funcionamiento estaría sujeto a la ley, controlara la ejecución del Presupuesto General de la República y la gestión de las entidades que

recauden o administren rentas o bienes del Estado. Se previó que el jefe de este Departamento será nombrado por el Presidente de la República con acuerdo del Consejo de Ministros. Obviamente aludía a la ya creada Contraloría General de la República, la cual es especialmente potenciada en sus atribuciones durante el periodo del Gobierno Revolucionario de las Fuerzas Armadas con el Decreto Ley N° 19039 (1968-1980) (Ugalde, 2000).

Recién esta nueva Contraloría es reconocida por primera vez en la Carta de 1979 como un organismo autónomo de relevancia constitucional en el artículo 146°. Se le encomendó supervigilar la ejecución de los presupuestos del Sector Público, de las operaciones de la deuda pública y de la gestión y utilización de bienes y recursos públicos.

Posteriormente, en el artículo 82° de la **Constitución Política del Perú de 1993**, se estableció que la Contraloría General de la República, es el órgano superior del Sistema Nacional de Control que tiene a su cargo la supervisión de la legalidad de la ejecución del presupuesto del Estado, de las operaciones de la deuda pública y de los actos de las instituciones sujetas a su control.

En el año 2002, el accionar de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control fue regulada por

la **Ley N° 27785 - Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República** y sus modificatorias (Ley N° 28396).

En el artículo 2°, de dicha ley, se consigna que el objeto de la ley es propender al apropiado, oportuno y efectivo ejercicio del control gubernamental, para prevenir y verificar, mediante la aplicación de principios, sistemas y procedimientos técnicos, la correcta, eficiente y transparente utilización y gestión de los recursos y bienes del Estado, el desarrollo honesto y probo de las funciones y actos de las autoridades, funcionarios y servidores públicos, así como el cumplimiento de metas y resultados obtenidos por las instituciones sujetas a control, con la finalidad de contribuir y orientar el mejoramiento de sus actividades y servicios en beneficio de la Nación.

En su artículo 32°, la referida ley establece que el ámbito de aplicación comprende a todas las entidades sujetas a control por el Sistema, independientemente del régimen legal o fuente de financiamiento bajo el cual operen. Dichas entidades sujetas a control por el Sistema, que en adelante se designan con el nombre genérico de entidades, son las siguientes vinculadas a nuestro estudio:

- a) El Gobierno Central, sus entidades y órganos que, bajo cualquier denominación, formen parte del Poder Ejecutivo,

incluyendo las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, y sus respectivas instituciones.

- b) Los Gobiernos Regionales y Locales e instituciones y empresas pertenecientes a los mismos, por los recursos y bienes materia de su participación accionaria.

Así mismo, en su artículo 6° del CAPÍTULO II de la Ley N° 27785, indica que el control gubernamental consiste en la supervisión, vigilancia y verificación de los actos y resultados de la gestión pública, en atención al grado de eficiencia, eficacia, transparencia y economía en el uso y destino de los recursos y bienes del Estado, así como del cumplimiento de las normas legales y de los lineamientos de política y planes de acción, evaluando los sistemas de administración, gerencia y control, con fines de su mejoramiento a través de la adopción de acciones preventivas y correctivas pertinentes.

El control gubernamental es interno y externo y su desarrollo constituye un proceso integral y permanente. En el artículo 82°, indica que se entiende por control externo el conjunto de políticas, normas, métodos y procedimientos técnicos, que compete aplicar a la Contraloría General u otro órgano del Sistema por encargo o designación de ésta, con el objeto de supervisar, vigilar y verificar la gestión, la captación y el uso de los recursos y bienes del Estado. Se realiza fundamentalmente

mediante acciones de control con carácter selectivo y posterior; y que en concordancia con sus roles de supervisión y vigilancia, el control externo podrá ser preventivo o simultáneo, cuando se determine taxativamente por su ley orgánica o por normativa expresa, sin que en ningún caso conlleve injerencia en los procesos de dirección y gerencia a cargo de la administración de la entidad, o interferencia en el control posterior que corresponda.

Precisa que para su ejercicio, aplicará sistemas de control de legalidad, de gestión, financiero, de resultados, de evaluación de control interno u otros que sean útiles en función a las características de la entidad y la materia de control, pudiendo realizarse en forma individual o combinada. Asimismo, podrá llevar a cabo inspecciones y verificaciones, así como las diligencias, estudios e investigaciones necesarias para fines de control.

También se establece, en el artículo 92° de la Ley, los Principios del control gubernamental que rigen el ejercicio del control gubernamental, siendo los más relacionados a nuestra investigación los siguientes:

- a) La universalidad, entendida como la potestad de los órganos de control para efectuar, con arreglo a su competencia y atribuciones, el control sobre todas las

actividades de la respectiva entidad, así como de todos sus funcionarios y servidores, cualquiera fuere su jerarquía.

- b) El carácter integral, en virtud del cual el ejercicio del control consta de un conjunto de acciones y técnicas orientadas a evaluar, de manera cabal y completa, los procesos y operaciones materia de examen en la entidad y sus beneficios económicos y/o sociales obtenidos, en relación con el gasto generado, las metas cualitativas y cuantitativas establecidas, su vinculación con políticas gubernamentales, variables exógenas no previsibles o controlables e índices históricos de eficiencia.
- c) El carácter permanente, que define la naturaleza continua y perdurable del control como instrumento de vigilancia de los procesos y operaciones de la entidad.
- d) El carácter técnico y especializado del control, como sustento esencial de su operatividad, bajo exigencias de calidad, consistencia y razonabilidad en su ejercicio; considerando la necesidad de efectuar el control en función de la naturaleza de la entidad en la que se incide.
- e) La eficiencia, eficacia y economía, a través de los cuales el proceso de control logra sus objetivos con un nivel apropiado de calidad y óptima utilización de recursos.

- f) La oportunidad, consistente en que las acciones de control se lleven a cabo en el momento y circunstancias debidas y pertinentes para cumplir su cometido.
- g) La objetividad, en razón de la cual las acciones de control se realizan sobre la base de una debida e imparcial evaluación de fundamentos de hecho y de derecho, evitando apreciaciones subjetivas.
- h) La continuidad de las actividades o funcionamiento de la entidad al efectuar una acción de control.
- i) La publicidad, consistente en la difusión oportuna de los resultados de las acciones de control u otras realizadas por los órganos de control, mediante los mecanismos que la Contraloría General considere pertinentes.

Respecto a su accionar, indica en su artículo 102°, que la acción de control es la herramienta esencial del Sistema, por la cual el personal técnico de sus órganos conformantes, mediante la aplicación de las normas, procedimientos y principios que regulan el control gubernamental, efectúa la verificación y evaluación, objetiva y sistemática, de los actos y resultados producidos por la entidad en la gestión y ejecución de los recursos, bienes y operaciones institucionales. Las acciones de control se realizan con sujeción al Plan Nacional de Control y a los planes aprobados para cada órgano del

Sistema de acuerdo a su programación de actividades y requerimientos de la Contraloría General.

Sobre las acciones de control establece que se emitirán los informes correspondientes, los mismos que se formularán para el mejoramiento de la gestión de la entidad, incluyendo el señalamiento de responsabilidades que, en su caso, se hubieran identificado. Sus resultados se exponen al Titular de la entidad, salvo que se encuentre comprendido como presunto responsable civil y/o penal.

Así mismo, de acuerdo a la Ley N° 27785, son atribuciones del Sistema Nacional de Control: a) Efectuar la supervisión, vigilancia y verificación de la correcta gestión y utilización de los recursos y bienes del Estado, el cual también comprende supervisar la legalidad de los actos de las instituciones sujetas a control en la ejecución de los lineamientos para una mejor gestión de las finanzas públicas, con prudencia y transparencia fiscal, conforme a los objetivos y planes de las entidades, así como de la ejecución de los presupuestos del Sector Público y de las operaciones de la deuda pública; b) Formular oportunamente recomendaciones para mejorar la capacidad y eficiencia de las entidades en la toma de sus decisiones y en el manejo de sus recursos, así como los procedimientos y operaciones que emplean en su accionar, a fin de optimizar sus

sistemas administrativos, de gestión y de control interno; c) Impulsar la modernización y el mejoramiento de la gestión pública, a través de la optimización de los sistemas de gestión y ejerciendo el control gubernamental con especial énfasis en las áreas críticas sensibles a actos de corrupción administrativa; d) Propugnar la capacitación permanente de los funcionarios y servidores públicos en materias de administración y control gubernamental; e) Exigir a los funcionarios y servidores públicos la plena responsabilidad por sus actos en la función que desempeñan, identificando el tipo de responsabilidad incurrida, sea administrativa funcional, civil o penal y recomendando la adopción de las acciones preventivas y correctivas necesarias para su implementación; f) Emitir, como resultado de las acciones de control efectuadas, los Informes respectivos con el debido sustento técnico y legal, constituyendo prueba pre-constituida para el inicio de las acciones administrativas y/o legales que sean recomendadas en dichos informes; g) Brindar apoyo técnico al Procurador Público o al representante legal de la entidad, en los casos en que deban iniciarse acciones judiciales derivadas de una acción de control, prestando las facilidades y/o aclaraciones del caso, y alcanzando la documentación probatoria de la responsabilidad incurrida. Los diversos órganos del Sistema ejercen estas atribuciones y las que expresamente les señala esta Ley y sus normas reglamentarias.

Es objeto de la Ley propender al apropiado, oportuno y efectivo ejercicio del control gubernamental, para prevenir y verificar, mediante la aplicación de principios, sistemas y procedimientos técnicos, la correcta, eficiente y transparente utilización y gestión de los recursos y bienes del Estado, el desarrollo honesto y probo de las funciones y actos de las autoridades, funcionarios y servidores públicos, así como el cumplimiento de metas y resultados obtenidos por las instituciones sujetas a control, con la finalidad de contribuir y orientar el mejoramiento de sus actividades y servicios en beneficio de la Nación. Las normas contenidas en esta Ley y aquéllas que emita la Contraloría General son aplicables a todas las entidades sujetas a control por el Sistema, independientemente del régimen legal o fuente de financiamiento bajo el cual operen.

Lineamientos, disposiciones y procedimientos técnicos del Sistema Nacional de Control y la Contraloría General de la República

Según la Ley N° 27785 el Sistema Nacional de Control, es el conjunto de órganos de control, normas, métodos y procedimientos, estructurados e integrados funcionalmente, destinados a conducir y desarrollar el ejercicio del control gubernamental en forma descentralizada. Su actuación

comprende todas las actividades y acciones en los campos administrativo, presupuestal, operativo y financiero de las entidades y alcanza al personal que presta servicios en ellas, independientemente del régimen que las regule.

De acuerdo a lo dispuesto por el artículo 14° de la Ley N° 27785, el ejercicio del control gubernamental se efectúa bajo la autoridad normativa y funcional de la Contraloría General de la República, a quien compete dictar los lineamientos, disposiciones y procedimientos técnicos correspondientes a su proceso, organizando y desarrollando el control gubernamental en forma descentralizada y permanente, y desde el año 1995 hasta el año 2014 aprobó y utilizó la siguiente normativa:

- Normas de Auditoría Gubernamental - NAGU, aprobado por Resolución de Contraloría N° 162-95-CG de 22 de setiembre de 1995, que determinan los requisitos de orden personal y profesional del auditor gubernamental.
- Manual de Auditoría Gubernamental (MAGU), aprobado mediante Resolución de Contraloría N° 152-98-CG de 18 de diciembre de 1998, definiendo las políticas y las orientaciones para el ejercicio de la auditoría gubernamental en el Perú. Asimismo, se aprobó la Guía de Planeamiento de Auditoría Gubernamental, la Guía para la Elaboración del Informe de Auditoría Gubernamental, la Guía de Papeles de Trabajo y la Guía del Auditado.

- Directiva de la "Auditoría de Desempeño", Directiva N° 011-2013-CG/ADE aprobada mediante la Resolución de Contraloría N° 382-2013-CG de 17 de octubre de 2013, mediante la cual también autorizó modificar disposiciones de las Normas de Auditoría Gubernamental y del Manual de Auditoría Gubernamental. Indicando en sus artículos segundo, tercero, cuarto y quinto, lo siguiente:

Artículo Segundo.- Modificar el primer párrafo del literal b) Auditoría de Gestión, numeral 2 - Tipos de Auditoría Gubernamental del Rubro II - Marco Conceptual, de las Normas de Auditoría Gubernamental – NAGU, aprobada por Resolución de Contraloría N° 162-95-CG, con el texto siguiente:

“b AUDITORÍA DE DESEMPEÑO”

“Examen de la eficacia, eficiencia, economía y calidad de la producción y entrega de los bienes o servicios que realizan las entidades públicas con la finalidad de alcanzar resultados en beneficio del ciudadano”.

Artículo Tercero.- Dejar sin efecto la Parte III denominada Auditoría de Gestión, correspondiente a los capítulos VIII al XI del Manual de Auditoría Gubernamental (MAGU), aprobado mediante Resolución de Contraloría N° 152-98-CG, así como la Guía de Auditoría Ambiental

Gubernamental y sus primeros tres apéndices aprobados por Resolución de Contraloría N° 470-2008-CG.

Artículo Cuarto.- Lo dispuesto en las Normas de Auditoría Gubernamental NAGU 3.70 “Carta de Representación” y NAGU 4.60 “Seguimiento de Recomendaciones de Auditorías Anteriores”, aprobadas por Resolución de Contraloría N° 162-95-CG y sus modificatorias, la Directiva N° 014-2000-CG/B150 “Verificación y Seguimiento de Implementación de Recomendaciones derivadas de Informes de Acciones de Control”, aprobada por Resolución de Contraloría N° 279-2000-CG, no serán de aplicación a la Auditoría de Desempeño.

Artículo Quinto.- Entiéndase que toda mención que se haga a la Auditoría de Gestión en las Normas de Auditoría Gubernamental – NAGU, aprobada por Resolución de Contraloría N° 162-95-CG y sus modificatorias, así como en otras normas de control gubernamental, están referidas a la Auditoría de Desempeño.

- Las Normas Generales de Control Gubernamental, aprobada por Resolución de Contraloría N° 273-2000-CG de 12 de mayo de 2014.
- Auditoría de Cumplimiento y el Manual de Auditoría de Cumplimiento, Directiva N° 007-2014-CG/GCSII,

aprobada por Resolución de Contraloría N° 473-2014-CG de 22 de octubre de 2014.

Las normas antes indicadas estuvieron vigentes durante el periodo 2005 al 2014, alcance del presente estudio.

Normas de Auditoría Gubernamental - NAGU

Estas normas rigió el desarrollo de la auditoría en el sector público hasta el 12 de mayo de 2014, y fueron aprobadas por la Contraloría General de la República, mediante la Resolución de Contraloría N° 162-95-CG del 26 de setiembre de 1995; la cual fue modificada por las Resoluciones de Contraloría N° 246-95-CG, publicada el 29 de diciembre de 1995, Resolución de Contraloría N° 112-97-CG, publicada el 22 de junio de 1997, Resolución de Contraloría N° 141-99-CG, publicada el 29 de noviembre de 1999 y la Resolución de Contraloría N° 259-2000-CG, publicada el 13 de diciembre de 2000.

Las NAGU fueron de aplicación y cumplimiento obligatorio por el personal de la Contraloría General de la República y de los Órganos de Control Institucional de las entidades sujetas al Sistema Nacional de Control. Asimismo, fueron aplicables al personal de las Sociedades de Auditoría cuando eran designadas por parte del Organismo Superior de Control para efectuar auditoría gubernamental.

En tal sentido estas Normas brindaron los criterios que determinaban los requisitos de orden personal y profesional del auditor, uniformizando el trabajo de la Auditoría gubernamental para contar con resultados con calidad, y estaban agrupados de la siguiente manera:

- Normas Generales
- Normas relativas a la planificación de la auditoría gubernamental.
- Normas relativas a la ejecución de la auditoría gubernamental.
- Normas relativas al informe de auditoría gubernamental.

Las normas en las cuales se fundamenta la presente investigación, son la NAGU 4.20 y 4.40.

NAGU 4.20 Oportunidad del Informe

Esta norma es la más importante, debido a que cautela que la comisión auditora cumpla los plazos estipulados en el programa de auditoría correspondiente, a fin que el informe pueda emitirse en el tiempo previsto, permitiendo que la información en él revelada sea utilizada oportunamente por el titular de la entidad y/o autoridades de los niveles apropiados del Estado; por lo tanto, indica que debe cumplirse las fechas

programadas para las distintas fases de la auditoría (acción de control).

Esta norma, enfatiza que un informe preparado cuidadosamente puede ser de escaso valor para quienes se encarguen de tomar las decisiones si se recibe demasiado tarde.

NAGU 4.40 Contenido del Informe

Esta norma regula el contenido del Informe de la acción de control, con el objeto de asegurar que su denominación, estructura y el desarrollo de sus resultados guarden la debida uniformidad, ordenamiento, consistencia y calidad, para fines de su máxima utilidad por la entidad examinada. Asimismo, establece la estructura del informe; en la cual consideramos que el rubro más importante es el siguiente:

“IV.- RECOMENDACIONES”

Señala que las recomendaciones constituyen las medidas específicas y posibles que, con el propósito de mostrar los beneficios que reportará la acción de control, se sugieren a la administración de la entidad para promover la superación de las causas y las deficiencias evidenciadas durante el examen; y que se deben formular con orientación constructiva para propiciar el mejoramiento de la gestión de la entidad y el

desempeño de los funcionarios y servidores públicos a su servicio, con énfasis en contribuir al logro de los objetivos institucionales dentro de parámetros de economía, eficiencia y eficacia; aplicando criterios de oportunidad de acuerdo a la naturaleza de las observaciones y de costo proporcional a los beneficios esperados.

Manual de Auditoría Gubernamental – MAGU

Este documento normativo fundamental fue de uso obligatorio hasta mayo 2014 y definió las políticas y las orientaciones para el ejercicio de la auditoría gubernamental en el Perú.

Este manual establece los postulados, criterios, metodología y los procesos que requería la auditoría gubernamental, con el propósito de uniformar el trabajo de los auditores. Asimismo, determinó los criterios básicos para llevar a cabo el control de calidad de la auditoría gubernamental realizada por el Sistema Nacional de Control. Con el propósito de esta investigación cabe resaltar los siguientes conceptos y criterios consignados en el manual:

En el Capítulo I, Sección 040. Objetivos de la Auditoría Gubernamental y tipos de auditoría, párrafo 9, indica que la auditoría gubernamental está definida por sus objetivos y se

clasifican en Auditoría Financiera, Auditoría de Gestión y Examen Especial.

En el Capítulo II, Sección 060. Criterios Básicos, párrafo 26, indica como criterio a la comunicación oportuna de los resultados de la auditoría gubernamental, para que los responsables de la entidad auditada adopten las medidas correctivas pertinentes. Así mismo, en el párrafo 33, refiere como parte de la calidad del informe de auditoría la oportunidad para ser una herramienta efectiva.

En la Sección 075. El Sistema de Control Interno y la Auditoría Gubernamental, párrafo 01, indica que el control interno no puede existir si previamente no existen objetivos, metas e indicadores de rendimiento. Si no se conocen los resultados que deben lograrse, es imposible definir las medidas necesarias para alcanzarlos y evaluar su grado de cumplimiento en forma periódica; así como minimizar la ocurrencia de sorpresas en el curso de las operaciones.

En el capítulo III, sección 090. Proceso de Auditoría de Gestión, indica que este tipo de auditoría tiene un alcance que excede el marco estrictamente financiero, al evaluar las operaciones (eficiencia y economía) y el logro de objetivos y metas establecidas (efectividad), así como el funcionamiento del control gerencia.

Define a la Auditoría de Gestión, como un examen objetivo, sistemático y profesional de evidencias, realizado con el fin de proporcionar una evaluación independiente sobre el desempeño (rendimiento) de una entidad, programa o actividad gubernamental, orientada a mejorar la efectividad, eficiencia y economía en el uso de los recursos públicos y el control gerencia, para facilitar la toma de decisiones por quienes son responsables de adoptar acciones correctivas y mejorar la responsabilidad⁵ ante el público.

Considera como los objetivos de la auditoría de gestión los siguientes:

- Determinar el grado en que se están logrando los resultados o beneficios previstos por la normativa legal, por la propia entidad, el programa o actividad pertinente.
- Establecer si la entidad adquiere, protege y utiliza sus recursos de manera eficiente y económica.
- Determinar si la entidad, programa o actividad ha cumplido con las leyes y reglamentos aplicables en materia de eficiencia y economía.
- Establecer si los controles gerenciales implementados en

⁵ En democracia significa la responsabilidad ante la comunidad de los funcionarios públicos, electos o designados, de rendir cuentas, que no es solamente la obligación de rendición de la utilización de los fondos públicos bajo su administración, sino que comprende también la obligación de responder como obligación y el compromiso moral y legal frente a los ciudadanos.

la entidad o programa son efectivos y aseguran el desarrollo eficiente de las actividades y operaciones.

Sobre los cuatro componentes principales de la auditoría de gestión se indican en el numeral 14: Efectividad, Eficiencia, Economía Financiero y de cumplimiento.

En los numerales 16, 17, 18, 19 y 20 indica la definición de estos componentes.

16. Efectividad: se refiere al grado en el cual una entidad programa o proyecto gubernamental logran sus objetivos y metas u otros beneficios que pretendían alcanzarse, previstos en la legislación fijados por otra autoridad.
17. Eficiencia: la eficiencia está referida a la relación existente entre los bienes o servicios producidos o entregados y los recursos utilizados para ese fin (productividad), en comparación con un estándar de desempeño establecido.
18. Economía: la economía está relacionada con los términos y condiciones bajo los cuales las entidades adquiere recursos, sean éstos financieros, humanos, físicos o tecnológicos (Sistema de Información Computarizada), obteniendo la cantidad requerida, al

nivel razonable de calidad, en la oportunidad y lugar apropiado y, al menor costo posible.

19. Financiero: El componente financiero es fundamental para tener una adecuada contabilidad y procedimientos apropiados para la elaboración de informes financieros. En una auditoría de gestión el componente financiero puede constituir sólo un elemento a considerar en la evaluación de otras áreas en la entidad examinada.
20. Cumplimiento: Generalmente se ejecuta con el componente financiero. El cumplimiento está referido a la sujeción de los funcionarios públicos a las leyes y regulaciones aplicables y políticas y procedimientos internos.

En el capítulo XII Sección 700 se señala lo siguiente sobre el Examen Especial, una de la formas de fiscalización más utilizada durante los años 2005- 2014:

1. El examen especial es una auditoría de alcance limitado que puede comprender la revisión y análisis de una parte de las operaciones efectuadas por la entidad, con el objeto de verificar el adecuado manejo de los recursos públicos, así como el cumplimiento de la normativa legal y otras normas reglamentarias aplicables. Puede incluir también una combinación de objetivos financieros, operativos y de

cumplimiento o, restringirse sólo a uno de ellos, dentro de un área o asunto específico.

2. Mediante el examen especial se verifica en forma específica los siguientes aspectos:

- Manejo financiero de recursos por una entidad durante un período determinado, en relación a la normativa legal y normas reglamentarias aplicables a la gestión examinada.
- Cumplimiento de la ejecución del presupuesto en relación a la normativa legal y normas reglamentarias.
- Denuncias de diversa índole.
- Cumplimiento de la normativa legal en relación a donaciones recibidas.
- Cumplimiento de la normativa legal en los procesos licitatorios para contratación de obras o adquisición de bienes o servicios.
- Cumplimiento de operaciones de endeudamiento público.
- Cumplimiento de contratos para la adquisición de bienes y/o servicios u obras públicas celebrados por las entidades.

3. Las fases para llevar a cabo un examen especial son similares al de una auditoría de gestión, es decir, comprende. planeamiento; ejecución y elaboración del informe; sin embargo, existen algunos matices de diferencia en cada una de las etapas del proceso. Las normas de auditoría Gubernamental-NAGU son aplicables para el planeamiento, ejecución e informe del examen especial.
4. El examen especial es efectuado por los órganos conformantes del Sistema Nacional de Control, como parte del trabajo necesario para emitir el informe sobre la Cuenta General de la República.
5. Como el desarrollo del examen especial se encuentra focalizada en un área o asunto específico, las actividades que se cumplen durante la fase de planeamiento consisten, básicamente, en la obtención de un adecuado entendimiento sobre los aspectos identificados que serán materia de examen, identificación de las líneas de autoridad y responsabilidad involucradas, el marco legal y normas reglamentarias aplicables.

La Auditoría de Desempeño.- La Contraloría General de la República con la finalidad de implementar un nuevo enfoque de control, fundamentándose en la necesidad de crear valor para la ciudadanía mediante el ejercicio del control

gubernamental, contribuyendo a la mejora de la gestión pública, contemplado en el Plan Estratégico Institucional 2012-2014, y considerando que el concepto del control gubernamental en el marco de este nuevo enfoque, tiene un alcance más amplio que el desarrollado por las NAGU y MAGU, mediante la Resolución de Contraloría N° 382-2013-CG de 17 de octubre de 2013, aprobó la Directiva N° 011-2013-CG/ADE creando la denominada "Auditoría de Desempeño" .

De esta forma dicho ente Superior de Control cambió la Auditoría de Gestión por otra herramienta para realizar la fiscalización de los servicios a la ciudadanía, denominada Auditoría de Desempeño, indicando que es un examen de la eficacia, eficiencia, economía y calidad de la producción y entrega de los bienes o servicios que realizan las Entidades Públicas con la finalidad de alcanzar resultados en beneficio del ciudadano; cuya orientación es la búsqueda de mejoras en la gestión pública, considerando el impacto positivo en el bienestar del ciudadano y fomentando la implementación de una gestión para resultados y la rendición de cuentas. Considera un enfoque orientado a problemas, lo cual implica evidenciar conjuntamente con las Entidades Públicas aquellas áreas de mejora en la gestión pública para identificar y analizar sus principales causas desde las distintas dimensiones; a fin de formular recomendaciones que permitan su implementación

mediante las acciones de mejora correspondientes.

Asimismo, estableció que la Auditoría de Desempeño no está orientada a la identificación de responsabilidad administrativa funcional, civil o penal; no obstante, si a criterio de la Comisión Auditora, se advierten hechos respecto de los cuales deba realizarse una evaluación complementaria, se deberá comunicar a la Contraloría General de la República, con el adecuado sustento, para la adopción de las medidas que correspondan. Su análisis puede adquirir un carácter transversal dado que examina la entrega de bienes o servicios públicos, en la que pueden intervenir diversas Entidades Públicas, de distintos sectores o niveles de gobierno.

Estructura y aplicación de las Normas Generales de Control Gubernamental.- Estas normas vigentes desde el 13 de mayo de 2014, cuentan con siete secciones:

- I. Marco conceptual
- II. Normas de desempeño profesional
- III. Normas de gestión de la calidad
- IV. Normas comunes a los servicios de control
- V. Normas de servicios de control previo
- VI. Normas de servicios de control simultáneo
- VII. Normas de servicios de control posterior

Cabe resaltar que para propósitos de la presente investigación las siguientes normas:

III. Normas de gestión de la calidad.- La Contraloría establece y mantiene un sistema de gestión de la calidad, con la finalidad de observar los requisitos y especificaciones establecidos como estándares en la normativa específica, así como cumplir los requerimientos de los clientes del control gubernamental.

3.1 A fin de brindar servicios de control y servicios relacionados que generen valor a las entidades y la ciudadanía, y en el marco del sistema de gestión de la calidad y mejora continua, la Contraloría define la política y objetivos de la calidad acordes con la misión y visión institucional, cuyo contenido será sujeto de una adecuada difusión e información que garantice su entendimiento y aplicación por parte de los órganos del Sistema.

3.2 La calidad en los servicios de control y servicios relacionados está referida al grado en el que un conjunto de características inherentes a los procesos y productos de control cumplen con los requisitos y especificaciones establecidos como estándares en la normativa específica. Es responsabilidad del personal del Sistema su

cumplimiento en todas las etapas de los servicios de control y relacionados.

- 3.3 El control de la calidad en los servicios de control y servicios relacionados, es la aplicación de un conjunto de políticas, disposiciones y recursos técnicos orientados a revisar si los procesos y productos del control gubernamental cumplen con los requisitos y especificaciones establecidos como estándares en la normativa específica.

En el marco del sistema de gestión de la calidad, la Contraloría debe establecer y mantener adecuados mecanismos de control de la calidad, que permitan verificar el cumplimiento de los requisitos y especificaciones establecidas como estándares.

El control de calidad debe ser ejecutado en forma oportuna por las unidades orgánicas de la Contraloría, los Órganos de Control Institucional y las Sociedades de Auditoría, como parte inherente a su gestión y de acuerdo con sus funciones y atribuciones en la conducción, ejecución y evaluación de los servicios de control y servicios relacionados.

- 3.4 El aseguramiento de la calidad en los servicios de control y servicios relacionados, consiste en la aplicación de un conjunto de políticas, disposiciones y recursos técnicos orientados a verificar que los procesos y productos de control gubernamental han sido sujetos a control de calidad en cada una de sus etapas y cumplen con los requisitos y especificaciones establecidos como estándares, así como a impulsar la mejora continua del proceso operativo del servicio de control; a fin de proporcionar confianza sobre el adecuado ejercicio del control gubernamental. Es realizado de manera selectiva por personas o unidades orgánicas distintas a los que ejecutan los servicios de control y relacionados.
- 3.5 La Contraloría debe establecer políticas, procedimientos y programas de capacitación diseñados para promover una cultura interna reconociendo que la calidad es esencial en el desarrollo de los servicios de control y servicios relacionados.

V. Normas de servicios de control previo.- Los servicios de control previo son aquellos que efectúa exclusivamente la Contraloría con anterioridad a la ejecución de un acto u operación de una entidad, de acuerdo a lo establecido por la

Ley o norma expresa, con el objeto de emitir un resultado según corresponda a la materia del requerimiento que realice la entidad solicitante del servicio.

5.1 Por mandato de la Ley, las modalidades de servicios de control previo son las siguientes:

- a) Otorgar autorización previa a la ejecución y pago de los presupuestos adicionales de obra pública, y de las mayores prestaciones de supervisión en los casos distintos a los adicionales de obra, cuyos montos excedan a los previstos en la normativa de la materia, cualquiera sea la fuente de financiamiento.
- b) Informar previamente sobre las operaciones, fianzas, avales y otras garantías que otorgue el Estado, incluyendo proyectos de contrato, que en cualquier forma comprometan su crédito o capacidad financiera, sea que se trate de negociaciones en el país o en el exterior. El citado informe previo no conlleva la autorización o aprobación de la operación.
- c) Emitir opinión previa vinculante sobre contrataciones de bienes, servicios u obras que tengan el carácter de secreto militar o de orden interno exoneradas de licitación pública, concurso público o adjudicación

directa. Dicha opinión previa se otorga exclusivamente sobre las contrataciones que cumplan las condiciones antes señaladas y cuando las mismas deban mantenerse en reserva conforme a ley, y además no se refieran a bienes, servicios u obras de carácter administrativo u operativo.

d) La ejecución de los servicios de control previo no exceptúa el ejercicio del control simultáneo o posterior correspondiente.

5.2 El ejercicio de los servicios de control previo para las modalidades establecidas por la Ley, se regula por la normativa específica que para cada caso emite la Contraloría, de acuerdo a su competencia funcional; en la que se establece el procedimiento, requisitos, plazos y excepciones para su ejercicio.

5.3 Como resultado del control previo se emite un documento que sustenta el pronunciamiento de la Contraloría sobre la solicitud recibida, según corresponda a la materia del requerimiento que realice la entidad solicitante del servicio.

La Contraloría y los Órganos de Control Institucional cautelarán que en la ejecución de la operación materia de

control previo, la entidad sujete su actuación al alcance indicado en el pronunciamiento emitido por la Contraloría.

VI. Normas de servicios de control simultáneo.- Los servicios de control simultáneo son aquellos que se realizan a la(s) actividad(es) de un proceso en curso, correspondiente a la gestión de una entidad sujeta a control gubernamental, con el objeto de alertar a la entidad de hechos que ponen en riesgo el resultado o logro de sus objetivos.

6.1 Los servicios de control simultáneo son aquellos que se realizan a la(s) actividad(es) de un proceso en curso, correspondiente a la gestión de una entidad sujeta a control gubernamental, con el objeto de alertar oportunamente al titular de la entidad o quien haga sus veces, de ser el caso, la existencia de hechos que ponen en riesgo el resultado o logro de sus objetivos, a fin de promover la adopción de las medidas preventivas pertinentes que contribuyan a superar o mitigar el riesgo identificado.

6.2 De acuerdo con su naturaleza, sus resultados no deben interferir en los procesos de dirección y gerencia a cargo de la administración de la entidad.

La Contraloría o el Órgano de Control Institucional de la

entidad, ejercen el control simultáneo en la modalidad y oportunidad que consideren; y su ejercicio no supone la conformidad de los actos de gestión de la entidad, ni limita el ejercicio del control posterior.

- 6.3 Se caracteriza por ser oportuno, expeditivo, preventivo y orientado al ciudadano. La Contraloría establece los requisitos, condiciones y procedimientos aplicables a su planificación y ejecución bajo dicho marco; así como, las reglas para la formulación del documento que contenga sus resultados, la implementación y seguimiento de los mismos, de tal manera que permitan la verificación de las acciones adoptadas por la entidad.
- 6.4 La acción simultánea es la modalidad de control simultáneo que consiste en evaluar el desarrollo de una o más actividades en ejecución de un proceso en curso, verificando y revisando documental y físicamente que se realice conforme a las disposiciones establecidas.
- 6.5 La orientación de oficio es la modalidad de control simultáneo que se ejerce alertando por escrito y de manera puntual, al Titular de la entidad o quien haga sus veces, sobre la presencia de situaciones que puedan conllevar a la gestión a incurrir en errores, omisiones o incumplimientos, en el desarrollo de una o más

actividades de un proceso, de los cuales se puede tomar conocimiento, a través de la misma entidad u otras fuentes.

6.6 La visita de control es la modalidad de control simultáneo que consiste en presenciar actos o hechos en curso relacionados a la entrega de bienes, presentación de servicios o ejecución de obras públicas, constatando que su ejecución se realice conforme a la normativa vigente.

6.7 El ejercicio del control simultáneo puede llevarse a cabo mediante otras modalidades de actuación que, en armonía con la Ley, determine expresamente la Contraloría, de conformidad con su competencia normativa y autonomía funcional.

VII. Normas de servicios de control posterior.- Los servicios de control posterior son aquellos que se realizan con el objeto de efectuar la evaluación de los actos y resultados ejecutados por las entidades en la gestión de los bienes, recursos y operaciones institucionales.

7.1 La acción de control es la herramienta esencial del Sistema, por la cual el personal técnico de sus órganos conformantes, mediante la aplicación de las normas, procedimientos y principios que regulan el control

gubernamental, efectúa la verificación y evaluación, objetiva y sistemática, de los actos y resultados producidos por la entidad en la gestión y ejecución de los recursos, bienes y operaciones institucionales; y se efectúa a través de los servicios de control posterior.

7.2 Los servicios de control posterior son realizados por los órganos del Sistema y se desarrollan de conformidad con la normativa técnica que emite la Contraloría en concordancia con estas Normas Generales, con el propósito de regular y estandarizar su proceso, etapas, características y responsabilidades, así como asegurar la uniformidad, efectividad y calidad del trabajo por parte del personal del Sistema y de los expertos que se haya contratado.

7.3 Los servicios de control posterior pueden ser: auditoría financiera, auditoría de desempeño y auditoría de cumplimiento, entre otros que establezca la Contraloría. Cada tipo de auditoría se regula por su correspondiente normativa específica, con observancia de las disposiciones contenidas en estas Normas Generales.

Adicionalmente, los servicios de control posterior pueden adoptar denominaciones específicas de acuerdo a la naturaleza especializada de la materia y de los objetivos a

auditar, debiendo ser regulados conforme a las disposiciones que al respecto emita la Contraloría.

- 7.4 La auditoría de desempeño es un examen de la eficacia, eficiencia, economía y calidad de la producción y entrega de los bienes o servicios que realizan las entidades con la finalidad de alcanzar resultados en beneficio del ciudadano.

Se orienta a la búsqueda de mejora continua en la gestión pública, considerando el impacto positivo en el bienestar del ciudadano y fomentando la implementación de una gestión por resultados y la rendición de cuentas.

Su análisis puede adquirir un carácter transversal dado que examina la entrega de bienes o prestación de servicios públicos, en la que pueden intervenir diversas entidades, de distintos sectores o niveles de gobierno.

- 7.6 La auditoría de cumplimiento es un examen objetivo y profesional que tiene como propósito determinar en qué medida las entidades sujetas al ámbito del Sistema, han observado la normativa aplicable, disposiciones internas y las estipulaciones contractuales establecidas, en el ejercicio de la función o la prestación del servicio público y en el uso y gestión de los recursos del Estado.

Tiene como finalidad la mejora de la gestión, transparencia, rendición de cuentas y buen gobierno de las entidades, mediante las recomendaciones incluidas en el informe de auditoría, que permitan optimizar sus sistemas administrativos, de gestión y de control interno.

7.7 El proceso de todo servicio de control posterior se desarrolla mediante tres etapas interrelacionadas:

Planificación.

Ejecución.

Elaboración del informe.

El cumplimiento integral de dichas etapas propende a que el proceso se lleve a cabo de modo ordenado y efectivo, garantizando la solidez, calidad y oportunidad de los resultados de la acción de control.

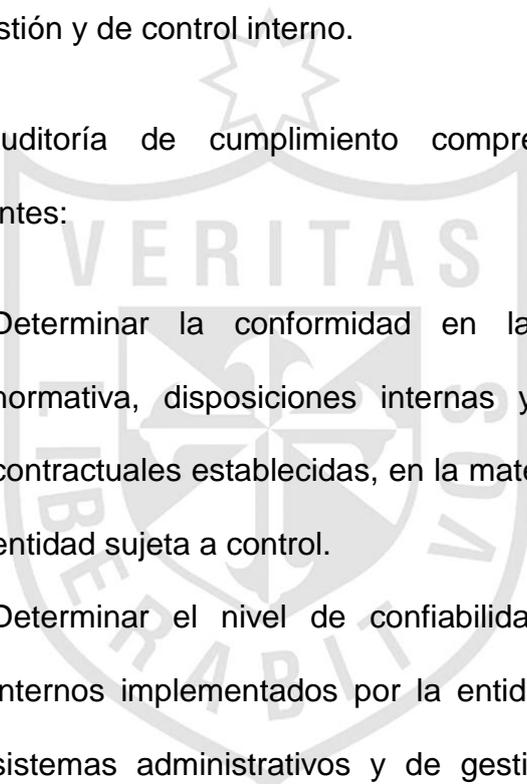
Auditoría de Cumplimiento y el Manual de Auditoría de Cumplimiento, Directiva N° 007-2014-CG/GCSII, aprobada por Resolución de Contraloría N° 473-2014-CG de 22 de octubre de 2014.

Es un examen objetivo y profesional que tiene como propósito determinar en qué medida las entidades sujetas al ámbito del Sistema, han observado la normativa aplicable, disposiciones internas y las estipulaciones contractuales establecidas, en el

ejercicio de la función o la prestación del servicio público y en el uso y gestión de los recursos del Estado.

Tiene como finalidad fortalecer la gestión, transparencia, rendición de cuentas y buen gobierno de las entidades, mediante las recomendaciones incluidas en el informe de auditoría, que permitan optimizar sus sistemas administrativos, de gestión y de control interno.

La auditoría de cumplimiento comprende los objetivos siguientes:

- 
- a) Determinar la conformidad en la aplicación de la normativa, disposiciones internas y las estipulaciones contractuales establecidas, en la materia a examinar de la entidad sujeta a control.
 - b) Determinar el nivel de confiabilidad de los controles internos implementados por la entidad en los procesos, sistemas administrativos y de gestión, vinculados a la materia a examinar.

Alcance de la auditoría de cumplimiento.-

Comprende la revisión y evaluación de una muestra de las operaciones, procesos o actividades de la entidad, así como de los actos y resultados de la gestión pública, respecto a la captación, uso y destino de los recursos y bienes públicos, por

un periodo determinado.

2.2.1.7. El gasto público

Según el autor Jarach (2006), los gastos públicos constituyen:

- Las erogaciones que efectúa el Estado para adquirir bienes instrumentales o intermedios y factores para producir bienes y servicios públicos;
- Para adquirir bienes de consumo a distribuir gratuitamente o contra el pago de una retribución directamente a los consumidores;
- Bien para transferir el dinero recaudado con los recursos a individuos o empresas, sin ningún proceso de producción de bienes o servicios.

Así mismo, clasifica a los Gastos Públicos de la siguiente manera:

- **Gastos ordinarios y extraordinarios**

La doctrina financiera clásica distinguía los gastos públicos en gastos ordinarios y extraordinarios. Esta clasificación tenía, como propósito principal, establecer una correlación con la análoga clasificación de los recursos en ordinarios y extraordinarios.

Se sostenía, al respecto, que mientras los gastos

ordinarios (corrientes, periódicos, nacidos de la normal producción de los servicios públicos) debían ser financiados con recursos ordinarios (tributos, tarifas de empresas públicas o productos de monopolios fiscales), los gastos extraordinarios (como los originados por guerras, calamidades o catástrofes naturales) debían financiarse con recursos del crédito o con gravámenes de emergencia, como el impuesto al capital.

- **Gastos productivos y de transferencia**

Según esta clasificación, son gastos productivos los que corresponden a la adquisición de bienes intermedios y factores para la producción de los bienes y servicios públicos. Tales gastos producen un aumento de la renta nacional. Los gastos de transferencia son los que consisten en el pago de una suma a determinadas personas, sin ninguna retribución al Estado y no generan un aumento de la renta nacional; sino sólo una diferente distribución de la misma.

- **Clasificación funcional de los gastos**

Otra clasificación agrupa los gastos públicos según el tipo de servicios a los que sirve: educación, defensa, seguridad social, salud pública, justicia, entre otros. Esta

clasificación sirve a los efectos de conocer el contenido o las funciones de la actividad financiera del Estado, pero no la inteligencia de la estructura de dicha actividad.

- **Gastos corriente y gastos de inversión**

La clasificación con criterio económico que prevalece en la doctrina moderna es la ya aludida de gastos corrientes y de inversión.

- **Gastos corrientes**

A su vez, los gastos corrientes se distinguen en gastos de consumo y gastos de transferencia.

- a. **Gastos de consumo.**- Son gastos de consumo todos aquellos que sirven para la producción de los servicios del Estado. La calificación de gastos de consumo se debe a que dichos servicios son bienes finales, de utilidad directa para los destinatarios.

Por diversas consideraciones, Jarach (2006) no cree válida la clasificación de los gastos destinados a la clasificación de los gastos destinados a la producción de los servicios corrientes como gastos de consumo. Esto implica poner en tela de juicio, por lo menos, dos de los usos de ese concepto:

1. Al considerar algunos servicios estatales, como de consumo final cuando estén prestados a empresas, se puede incurrir en un error de cálculo en la determinación de la renta nacional.
 2. La importancia de ciertos gastos, erróneamente clasificados como de consumo final, por el mantenimiento de la paz social, de la seguridad interna y externa y por el incremento de la productividad del trabajo para el desarrollo económico de un país, puede quedar menospreciada o no suficientemente ponderada.
- b. Gastos de transferencia.- Son gastos de transferencia aquellas erogaciones del Estado que no sirven para la producción de servicios públicos, sino que sólo distribuyen a determinados beneficiarios el dinero extraído de los otros sujetos.

- **Gastos de inversión**

El gasto de inversión puede definirse como la erogación estatal destinada a la adquisición o producción de bienes instrumentales o de capital, que incrementen el activo fijo del Estado y sirvan como instrumentos de producción,

para el propio Estado, de los bienes y servicios públicos.

Respecto al crecimiento de los gastos públicos indica los siguientes aspectos:

- Crecimiento aparente.- La causa más importante del aumento aparente de los gastos públicos es la desvalorización de la moneda de papel en régimen de curso forzoso. Como los gastos públicos representan, en gran medida, adquisiciones de bienes y servicios en el mercado, la desvalorización del dinero implica el aumento de los gastos públicos en su valor nominal.

Para deslindar lo que es aumento aparente, atribuible al factor monetario, de un posible aumento real, es necesario deflacionar el monto nominal de los gastos.

- Crecimiento real.- El aumento real de los gastos públicos se debe, sustancialmente, a las siguientes causas:

1. Aumento del territorio: trae consigo el aumento de los gastos públicos por la necesidad de proveer a la organización política y administrativa de las nuevas regiones y atender a los servicios públicos (defensa, seguridad,

salud, instrucción) como así también efectuar inversiones básicas para el desarrollo de aquellas.

2. Aumento de la población.- el crecimiento demográfico es causa de aumento de los gastos públicos, ya que el volumen de los servicios está ligado a la magnitud de la población.

3. Aumento de la renta nacional.- el crecimiento de la renta nacional permite al Estado satisfacer, más intensamente, las necesidades públicas ya asumidas o asumir otras nuevas que antes quedaban postergadas por el nivel de renta anterior. Esto se da en todos los niveles (nacional, provincial, distrital).

Al respecto, indica que el aumento del territorio, de la población y de la renta nacional produce, obviamente, un aumento absoluto de los gastos públicos. Pero es oportuno examinar si también ha habido un aumento relativo de dichos gastos, comparando no sólo los guarismos de los gastos públicos; sino los de los gastos públicos por unidad de superficie territorial, los de los gastos públicos; por habitante y los de los gastos públicos

por unidad de renta nacional.

Considera que el incremento del gasto público se origina por motivaciones políticas, económicas y sociales y que en primer término, el aumento de los gastos públicos, no motivado por las causas ya examinadas, debe atribuirse al crecimiento de las tareas y funciones asumidas por el Estado. Las tareas limitadas que la filosofía liberal asignaba al gobierno, han sido ampliadas masivamente por la filosofía intervencionista (Jarach, 2006).

2.2.1.8. Fiscalización de los programas sociales.

Cabe precisar sobre **la fiscalización del gasto público**, el autor Lescietur Talavera, indica que existen muchas aproximaciones sobre lo que es la fiscalización del gasto público, inclusive está normado por nuestra Constitución Política vigente; y hace referencia a la definición de Navarrete (1963), el cual señala que “se trata de la vigilancia que debe hacer la comunidad de que los recursos puestos a disposición de las autoridades públicas se utilicen eficiente y honestamente”.

a) Sujetos de la fiscalización

Son sujetos de fiscalización en el sector público.

Los tres Poderes de la Estado.

- Los Órganos de Gobierno (entidades del sector público).
- Los Gobiernos (regionales, municipales, locales, etcétera).
- Los Órganos Constitucionales Autónomos.
- Los Particulares (personas físicas o morales) que operen recursos públicos por cualquier motivo legal.

b) Tipos de Fiscalización:

Existen dos tipos de fiscalización:

- a) Interna o Previa: La misma que se realiza durante el Ejercicio Fiscal Anual.
- b) Externa o Posterior: es aquella que se realiza después de entregada la Cuenta Pública.

Fiscalización Interna: A cargo de una institución situada orgánica y funcionalmente dentro del Poder que se fiscaliza a sí mismo, para investigar, comprobar y, en su caso, sancionar sobre la legalidad y eficiencia con que sus órganos y/o funcionarios actúan o han actuado conforme a las funciones asignadas (La Contraloría General de la República). Es un autocontrol. Su desarrollo obedece a una temporalidad: Desde el inicio del ejercicio financiero y hasta el cierre del ejercicio, antes de la entrega de la comprobación en forma de Cuenta Pública a la autoridad

legislativa.

Fiscalización Externa: Tiene lugar cuando el examen y, en su caso, la exigencia de responsabilidades, corresponde a órganos ajenos al ente fiscalizado. Se fiscaliza en forma similar a la anterior, esquema que se aplica a nivel de las Entidades públicas.

c) Principios de la fiscalización

La función de fiscalización debe someterse a determinados principios rectores. A continuación presentamos una descripción de los mismos:

1. **Posterioridad:** Por el que se concreta precisamente el tiempo u oportunidad procedimental de la Fiscalización externa. Debe concebirse como la posibilidad de accionar la facultad fiscalizadora, una vez que el ejercicio financiero ha concluido con su etapa de cierre.
2. **Anualidad:** este principio consiste en la obligación de la Entidad fiscalizadora para practicar su examen exclusivamente a la Cuenta Pública del año inmediato anterior, presentada por la autoridad administrativa, en la inteligencia de que la relacionada con el año antepasado ya fue objeto de la función
3. **Legalidad:** Principio ajustado a la suprema premisa de

los artículos referidos en la Constitución Política que, por obvio explorado derecho, se tiene por asentada.

4. **Definitividad:** Este principio atiende a los efectos irrecurribles del examen que practique la Contraloría General de la República.

5. **Imparcialidad:** Busca este principio la conducción en estricto derecho de los procesos fiscalizadores, tomando en cuenta que la mayor carga de los mismos la soportan las Unidades de la Administración Pública, los Poderes Judicial y Legislativo y los Órganos Autónomos del Estado, así como los poderes locales y municipales. Es decir, el poder público global de nuestro País es el sujeto fiscalizable por excelencia, sin omitir la personería de cualquier persona física o moral privada que ejerza recursos públicos bajo cualquier título.

6. **Confiabilidad:** Consecuente con el anterior principio, en la medida que los titulares del poder público en su conjunto se ven sometidos al aparato fiscalizador, en ello mismo se involucra el factor de confianza en las resoluciones del Legislativo, apoyada por la Contraloría General de la República (Lescietur Talavera, 2014).

Para Vallés Vives, una de las manifestaciones del principio de control, propio del Estado constitucional, es el control externo de la ejecución del presupuesto público y de la gestión económica y financiera del Estado, ejercido por un organismo constitucional autónomo o entidad de fiscalización superior a la que se asigna específicamente tal función estatal.

Indica que, entre la organización política y la hacienda pública existe una estrecha relación, dado que el control sobre la ejecución presupuestal procurará que el ejercicio económico y financiero de la administración pública se lleve a cabo respetando la voluntad de la representación nacional y en cumplimiento de los aspectos formales y jurídicos necesarios para alcanzar los objetivos previstos en la formulación presupuestal aprobada.

Así mismo, señala que dada la alta especialización en la que derivaron las funciones del ejercicio presupuestario por los órganos de gobierno, los sistemas democráticos confirmaron la necesidad de consolidar y fortalecer a las entidades especializadas encargadas de auxiliar al Poder Legislativo en el

ejercicio de su competencia de control de la gestión económico-financiera de la administración, proporcionando información técnica y procesada sobre la ejecución presupuestaria. Estas entidades son los denominados órganos de control externo, entidades de fiscalización superior, tribunales de cuentas o contralorías generales (Vallés Vives, 2003).

García Cobian Castro, en su investigación indica: Los alcances de la función de control sobre la actividad presupuestaria tienen relación directa con la efectividad de los derechos fundamentales. Así, tal como lo sostiene Torres Boursault, no puede hablarse de democracia sin que la administración de los medios limitados y escasos de los que dispone el Estado para desarrollar su acción, esté sujeta a mecanismos efectivos de control.

El control financiero da respuesta a las exigencias de transparencia en la utilización de los recursos públicos y garantiza el cumplimiento de los derechos de la ciudadanía. En tal sentido, el control de la gestión y ejecución presupuestal del Estado lleva aparejada la idea de que los recursos públicos deben cumplir con la finalidad de sostener servicios públicos eficientes y

eficaces en la satisfacción de necesidades de las personas, con impacto directo sobre su calidad de vida y vigencia de derechos fundamentales (García, E. 2013).

En el Perú la **fiscalización del Programa del Vaso de Leche**, se realiza bajo las modalidades: (i) Formato PVL y Formato Ración A o B, según corresponda, y desde el año 2013 registrados en el aplicativo informático "Sistema Programa del Vaso de Leche" establecido mediante la Directiva N° 015-2013-CG/CRL de 18 de octubre de 2013, (ii) Exámenes Especiales al PVL conforme a lo señalado en la Directiva N° 07-99-CG/SDE del 1 de octubre de 1999; y otras que correspondan.

La Contraloría General de la República, como resultado del análisis de la información formula "Informes Macro sobre la Gestión de los Programas Sociales, así como un resumen ejecutivo, que identifica las oportunidades de mejora y formula las recomendaciones vinculadas con la gestión de los programas sociales, de conformidad con señalado en el literal b) del artículo 15° de la Ley 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, que establece como una de sus atribuciones del Sistema: Formular oportunamente recomendaciones para mejorar la capacidad y eficiencia de las entidades en la toma

de sus decisiones y en el manejo de sus recursos, así como los procedimientos y operaciones que emplean en su accionar, a fin de optimizar sus sistemas administrativos, de gestión y de control interno, lo cual permite abarcar casi a todos los gobiernos locales, sin perjuicio de las acciones de control que también realiza los órganos del Sistema Nacional de Control a los programas sociales bajo estudio. Así se tiene los siguientes informes:

Informes macro del programa del vaso de leche – años 2005 al 2010, se adjuntan en el anexo N° 3 los resúmenes ejecutivos; en los cuales se presenta el resultado del análisis de la información alcanzada por los administradores del programa, de los gobiernos locales, cuyos resultados son similares a los indicados en el informe de Gestión del periodo 2011 de la Contraloría General de la República del Perú; en este último se indica lo siguiente respecto al control de los programas sociales (Contraloría General de la República (2011)):

El control de los programas sociales es un área de especial interés para el control, por la prioridad que tienen los programas gubernamentales de lucha contra la pobreza y por sus impactos sobre la población más vulnerable; motivo por el cual se las ha controlado mediante auditorías y veedurías.

La ejecución de los planes de control del año 2011, considera un total de 62 auditorías efectuadas por el Sistema Nacional de Control, con el objetivo de examinar la actuación de las entidades responsables de la administración de los programas sociales, de las cuales 57 corresponden a los Órganos de Control Institucional y 5 a la Contraloría General.

Respecto al alcance de las investigaciones, la Contraloría General se orienta a la evaluación integral de los programas, mediante Informes Macro que comprenden la asignación de recursos, la focalización de la población objetivo, la adquisición y distribución de los insumos, la gestión administrativa y las condiciones en la prestación de los servicios; en tanto que los objetivos de los Órganos de Control Institucional suelen ser más específicos y, en casos, motivados por denuncias.

En este informe, presenta el contenido del **Informe macro del programa del vaso de leche - año 2010**, señalando:

El Informe Macro del Programa del Vaso de Leche analiza la ejecución financiera y presupuestal de 944 municipalidades, cuyos recursos ascendieron a S/. 245,800 millones, centrándose en la evaluación del presupuesto, de los proveedores y de las raciones distribuidas a los beneficiarios.

Recursos

Los departamentos de Lima, Cajamarca, Piura, Cusco y Junín concentran el 54% del presupuesto (S/. 196,900 millones), no obstante que sus índices de pobreza son variables de 13.5%, 49.1%, 42.5%, 49.5% y 32.5%, respectivamente.

Focalización

De acuerdo con las Leyes N° 24059 y N° 27470, la población objetivo del PVL está constituida por los niños de 0 a 6 años, y las madres gestantes y/o en período de lactancia, como primera prioridad de atención; y por los niños de 7 a 13 años, ancianos y afectados por tuberculosis, como segunda prioridad.

Del total de beneficiarios atendidos (2,38 millones), los niños de 0 a 6 años, madres gestantes, en período de lactancia y discapacitados representan el 68.3%; mientras que la atención de los niños de 7 a 13 años, ancianos y afectados por tuberculosis fue del 32.1%. El 63.5% de los beneficiarios residen en la zona urbana y el 36.5% en la zona rural donde los índices de desnutrición crónica infantil son más deficitarios.

En las 81 municipalidades que distribuyeron una ración que cumplía con los requerimientos de energía y macronutrientes, la atención de los niños de 0 a 6 años fue de 155,251 infantes logrando una cobertura de atención de 41.4%; sin embargo, se

atendieron a 65,965 niños de 7 a 13 años considerados de segunda prioridad. Esta situación plantea la necesidad de mejorar la focalización de la población objetivo, priorizando a los niños de 0 a 6 años por ser el grupo más vulnerable.

Ejecución y concentración del gasto

La ejecución presupuestal en las municipalidades analizadas alcanzó el 95.2%, es decir, de los S/. 245.8 millones disponibles, se gastaron S/. 234 millones en la adquisición de leche y/o alimento equivalente. Sin embargo, la ejecución mensual del presupuesto muestra en los meses de enero y febrero sus niveles más bajos de 55.2% y 73.5%, respectivamente; situación que revela un menor gasto a inicios del año, debido a que no se planifican oportunamente las compras de insumos, lo que generaría un desabastecimiento de la ración.

Los proveedores del Programa fueron 529 y las ventas totales de S/. 234 millones. Diez proveedores acumularon el 57.5% de las ventas, siendo los mismos que abastecieron en el año 2009; situación que origina que los precios de mercado puedan estar influenciados por su escasa oferta. Al respecto, los responsables de los procesos de selección deben cautelar el cumplimiento de la Ley de Contrataciones del Estado y promover la responsabilidad social de las empresas en la

búsqueda de precios competitivos y calidad de los insumos.

Se constató 19 exoneraciones a los procesos de selección. En el departamento de Lima, 6 municipalidades exoneraron por un monto de S/. 6,2 millones, advirtiéndose que, en algunos casos, la exoneración invoca a la causal de desabastecimiento, sin evaluar que responda a un hecho inminente, extraordinario o imprevisible.

El 18.5% de las municipalidades que atendieron con una ración equivalente no atienden prioritariamente a los niños de 0 a 6 años en situación de pobreza, por la falta de criterios técnicos para la focalización y por la desactualización de los padrones de beneficiarios.

Productos adquiridos y precios

El gasto en alimentos fue de S/. 234 millones, siendo las compras de leche evaporada entera (S/. 102,5 millones) y las de mezcla de cereales (S/. 68,4 millones) las más significativas. Los precios de un mismo alimento y marca son variables en las municipalidades de Lima Metropolitana y la Provincia Constitucional del Callao, inclusive los adquiridos a un mismo proveedor. Geográficamente los costos ponderados promedios más altos están en las zonas de Sierra Centro y Costa Centro, situación que plantea la necesidad de mejorar la asistencia

técnica en el diseño de la ración alimenticia y de fortalecer las capacidades para la contratación de alimentos y negociación de los precios.

A nivel departamental, Huánuco y Huancavelica, cuyas tasas de pobreza son las más altas, distribuyeron raciones a costos ponderados mayores que el costo ponderado promedio nacional (S/. 0,50) lo que significa, adquirir una menor cantidad de alimentos o a la atención de un menor número de días. A nivel distrital, el costo ponderado promedio de una ración fluctuó entre S/. 0,42 y S/. 0,73, con un contenido nutricional muy bajo en todos los rangos de pobreza.

Valor nutricional de la ración

El costo de una ración que cumple el aporte nutricional mínimo (VNM) fluctuó entre S/. 0,28 y S/. 1,01; el 89,9 % de las municipalidades que alcanzaron o superaron este aporte nutricional distribuyeron una ración cuyo costo real fue mayor a lo asignado; y el 39% de las 480 municipalidades recibieron una asignación diaria menor a S/. 0,28. Estas situaciones revelan que: i) el costo real de la ración generalmente es mayor a lo asignado, ii) la asignación diaria no viene siendo suficiente para la adquisición de una ración que cumpla con el VNM.

La atención de beneficiarios con una ración que cumple con los requerimientos nutricionales mínimos por un período mayor a 241 días en el año 2010 se ha incrementado respecto al 2009, de 9.6% a 20.9%; sin embargo, aún se mantiene baja la cobertura de atención mayor a 331 días debido a que la cantidad de alimento distribuida por la municipalidad no alcanza para una atención diaria, por la inadecuada formulación técnica de la ración y la deficiente gestión logística municipal.

Recomendaciones del informe marco del programa del vaso de leche - año 2010:

- 1) Que la Presidencia del Consejo de Ministros determine por distrito la población beneficiaria del PVL que ha sido incorporada a través del SISFOH.
- 2) Que el Ministerio de Salud, a través de sus Direcciones Regionales, establezca y difunda a los Comités Especiales de las municipalidades, las especificaciones técnicas de los insumos alimenticios para elaborar las bases administrativas.
- 3) Que la Dirección de Salud Ambiental, establezca y difunda los criterios técnicos a seguir por parte de los gobiernos locales, en materia de vigilancia sanitaria de los alimentos destinados a los programas sociales.

- 4) Que la Dirección de Salud Ambiental, realice vigilancia sanitaria a los alimentos compuestos elaborados industrialmente que abastecen el PVL y que carecen de normas técnicas peruanas, comunicando sus resultados a los gobiernos locales.
- 5) Que las Direcciones de Salud I, II, III, IV y V implementen acciones de evaluación y monitoreo permanente del estado nutricional de los niños menores de 5 años beneficiarios del Programa, comunicando sus resultados a cada gobierno local.
- 6) Que el órgano executor del PVL elabore y difunda los criterios de evaluación socioeconómica para identificar a los beneficiarios en situación de pobreza y pobreza extrema de su distrito, considerando la variable desnutrición crónica.
- 7) Que el órgano executor del PVL incluya los indicadores: prevalencia e incidencia de la desnutrición crónica en beneficiarios menores de 5 años, prevalencia de lactancia materna exclusivo en niños beneficiarios menores de 6 meses y prevalencia de lactancia materna en niños beneficiarios menores de 2 años.

Situación de los Programas Sociales año 2012

De acuerdo al Informe 858/2013-CG/PSM-IM: Informe Macro sobre la Gestión de los Programas sociales para el período del 01 de enero al 31 de diciembre del 2012 emitido por la Contraloría General de la República, en ese período se tuvo la siguiente situación:

El presupuesto asignado para el Programa del Vaso de Leche (PVL) en el año 2012 ascendió a S/. 363 millones, los cuales fueron distribuidos entre las 1838 municipalidades del país, monto que en términos nominales no ha tenido variación desde el año 2006, concentrándose el 49,6% del presupuesto en los departamentos de Lima, Cajamarca, Piura y Cusco. Sin embargo, teniendo en cuenta la población estimada de niños de 0 a 6 años por departamento, podemos advertir que el presupuesto asignado por niño/día fluctuó entre S/. 0,39 – S/. 0,86, cifra que disminuiría a S/. 0.19 – S/ 0.43 considerando la población proyectada pobre de niños de 7 a 13 años, siendo el coste promedio ponderado por ración de aproximadamente S/. 0,50, los valores antes mencionados no alcanzarían para cubrirla, por lo que se debe priorizar la atención en los beneficiarios de 0 a 6 años.

En el Informe Macro sobre el PVL del año 2011, se formularon 53 recomendaciones, de las cuales 37 fueron para el gobierno

central y regional, siendo de indicar que quienes han adoptado acción y cuya recomendación se encuentran en proceso de implementación son: Indecopi, Midis, INS, MEF y 11 gobiernos regionales: mientras que PCM, MINSA, PRODUCE, INEI y el INS tienen recomendaciones pendientes de implementar. Respecto a las 15 recomendaciones formuladas a los gobiernos locales, 128 han reportado la implementación de 1 o más recomendaciones (7% del total de municipalidades), siendo la MD de Yanacocha-Ucayali la que implementó el mayor número de recomendaciones (12).

El total de toda fuente de financiamiento del Programa fue de S/. 174,2 millones, del cual el 92,8% corresponde a la transferencia del Tesoro Público (S/. 161,7 millones), el 4,5% a los recursos directamente recaudados y el 2,6% a Foncomun y donaciones: no habiendo variaciones importantes respecto a los años anteriores

La ejecución presupuestal de las municipalidades analizadas alcanzó el 99,6%. En los meses de enero y febrero fue menor a 80%, finalizando el año 2012 con ejecuciones superiores al 100%, ello debido a la acumulación del presupuesto no ejecutado en los meses anteriores, lo que genera el riesgo de una inoportuna atención de los beneficiarios. Diez departamentos alcanzaron el 100% de ejecución presupuestal

al mes de diciembre (Amazonas, Apurímac, Ayacucho, Huancavelica, Huánuco, Puno, la libertad, Madre de Dios, San Martín y Ucayali).

El gasto total en alimentos fue de S/. 166,5 millones. El mayor importe correspondió al producto leche evaporada entera que representó el 48,2% (S/. 80,25 millones), seguido por la mezcla de hojuelas, con S/. 39,34 millones y leche fresca de vaca (sin procesar) S/. 12,48 millones. Estos tres (3) productos concentraron el 79,3%, por ello se debería prever la adquisición anual de los alimentos para conseguir precios estables durante el año, y evitar el riesgo de disminuir raciones o la cobertura de atención por el alza de precios de los productos.

La población atendida fue de 1,39 millones; siendo los departamentos de Lima, Piura, Ayacucho y Cajamarca los que concentraron el 54% del total atendido. La población de primera prioridad representó el 75,3%, mientras que la población de segunda prioridad el 24,6%. La provincia de Lima atiende mayoritariamente a población de segunda prioridad (51,9%), en comparación con el resto del país, cuya atención es menor al 18%. El 28,3% (226) de municipalidades atendieron a menos del 75% de beneficiarios de primera prioridad; situación que denota la necesidad de continuar aplicando mecanismos eficaces de localización, para garantizar

la priorización de los niños de 0 a 6 años, madres gestantes y en período de lactancia, localizados principalmente en el área rural y urbano-marginales, que constituyen el grupo más vulnerable.

El 48,4% de las 91 municipalidades atendieron más de 271 días/año, sin embargo, solo el 11,0% lo hizo con una ración que sí cumplía con el valor nutricional mínimo, lo que denota que la cobertura de días de atención, factor importante para el éxito del Programa, resulta deficiente para complementar la alimentación de los beneficiarios y que la mayoría de los gobiernos locales necesitan fortalecer su gestión logística, que incluye programar las raciones para una atención diaria, adquirir oportunamente los alimentos y fortalecer el compromiso de las organizaciones sociales de base para la preparación de la ración.

En este informe, la Contraloría General de la República sugiere al MIDIS, entre otros: Elaborar los lineamientos generales y específicos respecto a la ejecución del Programa del Vaso de Leche en cada una de sus fases: programación, selección de beneficiarios, distribución y supervisión y evaluación.

Situación de los Programas Sociales año 2013

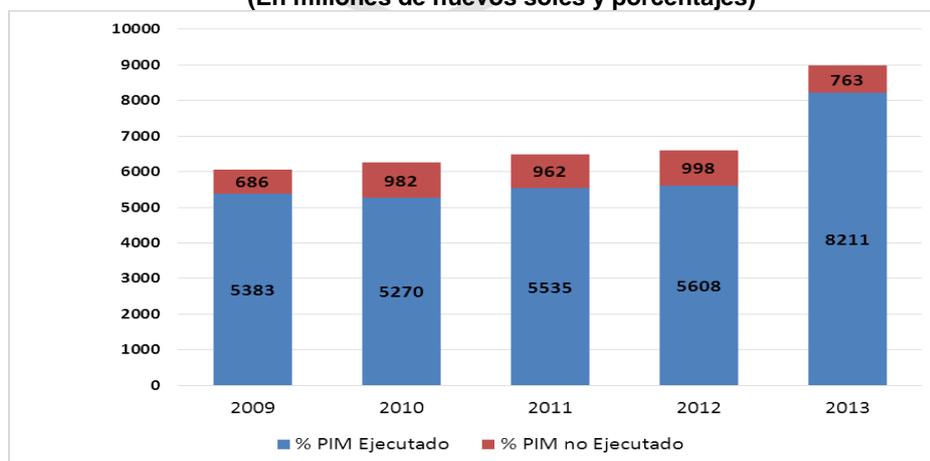
De acuerdo al Informe Macro la Contraloría General de la República, sobre la Gestión de los Programas sociales para el

período del 01 de enero al 31 de diciembre del 2013, en ese período se tuvo la siguiente situación: Durante el año 2013, a nivel nacional existieron treinta y tres (33) Programas Sociales adscritos a los siguientes sectores: Gobiernos Locales (12); Agricultura (1); Educación (2); Energía y Minas (1); Desarrollo e Inclusión Social (5); Mujer y Poblaciones Vulnerables (5); Salud (2); Trabajo y Promoción del Empleo (4); Transportes y Comunicaciones (2); Vivienda, Construcción y Saneamiento (6); Comercio Exterior y Turismo (1); Producción (1) y Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería (1); los cuales administraron durante dicho año un presupuesto acumulado de S/. 8,974 millones.

Sobre la evolución del presupuesto asignado a los Programas Sociales, para el periodo 2009-2013, muestra el gráfico 01.

Gráfico 01

Evolución de la asignación y ejecución presupuestal de los Programas Sociales (En millones de nuevos soles y porcentajes)



Fuente: Consulta amigable del MEF al 30 de mayo de 2014 y Sistema Web Mochica PSG Elaborado por: Departamento de Estudios Especiales

En el gráfico 01 se aprecia que el presupuesto asignado para los Programas Sociales (PIM) para el año 2013 fue de S/. 8 974 millones, incrementándose con respecto al año 2012 en 36%, mientras que, con respecto al año 2009, éste se ha incrementado en 48%. En cuanto al nivel de ejecución, se aprecia que durante el periodo 2009-2012, en promedio se ha ejecutado el 86% de los recursos asignados y la ejecución para el año 2013 fue del 92%.

Asimismo, el presupuesto asignado a los 33 Programas Sociales del Presupuesto Nacional en el año 2013 representó el 6,7% del total.

El presupuesto asignado para el año 2013 para el PVL fue de S/. 396'863,268. De los treinta y tres (33) Programas Sociales, se aprecia que diez (10) de ellos representaron el 74,2% (S/. 6,660'102,550) del presupuesto (PIM) asignado a los Programas Sociales; mientras que los otros veintitrés (23), alcanzaron el 25,8% (S/. 2,313'457,564).

El mayor número de las deficiencias y riesgos identificados en las acciones de control y veedurías o visitas inopinadas realizadas a los Programas Sociales se refieren a seis (06) aspectos:

1. Deficiencias administrativas: referidas principalmente a

incumplimiento de los procedimientos internos de los Programas establecidos en sus normas, problemas en las convocatorias, o la realización de acciones distintas a las que son objeto del Programa.

2. Problemas en los actos preparatorios y los procesos de selección: deficiencias de los expedientes técnicos, en la determinación del valor referencial, fraccionamiento de los procesos, ausencia de conformidad para la recepción de los bienes, entre otros.
3. Deficiencias en la ejecución contractual o en la implementación de las obras de infraestructura, vinculadas al incumplimiento de contrato, dilación en la aprobación del presupuesto adicional de obra o deficiencias en la ejecución de las obras.
4. Deficiencias en la supervisión de los programas: referidas a la falta de oportunidad de la supervisión realizada, la inexistencia de alertas respecto a los problemas suscitados, o simplemente la inexistencia de supervisión alguna.
5. Problemas en la entrega de los alimentos a los usuarios (cadena de valor): problemas en la distribución de las raciones, en la falta de un plan de distribución o el

desconocimiento del destino de los alimentos que supuestamente han sido distribuidos.

6. Deficiencias en la gestión de la Información: carencia de bases de datos y registros o retiro del acervo documentaría sin seguir procedimientos adecuados.

En cuanto al PVL, algunas de las deficiencias encontradas en este programa social son las siguientes:

- Inconsistencias en registro de padrón de beneficiarios. El padrón de beneficiarios del PVL contiene registro de beneficiarios empadronados dos (2) veces, con número diferente de padrón.
- Padrones de beneficiarios del PVL contienen información inconsistente, beneficiarios con domicilios inexistentes o que no residen en los domicilios consignados.
- Se disminuyó número de beneficiarios sin sustento técnico

En el Ejercicio 2012, la Sub Gerencia de Salud Pública y Programas Alimentarios de la Municipalidad Provincial de Virú (La Libertad), unilateralmente y sin justificación técnica disminuyó la cantidad de beneficiarios del PVL afectando a 1,116 beneficiarios.

- Deficiente focalización beneficiarios

Durante los años 2010, 2011 y 2012 la entidad entregó alimentos del PVL valorizadas en S/. 35 448,2 a personas inscritas pero no calificadas para ser beneficiarias del programa, debido a una deficiente focalización de la población objetivo a cargo de la entidad.

En el caso de la canasta del **Programa Integral de Nutrición**, indica que de acuerdo a la norma es para el niño beneficiario menor de 36 meses; sin embargo, en mucho de los hogares beneficiarios, el consumo de los alimentos de la canasta, es decir, el cereal, la menestra y el aceite, son ingeridos por todos los miembros de la familia. Es posible que la pobreza de las familias y la oportunidad de contar con alimentos de uso diario, colabore con la dilución de los alimentos destinados al niño pequeño.

Consideramos importante resaltar que, en los informes del Sistema Nacional de Control, se evidencia que algunas deficiencias y carencias en la gestión de los programas sociales del vaso de leche principalmente ha mejorado, lo cual sería mucho mejor si implementaran las recomendaciones que cada año se comunica a diferentes instancias del gobierno central, para garantizar el adecuado nivel de nutrición de los niños desde su concepción hasta los cuatro años de edad.

Finalmente, respecto al año 2014 la Contraloría General de la República consigna en su Informe de Gestión de dicho periodo, que se emitieron 53 informes de acciones de control, e indica que las observaciones contenidas en dichos informes, se han clasificado en:

- a) Irregularidades, cuando la observación sostiene la trasgresión deliberada de las normas para obtener un beneficio particular, causando por lo general un daño económico al Estado. Se vinculan con la determinación de responsabilidades civiles y penales.
- b) Deficiencias administrativas, cuando las observaciones refieren faltas o errores en el cumplimiento normativo, deficiencias de orden técnico y administrativo, y omisiones en el cumplimiento de funciones que dan lugar a responsabilidades administrativo funcionales.

2.2.2. Rentabilidad Social de los Programas Sociales.

2.2.2.1 Rentabilidad

El diccionario de la Real Academia Española (RAE, 2014) define a la rentabilidad como la condición de rentable y la capacidad de generar renta (beneficio, ganancia, provecho,

utilidad). La rentabilidad, por lo tanto, está asociada a la obtención de ganancias a partir de una cierta inversión.

El concepto de rentabilidad (Zamora, 2007) ha ido cambiando con el tiempo y ha sido usado de distintas formas, siendo éste uno de los indicadores más relevantes para medir el éxito de un sector, subsector o incluso un negocio, ya que una rentabilidad sostenida con una política de dividendos, conlleva al fortalecimiento de las unidades económicas. Las utilidades reinvertidas adecuadamente significan expansión en capacidad instalada, actualización de la tecnología existente, nuevos esfuerzos en la búsqueda de mercados, o una mezcla de todos estos puntos.

La rentabilidad es la relación que existe entre la utilidad y la inversión necesaria para lograrla, ya que mide tanto la efectividad de la gerencia de una empresa, demostrada por las utilidades obtenidas de las ventas realizadas y utilización de inversiones, su categoría y regularidad es la tendencia de las utilidades. Estas utilidades a su vez, son la conclusión de una administración competente, una planeación integral de costos y gastos y en general de la observancia de cualquier medida tendiente a la obtención de utilidades. La rentabilidad también es entendida como una noción que se aplica a toda acción económica en la que se movilizan los medios, materiales,

humanos y financieros con el fin de obtener los resultados esperados.

En la literatura económica, aunque el término de rentabilidad se utiliza de forma muy variada, y son muchas las aproximaciones doctrinales que inciden en una u otra faceta de la misma, en sentido general se denomina a la rentabilidad a la medida del rendimiento que en un determinado periodo produce los capitales utilizados en el mismo. Esto supone la comparación entre la renta generada y los medios utilizados para obtenerla con el fin de permitir la elección entre alternativas a juzgar por la eficiencia de las acciones realizadas, según que el análisis sea a priori o a posteriori.

La rentabilidad no es otra cosa que "el resultado del proceso productivo" según el Diccionario Enciclopédico Salvat. (1970).

Precisa que, si este resultado es positivo, la empresa gana dinero (utilidad) y ha cumplido su objetivo. Si este resultado es negativo, el producto en cuestión está dando pérdida, por lo que es necesario revisar las estrategias y en caso de que no se pueda implementar ningún correctivo, el producto debe ser discontinuado.

La **rentabilidad** es la relación que existe entre **la utilidad** y la **inversión necesaria** para lograrla. La rentabilidad mide la

efectividad de la gerencia de una empresa, demostrada por las utilidades obtenidas de las ventas realizadas y la utilización de las inversiones, su categoría y regularidad es la tendencia de las utilidades.

Dichas utilidades a su vez, son la conclusión de una administración competente, una planeación inteligente, reducción integral de costos y gastos y en general de la observancia de cualquier medida tendiente a la obtención de utilidades.

La rentabilidad es una relación (una tasa expresada en %) que compara la utilidad neta bien sea con las ventas netas, con el activo total o rentabilidad económica, con el patrimonio o capital propio o con la inversión.

- La rentabilidad sobre ventas se denomina internacionalmente R.O.S (*return on sales*).
- La rentabilidad económica del activo total se denomina R.O.A (*return on assets*).
- La rentabilidad patrimonial o financiera se denomina R.O.E (*return on equity*).
- La rentabilidad de la inversión es R.O.I (*return on investment*).

La rentabilidad es uno de los conceptos más importantes en las empresas modernas y más utilizado por la comunidad de negocios. La rentabilidad es lo que buscan los inversores al invertir sus ahorros en las empresas. La rentabilidad es, al menos una parte, de lo que busca el management con sus decisiones directivas. La rentabilidad es lo que miden los inversores al decidir si reinvierten sus ahorros en una determinada compañía, o si, por el contrario, retiran sus fondos. La rentabilidad es, probablemente, uno de los conceptos menos comprendidos por quienes lo utilizan a diario.

En el imaginario popular, un emprendimiento que logra producir ingresos mayores que sus costos, generando resultados positivos, se considera un emprendimiento rentable. El solo hecho de mostrar un beneficio contable, no quiere decir que el emprendimiento sea rentable. De hecho, una empresa puede generar beneficios, pero no ser rentable.

2.2.2.2 Rentabilidad Social

Según el Investigador Socioeconómico Camilo Herrera Mora (2004), la rentabilidad social nace dentro de los discursos políticos en América Latina ante la inminente problemática social que atravesamos. Muchos de los problemas sociales son detectados por la comunidad mucho antes que por las

instituciones, por esto la discursiva política nos enriquece día a día, como un indicador de lo que la sociedad necesita.

Indica, que el problema central de la rentabilidad social esta expresado en su mismo nombre, la falta de definición de un concepto de esta magnitud obedece a la falta de conocimiento sobre el mismo tema.

Los proyectos de inversión social están sujetos a una gran diversidad de preguntas:

- ¿Quién paga estos proyectos?
- ¿De quién es la responsabilidad de estos?
- ¿Por qué es necesario realizarlos?
- ¿Quién los audita?

Y otras muchas preguntas que no son de fácil respuesta.

Analicemos el problema desde el punto de vista antropológico: Las personas viven en cierto estándar de vida y como es comprensible si no están satisfechos, intentaran mejorarlo. La insatisfacción del ser humano es el motor del cambio y el desarrollo, y esto es claro en cada transacción que realizamos, ya que siempre evaluamos los impactos que la transacción tenga sobre nuestra cotidianidad.

Desgraciadamente, muchas de nuestras inconformidades están en los resultados del sistema en el cual vivimos. Las

democracias han intentado mejorar nuestras condiciones de interacción social, pero esto no siempre ha sido del todo satisfeco, y cuando lo ha sido, nuestras expectativas ya han cambiado. Por esto nace el Estado como “solucionador” de insatisfacciones. Es más fácil que un tercero reúna los recursos, los administre y ejecute programas para aliviar las inconformidades, que hacerlo de manera individual.

Los proyectos de inversión social, generalmente son realizados por el estado, ya que sólo éste puede garantizar la objetividad de la acción social de los mismos.

El ciudadano común y corriente está dispuesto a pagar impuestos para mejorar su “calidad de vida”, o para asegurar que la que tiene se mantenga. El estado recoge estos recursos y propende por la realización de proyectos, que cumplan esta condición.

La rentabilidad social presenta grandes problemas desde el comienzo: el significado etimológico de la palabra "rentabilidad" no es claro, pero bien podría definirse como "el manejo de calidad de una renta" o "la cantidad de la renta".

Las raíces latinas y griegas no permiten encontrar un significado real a la palabra, ya que la misma palabra "renta" es por demás confusa. Si definimos rentabilidad como la calidad, o

mejor, la habilidad en el manejo de una renta, estaríamos bastante cercanos al concepto de "la renta de la aptitud", pero con diferente sentido. La claridad de, esta hipótesis es la siguiente: Si la rentabilidad es la habilidad en el manejo de una renta, esta renta puede no ser manejada por su propietario, por lo tanto el indicador de rentabilidad que el capitalista está recibiendo bien puede no ser el real.

Si no es sencillo definir rentabilidad, menos aún definirla como "rentabilidad social", ya que esto representaría la evaluación de los siguientes factores:

- El capital inicial, ya sea monetario o humano.
- El manejo de los recursos.
- El beneficio generado.
- Los generadores de beneficio.
- Los receptores de beneficio.
- Su impacto social.
- Su impacto ambiental.

Dejando así en claro que las causas, los medios y los resultados no son obvios a la vista y más parecen de carácter empírico. Por esto debemos considerar la rentabilidad social según su naturaleza de gestión:

- a. Producción de bienes.
- b. Producción de bienes-servicios.

c. Prestación de servicios.

Así se puede clasificar en la producción de bienes sociales a los medios monetarios, que no tienen costos directos de adquisición para el usuario y le permiten una gran capacidad de negociación.

Entonces es posible general un indicador de rentabilidad social así:

- Primero, evaluación de las condiciones iniciales del mercado con los billetes y monedas y el valor que cada usuario da a ellos.
- Segundo, evaluación del impacto en la economía, si estos medios de pago permite mejorar la oportunidad de las transacciones.
- Tercero, conclusión de la magnitud del impacto, lo que permite analizar la "rentabilidad" que los medios de pago tienen en la comunidad.

Del mismo modo podemos evaluar Bienes-servicios públicos como la energía eléctrica y los servicios públicos como la defensa fronteriza, pero siempre caeríamos en el problema de la "realidad" de estos indicadores, ya que no es posible sacar realmente el dinero de la actual economía de mercado.

Según lo antes indicado se puede definir la "rentabilidad social", como:

"La evaluación cuantitativa de los resultados sociales, cualitativos, de una inversión pública, privada o mixta en un proyecto definido y en un grupo objetivo específico".

Es una evaluación cuantitativa, ya que debe permitir generar comparaciones que generan a su vez indicadores "fiscales"; de resultados sociales, ya que lo que importa es el desarrollo social; cualitativos, porque a la sociedad y sus necesidades se les debe considerar como "cualidades" y no como "cantidades"; inversión, ya que toda empresa necesita un capital que la desarrolle, sin importar su naturaleza; debe ser un proyecto específico, ya que en muchos casos se percibirá exoruido y endoruido, y el proyecto debe evitarlo lo más posible; y por último, si el "target" no está definido, sería bastante complicado generar una composición muestral de resultados y más aún si estos se convierten en exobeneficios.

En el Diccionario Economía - Administración - Finanzas - Marketing: se define como rentabilidad social al beneficio que obtiene la Sociedad de un proyecto de Inversión o de una Empresa determinada, destinando los Recursos a los mejores usos productivos posibles, y determina los siguientes aspectos:

- Dichos beneficios se estiman utilizando Precios sociales y los criterios aplicados por la Evaluación de Proyectos.

- Las medidas de Rentabilidad social más usadas en evaluación social de proyectos son el Valor Presente Neto y la Tasa Interna de Retorno.
- El Valor Presente Neto constituye una medida de Rentabilidad social debido a que se calcula utilizando Precios sociales. La tasa interna de retorno se obtiene descontando los flujos de Ingresos netos por una tasa social de Descuento.

Así mismo, indica que la Evaluación de Proyectos sólo considerará los flujos de beneficios y Costos reales atribuibles al proyecto, expresados en Moneda de un mismo momento. Cabe señalar que, al realizar la evaluación de un proyecto, no deben tomarse en cuenta los flujos pasados ni las inversiones existentes.

En presencia de varias alternativas de Inversión, la evaluación de proyectos es un medio útil para fijar un orden de prioridad entre ellas, seleccionando los proyectos más rentables y descartando los que no lo son, con el fin de llegar a una eficiente asignación de Recursos.

En la etapa de Evaluación de Proyectos se define:

- a) La situación base o "situación sin proyecto" con el fin de compararla con cada una de las alternativas del proyecto propuesto.

- b) Identificación y valoración monetaria de los ítems que representan beneficios y Costos atribuibles al proyecto;
- c) Evaluación de los proyectos, aplicando criterios de evaluación basados en los indicadores de Rentabilidad que se obtengan.

Etapas de un proyecto para su evaluación

1. Generación y análisis de la idea de proyecto
2. Estudio de pre inversión
3. Estudio en el nivel de perfil
4. Estudio de pre factibilidad
5. Estudio de factibilidad del proyecto
6. Estudio de ingeniería del proyecto
7. Diseño y ejecución del proyecto
8. Operación del proyecto

Criterios de Evaluación de Proyectos (en el sector privado)

- Valor Actual Neto
- Tasa Interna de Retorno
- Plazo de Recuperación

La rentabilidad es el beneficio que se obtiene de una Inversión o en la gestión de una Empresa. Es importante señalar que no existe una medida única de Rentabilidad.

En la Evaluación de Proyectos de inversión las dos medidas de rentabilidad más importantes son el Valor Presente Neto y la Tasa Interna de Retorno.

Normalmente la Tasa Interna de Retorno se compara con la tasa de Interés de Mercado.

En la evaluación de la gestión de una Empresa tampoco existe un único indicador de rentabilidad. Los índices de rentabilidad más utilizados constituyen una medida de la Eficiencia operativa de la Empresa, y son de dos tipos; los que muestran la Rentabilidad en relación al volumen de ventas, y los que muestran la rentabilidad en relación con la Inversión.

Entre los primeros se puede mencionar el porcentaje de Utilidad bruta, que es igual a la utilidad bruta dividido por las ventas totales; y el margen de Utilidad neta, que es igual a la Utilidad neta dividido por las ventas totales.

Entre los índices de rentabilidad respecto a la Inversión, se puede citar el porcentaje de rendimiento del Patrimonio, que es igual a la Utilidad neta dividido por el Patrimonio total; o el porcentaje de rendimiento de los activos, que es igual a la Utilidad neta dividido por el total de activos tangibles. No obstante, ninguno de los índices mencionados es útil por sí solo, siendo necesario disponer de un conjunto de ellos para

realizar comparaciones que permitan evaluar la Rentabilidad de la gestión de la Empresa.

2.2.2.3. Rentabilidad Social de los Servicios Públicos

Una de las mayores utilidades del término rentabilidad social es decidir acerca de la conveniencia o no de establecer determinados servicios públicos, por lo que suele aparecer en estudios informativos y de viabilidad. En este caso la rentabilidad se realiza como un balance económico en el cual se calcula el dinero que la sociedad ahorrará o perderá con el nuevo servicio⁶.

Cuando un servicio público es socialmente rentable y no económicamente se produce un gasto en impuestos compensado con un ahorro mayor en los gastos particulares.

Un ejemplo típico de cálculo de rentabilidad social es el de las líneas de ferrocarril. Una línea es rentable económicamente si los ingresos que obtiene a través de la venta de billetes es mayor que los gastos, mientras que es rentable socialmente si lo que la sociedad ahorra con la esa línea (el coste del desplazamiento en coches particulares u otros medios, el

⁶ Analizados bajo un enfoque de rentabilidad social. (2008) Recuperado de: http://es.wikipedia.org/wiki/Rentabilidad_social

menor tiempo dedicado al transporte, etc.) es mayor que los gastos que genera la infraestructura.

Otro ejemplo de rentabilidad social sería la construcción de un puente que evite a una gran cantidad de vehículos un gran rodeo. Si el ahorro económico en combustible y el valor del tiempo de los conductores es mayor al coste del puente, el puente es socialmente rentable.

2.2.2.4. Rentabilidad social en empresas privadas

Las empresas privadas pueden también perseguir la rentabilidad social, en ocasiones porque la legislación les obliga a ello. Se distinguen dos tipos de responsabilidad:

- Responsabilidad social primaria: Hace referencia a la necesidad de reparar los daños causados por su operación; en el caso de una petroquímica se correspondería con el uso de los productos necesarios para evitar la contaminación ambiental.
- Responsabilidad social secundaria: Depende ya de la situación económica de la empresa y tiene que ver con el otorgamiento directo de beneficios a la sociedad; un

ejemplo de esto sería la Fundación Ronald McDonald, por medio de la cual la cadena internacional estadounidense de comida rápida McDonald's ayuda a niños enfermos.

La responsabilidad social secundaria es usada a menudo como propaganda o lavado de cara cuando la empresa está acusada de algo que daña su imagen, por el contrario de la responsabilidad social primaria es una obligación por ley en muchos países.

Según la crítica neoliberal, en un régimen de libre empresa no hay rentabilidad económica sin rentabilidad social, ya que la empresa sólo puede ser rentable si satisface las demandas de los compradores.

2.2.2.5. Programa Social

En el marco de la actualización del inventario de programas sociales en el Perú, se ha definido “programa social” como el conjunto de proyectos o actividades interrelacionados entre sí y que tiene un objetivo común, relacionado al desarrollo humano, tanto a nivel de generación de capacidades de las personas como de condiciones básicas para su desempeño.

Se caracterizan porque poseen una unidad de gestión de sus actividades, sus objetivos son específicos, su población objetivo beneficiaria es específica, sus ámbitos de intervención son delimitados, tiene ejecución presupuestal independiente para sus actividades, y cubre al menos uno de los ejes del Plan Nacional de Superación de la Pobreza (Alcázar, López-Calix y Wachtenheim, 2003).

Programas Sociales de Nutrición

Como señala el Banco Mundial (2007), la red de protección social en el Perú está constituida por (i) un conjunto grande y dispar de programas alimentarios con beneficiarios y objetivos distintos, (ii) programas de infraestructura social básica, (iii) programas de empleo temporal, y (iv) un programa de transferencias condicionadas de dinero que comenzó a operar en el año 2005 (IPE, 2006). Asimismo, en el año 2007 se viene implementando una reorganización de los programas sociales; sin embargo, habrá que esperar para confirmar si esta implica realmente un cambio en la gestión de los programas o solo se trata de un nuevo “maquillaje” en la organización de los programas, tal como ocurrió entre los años 2002 y 2003, como se comenta líneas abajo.

En cuanto a los programas alimentarios, el Banco Mundial (2007), considera que en el Perú operaban 27 programas

alimentarios en el año 2006, siendo los principales el Vaso de Leche y el Pronaa. Este último agrupa a un importante número de programas, puesto que en el año 2002 éstos fueron transferidos para una reorganización y fusión que finalmente nunca se realizó, y que en la práctica implicó un aumento de la burocracia ligada a los programas alimentarios. En el caso del Vaso de Leche, este cuenta con el capital social más importante que existe en el país, puesto que el 23% de los hogares en el país participan de los comités. Esta implicaría la reducción de 82 a 26 programas, preservándose 16 que deben ser reformulados, y creándose 10 producto de la fusión de 66 anteriormente existentes.¹⁵ Caballero (2004) reseña el Pronaa en la década pasada, durante la época de mayor manipulación política, llegó a tener 1,050 trabajadores. Durante el Gobierno de Transición del año 2001, el número de trabajadores se redujo drásticamente a sólo 450, mientras que durante el Gobierno del Presidente Toledo, el número de trabajadores aumentó a 1,100, una cifra aún mayor a la década pasada del programa.

Los programas llegan a un total de 6.7 millones de beneficiarios (25% de la población), donde un 70% se trata de personas en condición de pobreza.

Asimismo, en este documento se indica que Du Bois *et al.* (2004), remarca diferentes evaluaciones de impacto y señala que los programas no han tenido mayor impacto sobre la población. Para el caso del Vaso de Leche, y que si bien Stifel y Alderman (2003) revelan que el programa está bien focalizado hacia los distritos pobres y con altos niveles de desnutrición, los mismos autores concluyen que el programa no logra elevar efectivamente el nivel nutricional de la población objetivo. Lamentablemente, el mismo problema se presenta en el caso de otros programas. Hace referencia que Cueto *et al.* (2000) indica que no encuentra impacto sobre los niveles de desnutrición en el caso del Programa de Desayunos Escolares, a pesar de que estos sí permitieron una reducción de la anemia y la deserción escolar.

Una característica de los programas alimentarios en el país son los pobres mecanismos de rendición de cuentas. No solo los estudios de evaluación de impacto indican los problemas existentes con los programas, sino que en los últimos diez años casi no se ha modificado la tasa de desnutrición crónica infantil (se mantuvo en 25% entre 1996 y 2004), a pesar de que entre 1997 y 2005 se invirtieron más de US\$ 2 mil millones en programas alimentarios. A ello hay que agregar que se han diseñado algunos mecanismos de rendición de cuentas—como por ejemplo el caso del Vaso de Leche, que cuenta con una

regla de graduación del programa—pero que en la práctica no se cumplen.

Asimismo, se señala que en el marco del proceso de descentralización se perdió una importante oportunidad para lograr incrementar la eficiencia del gasto; refiere que Alcázar y Lovatón (2005), consideran que en la transferencia de los programas del PRONAA a los municipios, la mayor parte de esfuerzos y recursos se centró en dar información sobre cómo cumplir con los mecanismos de verificación para poder recibir las transferencias, pero poco se hizo por capacitar a los gobiernos locales en lo que se refiere a la gestión de proyectos sociales, de elaboración y cumplimiento de indicadores, entre otras herramientas que podrían haber servido para utilizar y canalizar adecuadamente los nuevos recursos.

Finalmente, precisa que durante el periodo el periodo 2006-2011 en el Perú se han ejecutado programas sociales para evitar la mala nutrición de los niños, mujeres gestantes y lactantes.

2.2.2.6 El Programa del Vaso de Leche (PVL)

Antecedentes

El Programa del Vaso de Leche, es un programa social alimentario, creado mediante Ley N° 24059 “Ley de Creación

del Vaso de Leche en Todos los Municipios Provinciales de la Republica” (Ley de Creación del Programa del Vaso de Leche Ley N° 24059), destinado a la población materno – infantil en sus niveles de niños de 0 a 06 años de edad, madres gestantes y madres que dan de lactar, cuya finalidad es de abastecer con una ración alimenticia diaria de 250 cc. de leche o alimento equivalente.

Este programa surge como una respuesta social ante la inseguridad alimentaria de amplios sectores de la población considerados menos favorecidos, es por ello que este programa tiene como principal propósito ayudar a la población más vulnerable a prevenir las carencias nutricionales.

Organización

La Ley sobre la Ejecución del Programa del Vaso de Leche, Ley N° 27470 (2001), establece que en cada municipalidad Provincial y Distrital se conforma un Comité de Administración del Programa del Vaso de Leche, cuya conformación es aprobada mediante Resolución de Alcaldía con acuerdo del Concejo Municipal.

El Comité de Administración del Programa del Vaso de Leche, está integrado por las siguientes personas:

- El Alcalde o el Funcionario que delegue de acuerdo a Ley.

- Un funcionario municipal (puede ser el Jefe del PVL).
- Un representante del Ministerio de Salud.
- Un representante de la Asociación de Productores Agropecuarios de la Zona, debidamente acreditado por el Ministerio de Agricultura.
- Tres representantes de la Organización del Vaso de Leche.

Las Municipalidades Provinciales y Distritales, como responsables de la ejecución del Programa del Vaso de Leche, organizan el programa, coordinan y ejecutan la implementación del Programa del Vaso de Leche, en sus fases de selección de beneficiarios, programación, distribución, supervisión y evaluación.

Comités del Programa del Vaso de Leche

El Programa del Vaso de Leche tiene como protagonista central a las organizaciones de mujeres, quienes se encargan de atender a sus beneficiarios con la distribución diaria de las raciones del PVL, al mismo tiempo que realizan las coordinaciones necesarias con la municipalidad.

El Comité del Vaso de Leche, Ley 28540 (2005) se conforma sólo con madres que tengan hijos en edad de ser considerados como Beneficiarios: Niños y niñas de 0 a 6 años, Madres Gestantes, Madres que Dan de lactar, en situación de Pobreza

y Pobreza extrema, los mismos que residen en la jurisdicción territorial de la municipalidad.

El Comité del Vaso de Leche, está integrado por una Junta Directiva conformado por la siguiente estructura orgánica: Presidente, Vicepresidente, Secretaria de Actas, Fiscal, Almacenera, Vocal, cuya función principal es la representar a sus socias y beneficiarios, administrar y gestionar el PVL en su comité, su elección es democrática mediante una asamblea de socias, para validar la elección esta debe ser por mayoría calificada.

La Junta Directiva de los comités del Vaso de Leche, tienen una duración máxima de 2 años, no pudiendo ser reelegidas en forma inmediata. Aclarando que si la Directiva no cumple con su función y no es capaz de conducir el Comité esta debe ser cambiada en el acto, a través de una asamblea de socias donde deberán estar representadas por mayoría calificada.

Las socias que desempeñan cargos directivos son responsables ante el Comité del Vaso de Leche, conforme a las reglas de representación, excepto aquellos que no hayan participado del acto causante del daño o que dejen constancia de su posición en el acta del acuerdo respectivo (Código Civil artículo 93°– Concordancia Código Civil artículos 145°, 147° y 148°).

El artículo 2° de La Ley N° 27712, que modifica el numeral 4.1 del artículo 4° de la Ley N° 27470 establece: “en los procesos de selección de proveedores, el Comité Especial participara una representante de las Comités del Vaso de Leche elegida por el Comité de Administración, en calidad de veedora ad – honorem.

Beneficiarios

El Reglamento de la Ley N° 28540, numeral b) define como beneficiarios de los programas sociales; a las personas en situación de vulnerabilidad, exclusión o pobreza, que acceden temporalmente a bienes o servicios de uno o más programas sociales (Decreto Supremo N° 002-2008-MIMDES).

Un requisito fundamental es lo establecido en la Ley N° 27470 en su artículo 6° el que precisa que las municipalidades dan cobertura a los beneficiarios del Programa del Vaso de Leche: niños de 0 a 6 años, madres gestantes y en período de lactancia, priorizando entre ellos la atención a quienes presenten un estado de desnutrición o se encuentren afectados por tuberculosis.

Asimismo, en la medida en que se cumpla con la atención a la población antes mencionada, se extenderá la atención a los niños de 7 a 13 años, ancianos y afectados por tuberculosis.

Clasificación de los beneficiarios

Para el caso del Programa del Vaso de Leche, sus beneficiarios se clasifican de la siguiente manera:

- Beneficiarios considerados como primera prioridad.- son niños y niñas de 0 meses a 6 años, madres gestantes y madres que dan lactar.
- Beneficiarios considerados como segunda prioridad.- en la medida que los recursos asignados alcancen la atención puede extenderse a los niños y niñas de 7 a 13 años, ancianos y personas afectados por tuberculosis.

El empadronamiento de beneficiarios

El numeral 7.2 de la Ley N° 27470 establece expresamente que las municipalidades, en coordinación con el Comité de Administración del Programa del Vaso de Leche, efectuarán el empadronamiento o encuestas para determinar la población objetivo del Programa e informarán semestralmente al Instituto Nacional de Estadística, bajo responsabilidad.

De igual manera, la Norma Técnica sobre la Remisión del Resumen de Empadronamiento Distrital de los beneficiarios del Programa del Vaso de Leche, aprobada mediante la Resolución Jefatural N° 217-2006-INEI establece que el empadronamiento de la población objetivo del Programa del Vaso de Leche será convocado por la autoridad municipal en

coordinación con el Comité de Administración del Programa y se organizará con la participación de los Comités de Base y/o Comités Locales, mediante entrevista directa y llenando las fichas socioeconómicas o formatos aprobados por la municipalidad.

A fin de lograr una eficaz cobertura de beneficiarios en el Programa del Vaso de Leche, los municipios deben realizar una adecuada focalización de sus beneficiarios, para tal fin los responsables del Programa deberán aplicar una Ficha Socioeconómica Única (Resolución Ministerial N°400-2004-PCM), por medio de la cual se recogen las características socioeconómicas del hogar y es el instrumento que le permite realizar el empadronamiento de los hogares con potenciales beneficiarios.

Instrumento que se utiliza para clasificar a los hogares con potenciales beneficiarios

Se utiliza la Ficha Socioeconómica Única (Resolución Ministerial N°400-2004-PCM), para calificar a los hogares con potenciales beneficiarios, por ser la herramienta por medio de la cual, se recogen las características socioeconómicas del hogar. Esta ficha recopila información que puede ser clasificada en tres (3) componentes:

- Características de la vivienda.
- Características del hogar.
- Potencialidades del hogar.

La Contraloría General de la República y el Programa del Vaso de Leche (PVL)

La Contraloría General de la República tiene la misión de cautelar el uso eficiente, eficaz y económico de los recursos del Estado.

El Órgano Superior del Sistema Nacional de Control tiene el encargo específico de supervisar y controlar el gasto del Programa del Vaso de Leche a nivel provincial y distrital, por lo que las municipalidades deben rendir cuenta del gasto efectuado y origen de los alimentos adquiridos.

Al respecto, el Programa del Vaso de Leche fue creado mediante la Ley N° 24059 del 4 de enero de 1985, y cuenta con Normas Complementarias para su ejecución, establecidas mediante las leyes N° 27470 (3 de junio del 2001) y N° 27712 (30 de abril del 2002).

"El control se realiza bajo las modalidades: (i) Formato PVL y Formato Ración A o B, según corresponda, registrados en el aplicativo informático "Sistema Programa del Vaso de Leche"

establecido mediante la Directiva N° 015-2013-CG/CRL de 18 de octubre de 2013, (ii) Exámenes Especiales al PVL conforme a lo señalado en la Directiva N° 07-99-CG/SDE del 1 de octubre de 1999; y otras que correspondan."

Las municipalidades, para la ejecución del Programa del Vaso de Leche, deben tener en cuenta, entre otras, la normativa referida al empadronamiento de beneficiarios, que incluye la Norma Técnica sobre la Remisión del Resumen de Empadronamiento Distrital de los beneficiarios del Programa del Vaso de Leche establecido con la Resolución Jefatural N° 217-2006-INEI del 18 de julio del 2006. Asimismo, deben cumplir con lo establecido en la Resolución Ministerial N° 711-2002-SA/DM del 17 de abril del 2002, a través de la cual se aprueban los Valores Nutricionales Mínimos de la Ración del Programa del Vaso de Leche.

2.2.2.7 Programa Integral de Nutrición (PIN)

Los autores Arlette Beltrán y Janice Seinfeld (2010), indican que la desnutrición crónica infantil en el Perú es un problema grave. Según estándares internacionales, casi el 30% de niños menores de cinco años sufre de este mal.

Reconociendo los altos costos sociales y económicos que genera la desnutrición, se han desarrollado, desde hace varios años, políticas públicas que intentan reducirla y/o erradicarla; sin embargo, estos esfuerzos no han sido suficientes. A pesar de más de veinte años de políticas y programas contra la desnutrición, la prevalencia de la misma sigue siendo elevada, así como lo son también las diferencias en esta materia entre individuos de distintas regiones y de distintos quintiles de riqueza.

El PRONAA ha iniciado, desde el año 2006, una etapa de reestructuración intensiva que ha implicado la fusión de los diversos programas que manejaba en materia nutricional y la transferencia de otros a los gobiernos locales. De la fusión resultó el Programa Integral de Nutrición (PIN), que es el principal programa de lucha contra la desnutrición en el país. El PIN tiene dos componentes, el alimentario y el educativo. El componente alimentario, dirigido a los niños menores de tres años, debería ser su eje central, ya que la inversión en ese grupo de edad es más efectiva y tiene mayores rendimientos en el largo plazo.

La descentralización del PIN debe ser una prioridad, dado el contexto que vive el país.

Sin embargo, ésta se ha aplazado para finales de 2009. Este atraso se debe, en parte, a los cambios que ha sufrido desde su fusión, pero sobre todo a la escasa capacidad de gestión de los gobiernos locales para manejar este tipo de actividades. Por ello, la descentralización tiene como precondition el desarrollo de dichas capacidades.

En el Perú el Programa Integral de Nutrición-PIN, es un programa social de apoyo alimentario que brinda el estado peruano cuyo principal objetivo es combatir la desnutrición infantil (Resolución Directoral N° 395-2006-MIMDES-PRONAA/DE). Se ejecutó por el Programa Nacional de Apoyo Alimentario - PRONAA.

El Programa Integral de Nutrición-PIN, fue creado como un programa preventivo promocional, orientado a la población según etapa de ciclo de vida y bajo el enfoque de protección del capital humano, priorizando su acción hacia los niños y niñas menores de 3 años, madres gestantes y lactantes pobres y extremadamente pobres del país, así como aquellos con alto riesgo nutricional.

El PIN fue creado a partir de la fusión y reforma de seis (6) programas nutricionales ejecutados por el PRONAA hasta fines del 2006:

- Programa de complementación alimentaria para grupos de mayor riesgo (PACFO).- cuyo objetivo era prevenir la desnutrición y evitar daños irreversibles en el crecimiento y desarrollo intelectual de los infantes comprendidos entre los 6 a 36 meses de edad, residentes en los departamentos de mayor pobreza.
- Programa de alimentación y nutrición de la familia de alto riesgo (PANFAR).- cuyo objetivo era mejorar el estado nutricional de los niños y niñas menores de 36 meses y de sus madres, identificadas en aquellas familias de zonas de extrema pobreza del país, con riesgo a sufrir desnutrición crónica.
- Comedores infantiles.- cuyo objetivo era contribuir al estado nutricional de la población infantil menor de seis (6) años de edad, mediante la asistencia alimentaria y actividades de motivación y capacitación a madres.
- Programa de desayunos escolares.- cuyo objetivo era mejorar el nivel nutricional de la población escolar entre 4 y 13 años de edad que estudia en los centros educativos estatales ubicados en áreas de extrema pobreza del país; que conlleva mejorar las tasas de escolaridad y la capacidad de aprendizaje.
- Programa de almuerzos escolares.- cuyo objetivo era complementar la alimentación de la población escolar,

prioritariamente en zonas con alta tasa de desnutrición infantil y situación de extrema pobreza, en la perspectiva de mejorar su capacidad de aprendizaje y asistencia a la escuela.

- Programa de CEIS y PRONOEI.- Objetivo.- Mejorar el estado nutricional y prevenir retrasos en el crecimiento de la población infantil localizados en los distritos de extrema pobreza a nivel nacional.

Esta fusión y reforma se llevó a cabo con el objetivo de atacar la problemática nutricional de una manera integral y multisectorial. Así, dentro de la fusión y rediseño, se incorpora el concepto de corresponsabilidad y participación del beneficiario, pues, en la ejecución final del programa, participan tanto madres como escolares.

PRONAA, desde el año 2007 implementó el Programa Integral de Nutrición-PIN, con la finalidad de proporcionar atención integral en materia de alimentación, nutrición, salud y educación nutricional, con una cobertura nacional y de carácter integral y multisectorial, coordinándose para estos efectos con el MIMDES, Ministerio de Salud y Ministerio de Educación, así como con los Gobiernos Locales, Gobiernos Regionales, la cooperación internacional y la sociedad civil.

Entre el 2006 y octubre del 2011, el PIN se encontraba bajo el pliego del otrora Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES), a cargo del PRONAA. Sin embargo, con la creación del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, en octubre del 2011, la unidad ejecutora PRONAA fue adscrita a este nuevo ministerio, el cual puso al PIN (al igual que a otros programas sociales) en un periodo de evaluación y reestructuración.

Presupuesto

Mediante la Resolución Ministerial N° 909-2006-MIMDES, de fecha 27 de diciembre de 2006, se aprueba el desagregado del Presupuesto Institucional de Apertura- PIA para el año Fiscal 2007 del Pliego 039: Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, por el monto de S/. 985'329,288, que en su Anexo 2 incluye el monto de S/. 482'517,856 para la Unidad Ejecutora N° 005: PRONAA por la fuente de financiamiento de Recursos Ordinarios.

El Subprograma Infantil del PIN - SPIN

Según la evaluación del programa integral de nutrición pin- sub programa infantil -SPIN del 31 de mayo de 2010, realizado por el Instituto Nacional de Salud, cuyo objetivo de la misma fue evaluar el Sub Programa Infantil del PIN (niños de 6 a 36 meses de edad) con relación al estado nutricional, salud y gestión; mediante indicadores antropométricos, dietéticos,

bioquímicos y los procesos de gestión del subprograma, y que servirá como línea de base del mismo; se determinó lo siguiente:

En el año 2007, y con el objetivo de luchar contra la desnutrición, el Gobierno inició el desarrollo de dos medidas concretas dirigidas a unir esfuerzos intersectoriales: a) la implementación del Programa Integral de Nutrición (PIN) y b) El Programa Articulado Nutricional (que tuvo un proceso de maduración más lento).

El principal objetivo del PIN es: contribuir a prevenir la malnutrición en niños y niñas hasta los 12 años de edad priorizando a los menores de 3 años en situación de vulnerabilidad nutricional y mejorando su calidad de vida.

El PIN tiene dos subprogramas: el Subprograma Infantil que atiende a niños de 6 a 36 meses y madres gestantes y lactantes; y el Subprograma Pre escolar y Escolar, que atiende a niños de 3 a 12 años.

Los componentes del PIN son: a) Componente Educativo, b) Componente de Monitoreo y Evaluación y c) Componente Alimentario.

El Sub Programa Infantil, objeto de la presente evaluación, está dirigido a niños y niñas de 6 a 36 meses de edad y madres

gestantes y lactantes identificadas por los establecimientos de salud, mediante el apoyo de una papilla fortificada y una canasta de alimentos.

Tiene como objetivos:

- Contribuir a la prevención de la desnutrición crónica.
- Contribuir a la prevención de la anemia de madres gestantes, lactantes, niños y niñas.
- Promover lactancia materna exclusiva hasta los 6 meses
- Promover adecuada y oportuna alimentación complementaria.
- Promover conductas saludables en madres gestantes y lactantes.
- Promover intervención integral de la atención en salud, alimentación y nutrición a niños y niñas.

Sus estrategias de intervención son:

- Atender a niños y niñas menores de 3 años de edad, de los distritos de 1er. y 2do. quintil de pobreza y de forma focalizada a los del 3er, 4to y 5to quintil.
- Esta atención se hace a través de los EE.SS. mejorando la focalización y disminuyendo la subcobertura de la atención en niños y niñas de este grupo etéreo.
- Atender a madres gestantes y lactantes en el ámbito nacional

- Brindar una canasta alimentaria preferentemente de producción local que permita cubrir los requerimientos de energía, proteínas y micronutrientes en la población objetivo.
- Desarrollar acciones orientadas a la generación de conductas saludables en las madres y en las familias, fortaleciendo las ya existentes e incorporando aquellas que requieren.
- Promover que los niños y niñas se incorporen en el Seguro Integral de Salud – SIS.
- Sistema de Monitoreo y Evaluación, que viene funcionando en coordinación con el sector salud.

La canasta alimentaria para el niño de 6 a 36 meses comprende:

Papilla: 3 bolsas de 900 g = 2,700 g

Cereales: 2 bolsas de 1 Kg. = 2,000 g

Menestras: 1 bolsa de 1/2 Kg. = 500 g

Aceite vegetal: 1 botella de 1 Lt. = 900 g

La ración tiene un peso total de 203.3 gr. por día por niño y el aporte nutricional es: 85 % de energía, 111.1% de proteínas, 100% de hierro y 70 % de otros micronutrientes.

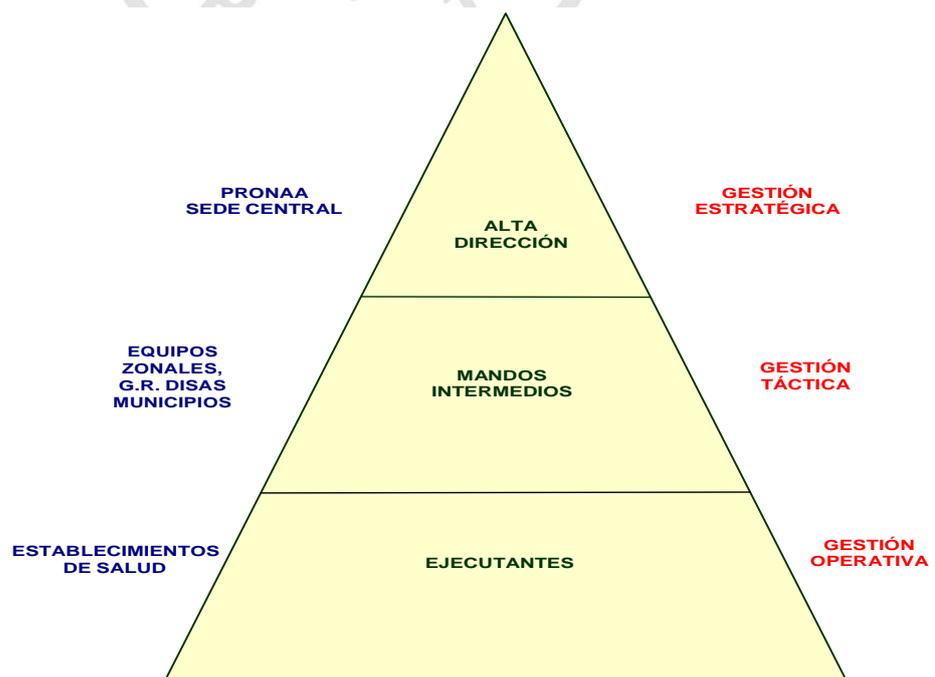
La programación para la entrega debía realizarse para 30 días

del mes, durante los meses de enero a diciembre.

Como el modelo de organización del SPI del PIN, tiene una organización piramidal semejante a la mostrada en el gráfico No.1, se evaluó cada componente de la gestión en cada nivel. Así, para evaluar la macro gestión se entrevistó a los responsables del Sub Programa del PIN del PRONAA y a nivel de mezo gestión se entrevistó a los jefes zonales del PRONAA en el caso de Lima Metropolitana y a los responsables de los Comité de Gestión Local de los municipios para el dominio “Resto de municipios”. A nivel de micro gestión se entrevistó a los responsables de recepcionar y distribuir las canastas del SPI del PIN de cada EE.SS. Presentan el gráfico N°1.

Gráfico N° 1

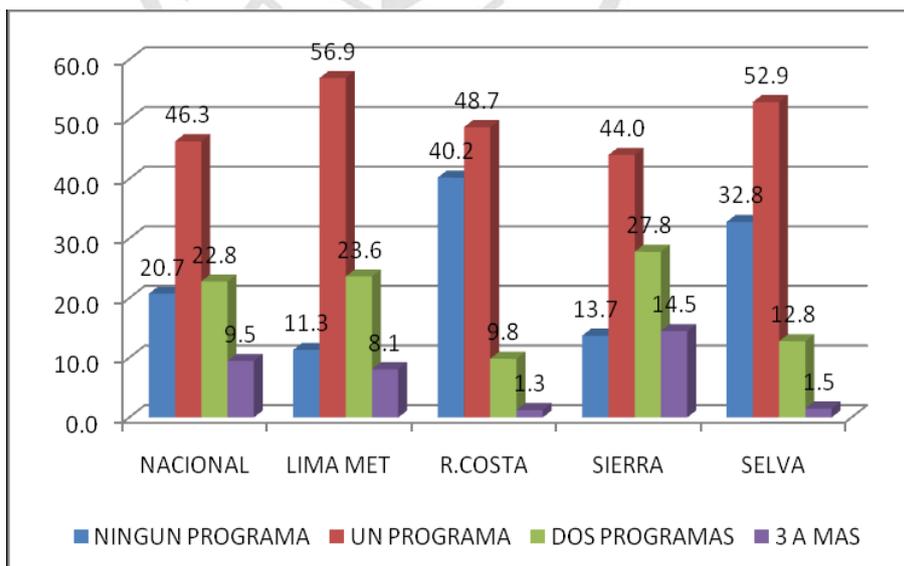
Pirámide de Gestión y Tipos de Gestión



Familias del Subprograma Infantil del PIN - SPI que se benefician de otros Programas Sociales

Como se aprecia en el gráfico N° 2 que presentan, alrededor del 79% de familias beneficiarias del SPI del PIN, se benefician además con uno o más programas sociales, llegando esta cifra al 89% en el dominio de Lima Metropolitana. Los programas con mayor afiliación son: el vaso de leche (69.3%) y el SPE del PIN con 25.3%. Indican que en la Sierra resalta la afiliación al programa JUNTOS de un 26% de familias (indica ver tabla No. 15).

Gráfico N° 2
Familias que se benefician con uno o más programas sociales



Estos resultados son parte de la cultura de la pobreza, donde las familias tratan de obtener la mayor ventaja posible de los programas sociales para la alimentación de la familia. Lo importante a resaltar es que, estos programas no se superponen y son complementarios, atendiendo a diferentes segmentos de la población, con excepción del vaso de leche que se superpone con el SPE.

Se considera importante mostrar la tabla N°1 que indican:

Tabla N° 1

Participación en programas sociales PROGRAMAS	NAC		LIMA MET		R. COSTA		SIERRA		SELVA	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
PIN (Desayuno escolar)	146,587	25.3	1,259	40.1	15,987	17.7	127,368	31.8	1,974	2.3
Comedor Popular	29,563	5.1	553	17.6	4,451	4.9	17,524	4.4	7,035	8.1
Donación Directa de alimentos	2,667	0.5	96	3.0	1,228	0.3	1,343	1.5		
Vaso de leche	403,409	69.3	1,909	60.7	42,381	46.9	304,168	75.7	54,950	62.9
PAN TBC	1,639	0.3	25	0.8	115	0.1	1,498	0.4		
Juntos	107,317	18.4	553	0.6	103,956	25.9	2,808	3.2		
Programa WAWA WASI	14,672	2.5	132	4.2	179	0.2	14,361	3.6		
Alimentos por trabajo (PRONAMACHS)	2,428	0.4	550	0.6	632	0.2	1,247	1.4		
Alimentos por trabajo (ONG's)	1,925	0.3	372	0.4	789	0.2	764	0.9		
Otros	4,200	0.7	52	1.6	550	0.6	2,835	0.7	5	1.1

Los riesgos percibidos por los funcionarios de los EZ para cumplir con los objetivos del SPI son principalmente: la falta de compromiso del Sector Salud y su no coordinación con el EZ (4 de 17), la falta de una buena focalización (4 de 17) y en ella se señala la mala información acerca de los datos poblacionales con que cuentan. También son señalados como barreras el escaso presupuesto y personal (3 de 17) la escasa infraestructura con que

cuenta el EESS (3 de 17) y las distancias y falta de movilidad para llegar con el apoyo (3 de 17).

En Lima Metropolitana, en la entrevista a aplicada a funcionarios del EZ Callao, señala que las principales riesgos o barreras para cumplir con los objetivos del programa son: la falta de convenios (debemos anotar aquí, que para que haya una relación más fluida entre el PRONAA y los EESS del Sector Salud, debe existir un convenio donde ambos asumen responsabilidades y funciones) y el desabastecimiento, esto último debido a cambios en el mercado de alimentos y en ellas los factores de estacionalidad.

Un 68% (90 de 133) de funcionarios de los Establecimientos de Salud-EESS, señalan como riesgos o barreras, la falta apoyo económico, no tienen transporte, falta de presupuesto, falta de personal exclusivo para el SPI, el tiempo es insuficiente para dedicarse al SPI y la falta de apoyo logístico y de infraestructura. Un 40% (53 de 133) señala riesgos o barreras provenientes de los beneficiarios, como la pobreza en que se encuentran, la falta de educación, la resistencia al cambio de costumbres; la falta de interés de las madres y de la comunidad por el SPI que hace que no recojan canasta. En zona rural, el principal riesgo o barrera es la dispersión de la comunidad y su

desorganización, que hace que no se apoye los fines del SPI, aunándose a ello la barrera del idioma.

Satisfacción de los usuarios internos y externos

a) Usuarios externos

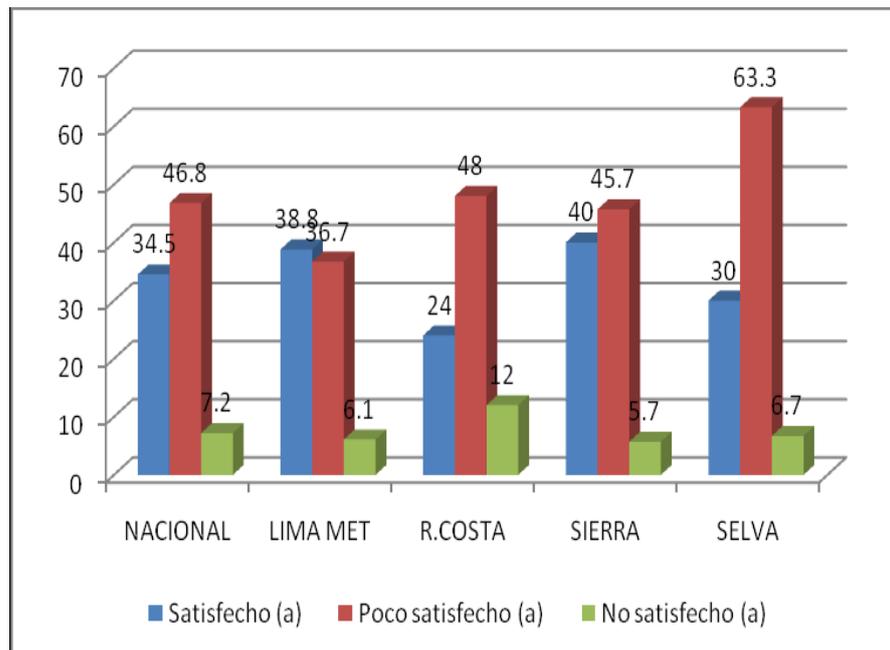
Se preguntó a las madres beneficiarias si estaban muy satisfechas, satisfechas, poco satisfechas o insatisfechas con la papilla que distribuye el SPI.

Como se aprecia en la tabla N° 2 que presentan, la mayoría de madres (86%) manifestó estar muy satisfecha o satisfecha con la papilla; sin embargo en el dominio Sierra, el grado de poca satisfacción o insatisfacción llega al 14.4%.

Tabla N° 2

Satisfacción con la papilla del SPI del PIN VARIABLE	Nacional		Lima Metropolitana		Resto Costa		Sierra		Selva	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Muy satisfecho	98,160	16.9	859	27.3	9,124	10.1	72,912	18.1	15,265	17.5
Satisfecho	407,439	69.9	1,979	62.9	68,673	76.0	271,329	67.5	65,457	75.0
Poco satisfecho	72,803	12.5	274	8.7	11,085	12.3	55,247	13.8	6,197	7.1
Nada satisfecho	4,089	0.7	33	1.0	1,430	1.6	2,245	0.6	382	0.4
Total	98,160	16.9	859	27.3	9,124	10.1	72,912	18.1	15,265	17.5

Gráfico N° 2



Del 13.2% que están insatisfechas, las principales razones dadas fueron: la papilla no le gusta al niño (64% nacional y 81% en Lima M.), no dan la ración completa (10.4% nacional y 18% en Sierra) y la papilla no llega a tiempo al E.S. (8.8% nacional y 12% en Sierra).

Las razones que esgrimen los funcionarios de los EESS que están satisfechos con el funcionamiento del SPI (Tabla N° 3), es que consideran que el Programa Ayuda a los más necesitados, señalado por el 60.4% de funcionarios de EESS a nivel nacional y 78.6% en la Sierra. Otra razones son que Recupera el estado nutricional del niño, 22.9% a nivel nacional, y que Aumenta la asistencia de niños a sus controles (20.8%).

Tabla N° 3
Razones de la Satisfacción con el funcionamiento del SPI de
los funcionarios de Establecimiento de Salud

los funcionarios de EESS Razones	Total	Lima Metropolitana	Resto Costa	Sierra	Selva
%	%	%	%	%	%
Recupera estado nutricional del niño	22.9	21.1	33.3	21.4	22.2
Ayuda a los más necesitados	60.4	63.2	33.3	78.6	44.4
Mayor comunicación con centro de salud	6.3	10.5	0.0	7.1	0.0
Se distribuye a tiempo	4.2	5.3	16.7	0.0	0.0
Han aumentado ración	4.2	10.5	0.0	0.0	0.0
Aumenta la asistencia a sus controles	20.8	0.0	50.0	21.4	44.4

2.3 Definiciones conceptuales

a. Fiscalización del gasto público

Efectividad

La efectividad es el equilibrio entre la eficacia y la eficiencia, es decir entre la producción y la capacidad de producción.

Por lo tanto, la efectividad es conseguir el efecto deseado, mediante la ejecución correcta de las tareas, maximizando la utilización de recursos disponibles.

Gasto Público

El gasto público es la cantidad de recursos financieros, materiales y humanos que el sector público representado por el gobierno

utiliza para el cumplimiento de sus funciones, entre las que se encuentran, de manera primordial, la de satisfacer los servicios públicos de la sociedad, dar más empleo, estimular la actividad económica, crear la infraestructura productiva del país, brindar educación gratuita de calidad, proporcionar servicios de salud, etc. y mejorar el nivel de su calidad de vida.

El gasto público es un derecho de la sociedad a que le devuelvan algunos recursos económicos que el gobierno captó vía ingresos públicos, por medio de su sistema tributario principalmente, por la explotación de sus riquezas (minerales, flora y fauna) y de su infraestructura (carreteras, pistas, puentes, inmuebles, aeropuertos).

Fiscalización

Se denomina fiscalización al proceso mediante el cual se ejercen controles con la finalidad de evitar comportamientos que se aparten de derecho. Los mismos pueden ser ejercidos por el estado o por entidades autónomas que quieren evitar algún tipo de comportamiento irregular. En un caso concreto que se relaciona con la violación de la ley existe la figura del fiscal, persona encargada de encontrarlas pruebas para demostrar la comisión de un ilícito. La fiscalización es una tarea imprescindible en cualquier país que mantiene normas que hacen al buen funcionamiento de la sociedad.

La fiscalización también debe llevarse a cabo al interior del mismo estado, para tener control de posibles casos de corrupción o enriquecimiento ilícito. Lamentablemente existen casos en donde la misma corrupción alcanza incluso a estos mismos organismos, pero no dejan de ser un dique de contención contra actividades que contradicen las leyes.

Por tanto, los esfuerzos por implementar la fiscalización a los programas sociales no sólo deben incrementarse; también debe asegurarse la calidad de los mismos. De lo contrario, poca o ninguna utilidad tendrán.

Comparando las definiciones y procedimientos descritos sobre la Fiscalización y Control Gubernamental que se exponen en el marco teórico, se determina que ambos se refieren a lo misma acción de cautela del adecuado uso de los recursos público, y teniendo en cuenta que la Contraloría General de la República del Perú es una Entidad Superior de Fiscalización, se ha considerado más apropiado, para denominarla en esta investigación como FISCALIZACIÓN DEL GASTO PÚBLICO, con la finalidad de que sea comprendida por todos los auditores del sector público a nivel internacional y cualquier otra persona interesada en el presente tema de investigación.

b. Rentabilidad Social de los programas sociales

La rentabilidad social

Este tipo de rentabilidad, es como contrapartida de rentabilidad económica, es proveer a la sociedad más beneficios que pérdidas. El estado tiene como fin este tipo de rentabilidad, puesto que su objetivo más importante no es generar ganancias sino dar a la sociedad un servicio que le sea útil y le evite problemas, oportunidad de desarrollo y tener un adecuado nivel de vida.

Programa Social

Programa Social es un proyecto para resolver los problemas de la sociedad, mediante la identificación de objetivos y una o varias metas, con recursos previamente determinados. Según el nivel en que se elabora puede ser global, sectorial, institucional y específico. De acuerdo a su temporalidad y al ámbito territorial que comprende puede ser nacional o regional y de mediano y corto plazo, respectivamente.

Los objetivos generalmente son el mejoramiento del nivel de satisfacción de las necesidades básicas de la población, mediante actividades u obras de carácter público o masivo, que tienen como beneficiarios a personas en situación de pobreza o extrema pobreza, con la meta de generar un conjunto de condiciones para que las personas puedan acceder a oportunidades, desenvolverse

en la vida, y generar sus ingresos como parte de la estrategia para superar la pobreza y extrema pobreza.

La rentabilidad social de los programas sociales

Es proveer a un determinado grupo de individuos, denominados beneficiarios, oportunidad de desarrollo y tener un adecuado nivel de vida, para que puedan acceder a oportunidades para superar la pobreza y extrema pobreza.

2.4 Formulación de hipótesis

2.4.1 Hipótesis general

La fiscalización realizada por el sistema nacional de control al gasto público incide significativamente en la rentabilidad social de los programas sociales en el Perú.

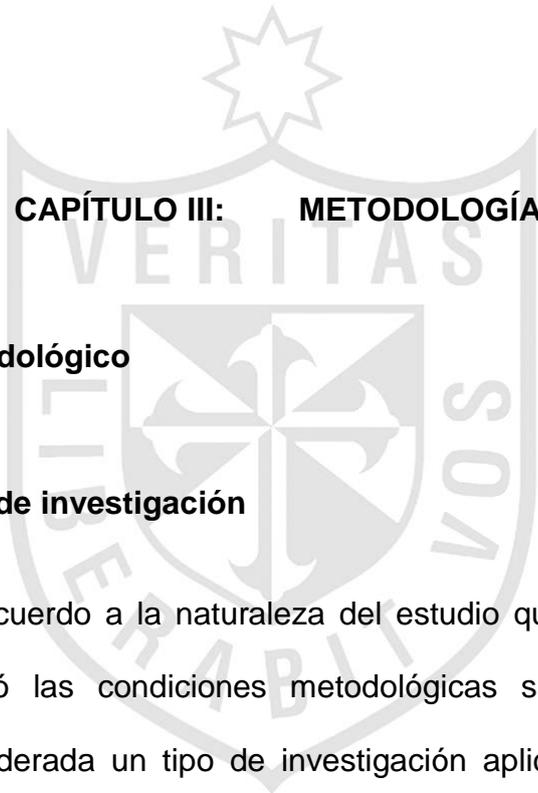
2.4.2 Hipótesis específicas

- a. Existe una relación directa entre la fiscalización y el uso deficiente del recurso económico de los programas sociales: caso Programa del Vaso de Leche- PVL y el Programa Integral de Nutrición - PIN.
- b. La oportunidad de la fiscalización del gasto público incide favorablemente en el cumplimiento de metas y objetivos de

los programas sociales: caso Programa del Vaso de Leche- PVL y el Programa Integral de Nutrición - PIN.

- c. Con una metodología de fiscalización orientada a resultados, el Sistema Nacional de Control garantiza la rentabilidad de los programas sociales: caso Programa del Vaso de Leche- PVL y el Programa Integral de Nutrición - PIN.





CAPÍTULO III: METODOLOGÍA

3.1 Diseño metodológico

3.1.1 Tipo de investigación

De acuerdo a la naturaleza del estudio que se ha planteado, reunió las condiciones metodológicas suficientes para ser considerada un tipo de investigación aplicada. Se realizó un trabajo de campo con la aplicación de instrumentos (encuestas), además fue del tipo no experimental.

3.1.2 Nivel de investigación

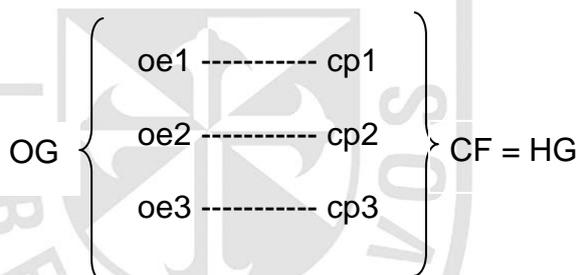
La investigación de acuerdo a la finalidad que persigue, su nivel fue de naturaleza Descriptiva – Explicativa.

3.1.3 Métodos

El principal método que se utilizó en la presente investigación fue el método de encuestas.

3.1.4 Diseño

En cuanto al estudio de la Tesis, la naturaleza reunió las características de una investigación por objetivos, de acuerdo a lo que se plantea en el esquema siguiente:



Donde:

- OG = Objetivo general
- oe = Objetivo específico
- cp = Conclusión parcial
- CF = Conclusión final
- HG = Hipótesis general

3.2 Población y muestra

3.2.1 Población

La población estuvo conformada por personal auditor del Sistema Nacional de Control que se dedica a la fiscalización del sector público a nivel de programas sociales en el Perú, específicamente del Programa del Vaso de Leche y programas cuyo objetivo es la nutrición infantil. De acuerdo a información obtenida, existen un total de 1,600 auditores que laboran en los gobiernos locales y otras entidades públicas a nivel nacional que administran programas de nutrición infantil; sin embargo, no todos están dedicados a auditar o fiscalizar los programas sociales. Se estima que la cantidad de auditores que han venido desarrollando la fiscalización a los programas sociales de nutrición infantil de manera continua, en cautela de los recursos de dichos programas estatales son aproximadamente 277 auditores.

3.2.2 Muestra

Para el cálculo de la muestra se utilizó la fórmula propuesta por los autores Hernandez Lerna (1979) y Spiegel Murray (1979): Aplicamos un cuestionario preparado.

$$n = \frac{Z^2 p^* q^* N}{Ne^2 + Z^2 p^* q^*}$$

Donde:

N = El total del universo (población)

n = Tamaño de la muestra

p = Probabilidad a favor

q = Probabilidad en contra

p y q = Representan la probabilidad de la población que presenta una variable de estar o no incluida en la muestra, cuando no se conoce esta probabilidad por estudios se asume que p y q tienen el valor de 0.5 cada uno.

Z = Las unidades de desviación estándar que en la curva normal definen una probabilidad de error 0.05, esto equivale a un intervalo de confianza del 95%. En la estimación de la muestra el valor de Z=1.96

e = Error estándar de la estimación 0.05

Conocida la fórmula, procedemos a determinar el tamaño de la muestra en un universo de 277 personas especialistas en fiscalización, donde aplicamos un cuestionario preparado.

$$n = \frac{(1.96)^2 (0.5) (0.5) * 277}{(277) (0.05)^2 + (1.96)^2 * (0.5) (0.5)}$$

Muestra (n) : 161 personas

3.3 Operacionalización de variables

Variable Independiente - Indicadores

- X. La Fiscalización del gasto público
 - X1. Cumplimiento de metas y objetivos del gasto público
 - X2. Eficacia de la fiscalización del gasto público
 - X3. Cumplimiento de las recomendaciones disminuye el nivel de la desnutrición
 - X4. Recomendaciones que previenen el mal uso de los recursos

Variable Dependiente - Indicadores

- Y. Rentabilidad social de los programas sociales: Caso programa nutricionales (El Programa del vaso de leche y el Programa Integral Nutrición)
 - Y1. Grado de satisfacción de los beneficiarios
 - Y2. Cantidad y calidad de los beneficiarios
 - Y3. Disminución del nivel de la pobreza extrema
 - Y4. Incremento del nivel de nutrición

3.4 Técnicas de recolección de datos

Técnica de encuesta

La encuesta fue estructurada por la tesista y se realizó basándose en guía de preguntas específicas y se sujeta exclusivamente a estas.

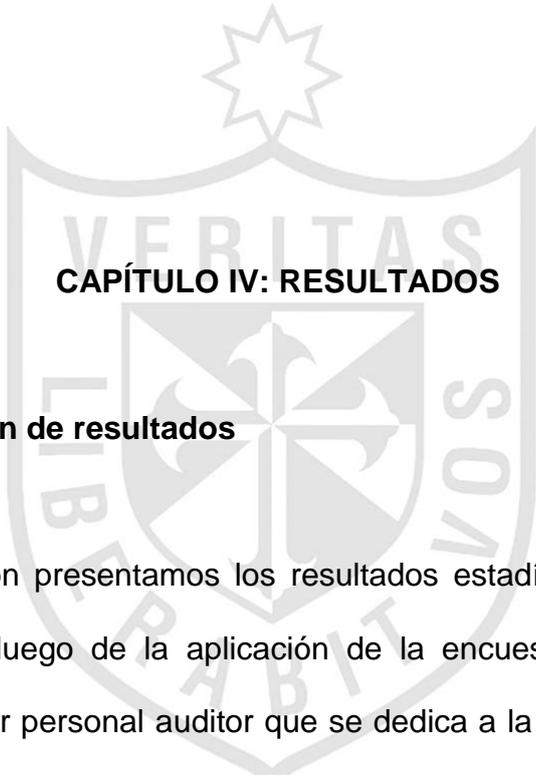
3.5 Técnicas para el procesamiento de la información

Se recopiló la información de los instrumentos aplicados y fue procesada la información para obtener las tablas y gráficos estadísticos que fueron analizados.

3.6 Aspectos éticos

La presente Tesis, ha sido diseñada teniendo en cuenta las normas establecidas por la Sección de Postgrado de la Facultad de Ciencias Contables, Económicas y Financieras de la Universidad de San Martín de Porres, y ciñéndonos a la estructura aprobada por la universidad; con la finalidad de proponer alternativas de mejora respecto a la fiscalización de los programas sociales de nutrición infantil, estudiados.

Del mismo modo en la presente investigación se ha respetado el Código de Ética de la Universidad de San Martín de Porres, así como los derechos de autoría y propiedad intelectual.



CAPÍTULO IV: RESULTADOS

4.1 Interpretación de resultados

A continuación presentamos los resultados estadísticos a los que se han llegado luego de la aplicación de la encuesta a 161 personas integrados por personal auditor que se dedica a la fiscalización pública a nivel de programas sociales en el Perú, específicamente del Programa del Vaso de Leche y el Programa Integral de nutrición.

Tabla 01

El cumplimiento de metas y objetivos del gasto público influye en el cumplimiento de los objetivos de los programas sociales (PS)

Se cumple metas y objetivos de PS	Audidores	Porcentaje
Si	88	55
No	73	45
Desconoce	0	0
Total	161	100

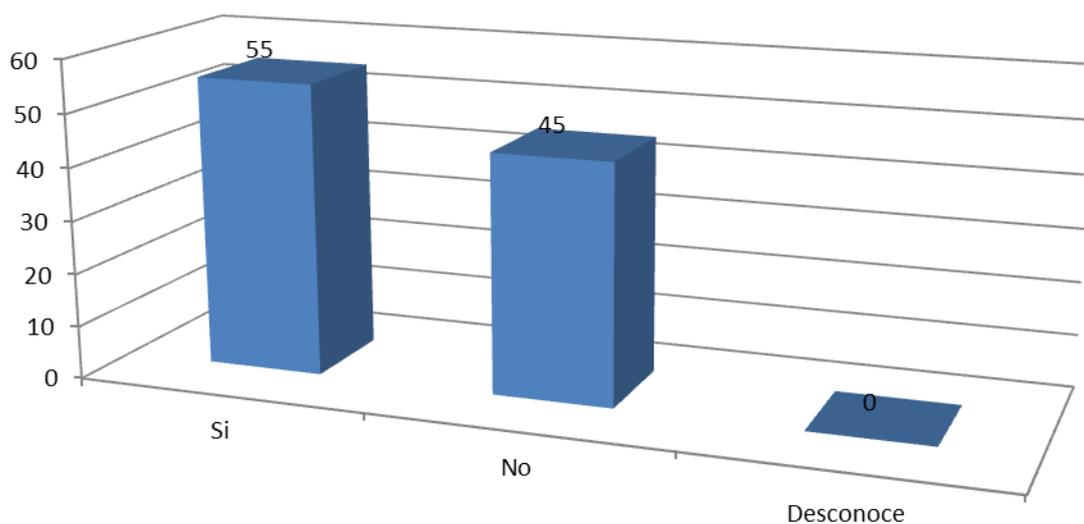
Fuente: Encuesta aplicada al personal auditor del Sistema Nacional de Control, que realizan auditoría en los programas sociales: Programa del Vaso de Leche y Programa Integral de Nutrición. 2014.

Interpretación:

El gasto público, es el conjunto de gastos oficiales que realiza el país durante un año determinado el cual se encuentra especificado en el presupuesto anual de la República. La importancia y el eficaz manejo de los recursos públicos de este país o de cualquier otro país constituyen los pilares y parte fundamental del desarrollo y crecimiento de éste. En ese sentido, si el gasto público para la ejecución de los programas sociales está adecuadamente programado de acuerdo a sus metas y objetivos, el cumplimiento de éstos debe permitir el cumplimiento de los objetivos de los programas sociales a consideración del 55% de auditores; mientras que el 45% restante manifestó que el cumplimiento de las metas y

objetivos del gasto público, no incide en el cumplimiento de los objetivos de los programas sociales.

Gráfico 01
El cumplimiento de metas y objetivos del gasto público influye en el cumplimiento de los objetivos de los programas sociales



Fuente: Tabla 01



Tabla 02

La eficiencia de la fiscalización del gasto público incide en el incremento de la cantidad y calidad de los beneficiarios de los programas sociales

La eficiencia de la fiscalización del gasto público incide en los PS	Audidores	Porcentaje
Si	143	89
No	18	11
Desconoce	0	0
Total	161	100

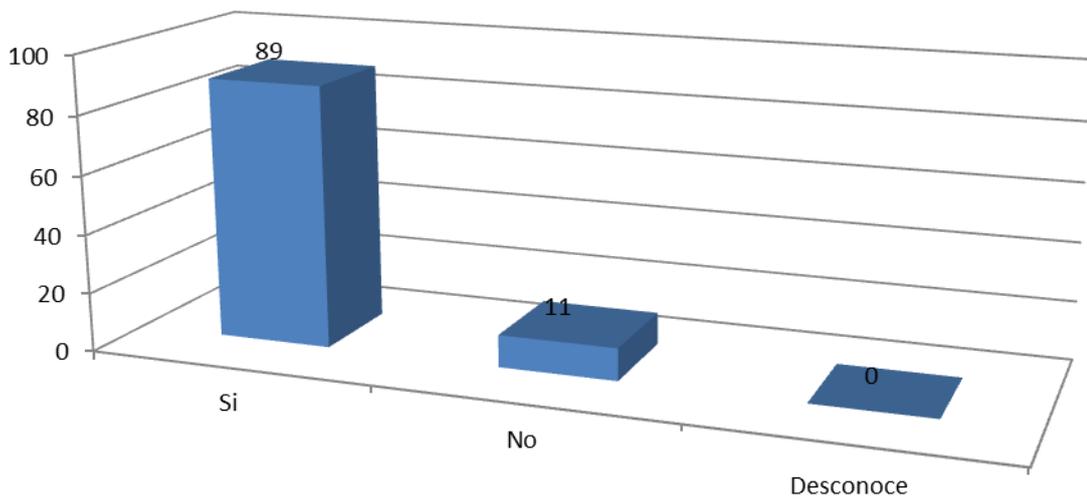
Fuente: Encuesta aplicada al personal auditor del Sistema Nacional de Control, que realizan auditoría en los programas sociales: Programa del Vaso de Leche y Programa Integral de Nutrición. 2014.

Interpretación:

Todos los órganos del estado están sujetos a fiscalización unos en menor intensidad que otros. En el caso de la fiscalización del gasto público en programas sociales, el 89% de auditores que realizan auditoría en los programas sociales del gobierno, manifestaron que la eficiencia de la fiscalización del gasto público incide en el incremento de la cantidad y calidad de los beneficiarios de los programas sociales, mientras que el 11% no opinan de esa manera,

porque consideran que los programas sociales son utilizados como justificación para desembolsar recursos, sin asegurar calidad de los servicios, debido a la falta de una gestión pública eficiente y eficaz que desconocen el tema nutricional.

Gráfico 02
La eficiencia de la fiscalización del gasto público incide en el incremento de la cantidad y calidad de los beneficiarios de los programas sociales



Fuente: Tabla 02

Tabla 03

El cumplimiento de las recomendaciones de la fiscalización de los programas sociales de nutrición infantil, logran la disminución de la desnutrición de la población en extrema pobreza

Existe disminución de la desnutrición	Audidores	Porcentaje
Si	89	56
No	36	22
Desconoce	36	22
Total	161	100

Fuente: Encuesta aplicada al personal auditor del Sistema Nacional de Control, que realizan auditoría en los programas sociales: Programa del Vaso de Leche y Programa Integral de Nutrición. 2014.

Interpretación:

El 56% de Auditores, sostuvieron que la implementación de las recomendaciones derivadas de la fiscalización de los gastos de los programas sociales, logran la disminución de la desnutrición de la población en extrema pobreza. En efecto, las recomendaciones están orientadas al cumplimiento de lo dispuesto en la normativa principalmente respecto al tipo de beneficiario, cantidad de la ración alimenticia y la oportunidad de su distribución.

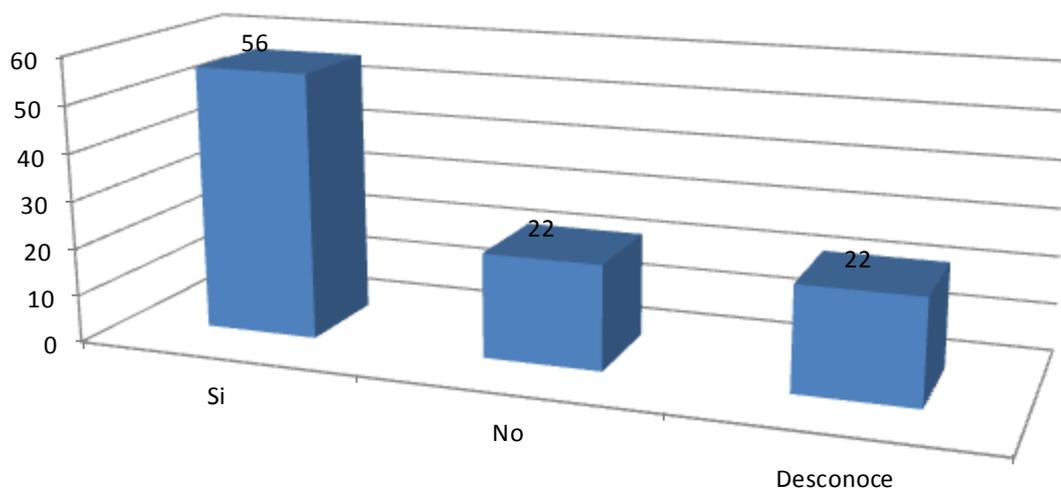
Por otro lado, 22% de auditores de programas sociales sostuvieron que esto no ocurre así, porque la disminución de la desnutrición

infantil depende de muchos factores y por tanto de muchos actores, por lo cual es necesario mejorar otros indicadores de la desnutrición que también afectan el desarrollo y crecimiento de los niños; asimismo que, los administradores se encuentren preparados para cumplir a cabalidad con lo dispuesto en la normatividad vigente, y sean honestas y con sentido social y no político.

Mientras que otro 22% manifestó desconocer sobre el tema.



Gráfico 03
Las recomendaciones de la fiscalización, logran la disminución de la desnutrición de la población en extrema pobreza, mediante los programas sociales



Fuente: Tabla 03

Tabla 04

Las recomendaciones de la fiscalización previenen el mal uso de los recursos públicos, incidiendo en el incremento de los niveles de nutrición de los más pobres

Existe incremento de los niveles de nutrición	Audidores	Porcentaje
Si	89	56
No	36	22
Desconoce	36	22
Total	161	100

Fuente: Encuesta aplicada al personal auditor del Sistema Nacional de Control, que realizan auditoría en los programas sociales: Programa del Vaso de Leche y Programa Integral de Nutrición. 2014.

Interpretación:

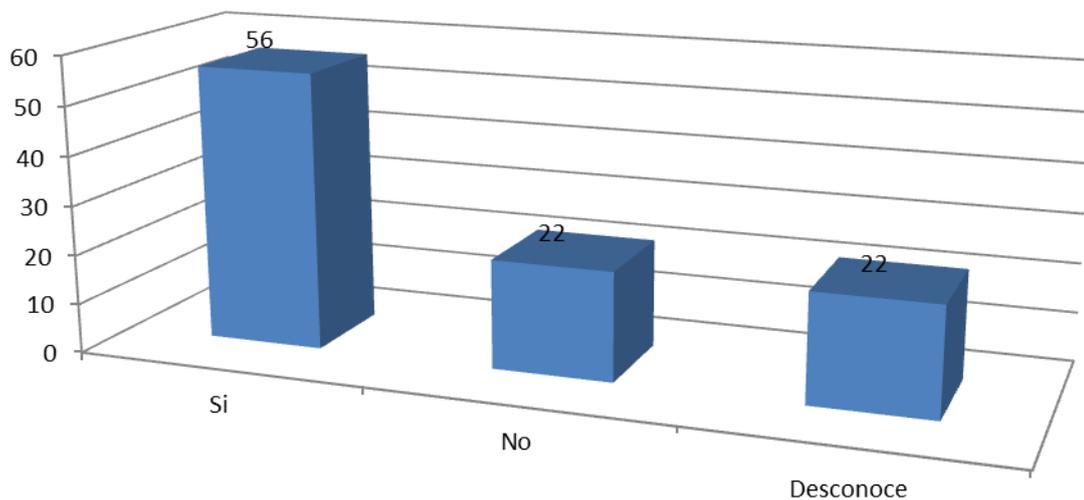
Una gran mayoría de Auditores, 56%, manifestaron que las recomendaciones de la fiscalización previenen el mal uso de los recursos públicos, lo cual incide en el incremento de los niveles de nutrición de los más pobres; sin embargo, en la realidad pocas entidades del estado a cargo de estos programas le dan importancia a las recomendaciones producto de las acciones de control realizados por los órganos del sistema nacional de control, a veces por ignorancia y en otros casos por conveniencia de continuar cometiendo irregularidades. Además, las recomendaciones no

previenen el mal uso en la distribución de los alimentos y/o atención de los beneficiarios; toda vez que, están orientadas a mejorar los actos administrativos, donde se han identificado riesgos, actos deficientes o un mal manejo en la adquisición, almacenamiento, pagos, entre otros, con lo cual se mejora actividades que realiza la administración de los programas sociales; siempre y cuando se hayan determinado correctamente las causas. Por otro lado, un 22% de auditores manifestaron que ocurre lo contrario, porque las recomendaciones buscan que solo el gasto sea más eficiente y eficaz y por lo tanto beneficie nutricionalmente al niño que consume los alimentos, pero para mejorar nivel de nutrición se requiere que confluyan un conjunto de variables como saneamiento de la vivienda, educación de la madre, disminución de EDA⁷ y IRA⁸, entre otros aspectos; mientras que otro 22% desconoce sobre el tema en particular.

⁷ Enfermedad diarreica aguda.

⁸ Infección respiratoria aguda.

Gráfico 04
Las recomendaciones de la fiscalización previenen el mal uso de los recursos públicos incidiendo en el incremento de los niveles de nutrición de los más pobres



Fuente: Tabla 04



Tabla 05

El cumplimiento de las normas presupuestales, en la administración de los programas sociales, inciden en el incremento del rendimiento escolar

Existe incremento del rendimiento escolar	Audidores	Porcentaje
Si	71	44
No	54	34
Desconoce	36	22
Total	161	100

Fuente: Encuesta aplicada al personal auditor del Sistema Nacional de Control, que realizan auditoría en los programas sociales: Programa del Vaso de Leche y Programa Integral de Nutrición. 2014.

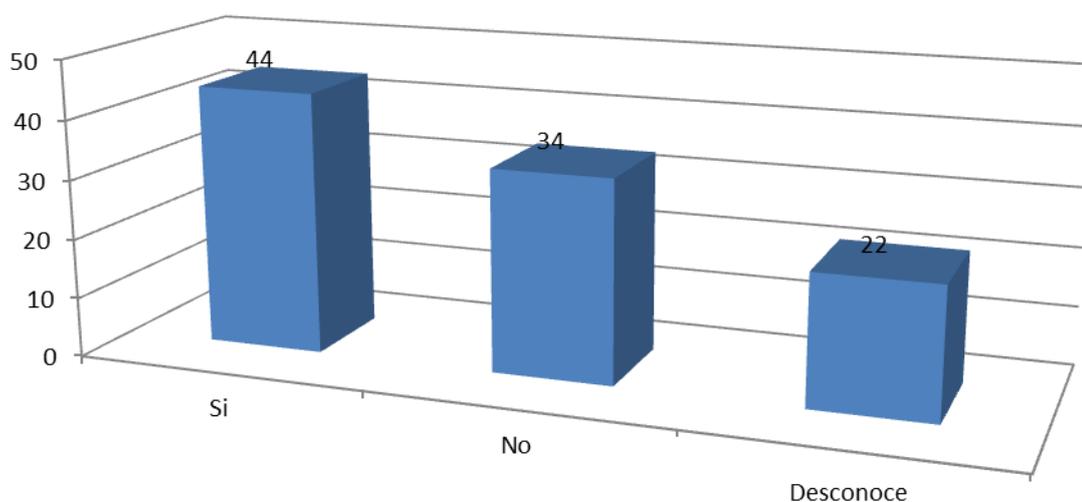
Interpretación:

El 44% de auditores, manifestaron que el cumplimiento de las normas presupuestales, en la administración de los programas sociales, inciden en el incremento del rendimiento escolar. Si se tiene en cuenta que un presupuesto está en base a un planeamiento o programación de resultados en términos monetarios y si estos están dirigidos con eficiencia y eficacia, se cumplirán los objetivos sociales. Así mismo, considerando que se otorga a estos programas los montos requeridos para la atención de la alimentación de los niños y se les nutre adecuadamente tendrán un mejor rendimiento

escolar. Finalmente, un porcentaje considerable de auditores, 34%, de los programas sociales, manifestó que el cumplimiento de las normas presupuestales no tienen una incidencia en la calidad, precio, manipulación, atención de su salud y preparación o entrega de los productos o ración a preparar. Además no es suficiente cumplir las normas para tener impacto en la población escolar, para ello se requiere el trabajo articulado de los sectores relacionados con la salud y alimentación del niño, asimismo el entorno familiar y nivel de educación de la madre; en conclusión cada programa social si cumple su misión puede contribuir a lograr un mejor rendimiento escolar de los niños beneficiarios; y un 22% desconoce.

Gráfico 05

El cumplimiento de las normas presupuestales, en la administración de los programas sociales, inciden en el incremento del rendimiento escolar



Fuente: Tabla 05

Tabla 06

La fiscalización del gasto debe garantizar la rentabilidad
de los programas sociales-PS

La fiscalización del gasto debe garantizar la rentabilidad de los P S	Audidores	Porcentaje
Si	89	55
No	72	45
Desconoce	0	0
Total	161	100

Fuente: Encuesta aplicada al personal auditor del Sistema Nacional de Control, que realizan auditoría en los programas sociales: Programa del Vaso de Leche y Programa Integral de Nutrición. 2014.

Interpretación:

El 55%, de Auditores manifestaron que la fiscalización del gasto debe garantizar la rentabilidad de los programas sociales ya que debe contribuir a mejorar entre otras cosas la administración y cumplimiento de metas y objetivos. Sin embargo, para garantizar la rentabilidad de los programas sociales, depende también del factor humano y su capacidad para cumplir con sus actos de gestión y conseguir la rentabilidad social, es decir la mejora en la nutrición y educación de los beneficiarios, que permita tener futuras

generaciones con salud y educación adecuadas, que les permitan tener calidad de vida y desarrollo óptimo intelectualmente, mientras que otro 45% de auditores señalo todo lo contrario, es decir, estos Auditores manifestaron que la fiscalización del gasto no puede garantizar la rentabilidad de los programas sociales, porque el Ministerio de Economía y Finanzas aprueba el presupuesto anual en base a que cada programa determina el número de beneficiarios, y depende de los gestores para que los beneficiarios sean los idóneos, en base a la exigencia en los filtro que se aplique para tener más o menos beneficiarios.

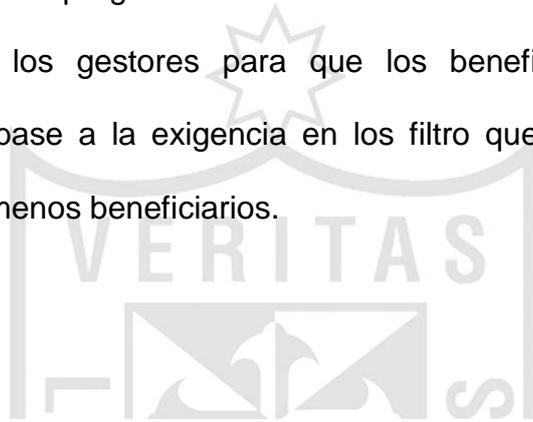
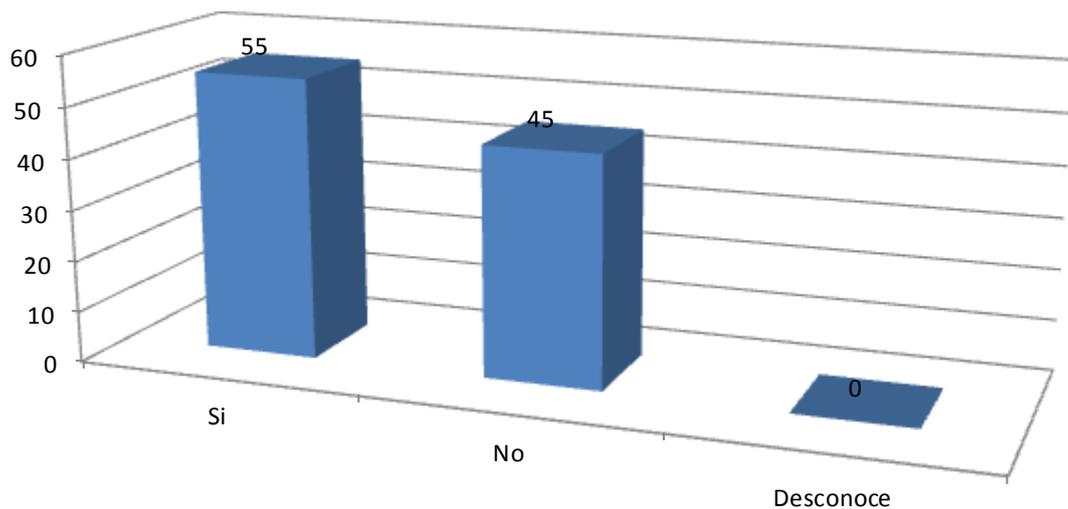


Gráfico 06
La fiscalización del gasto debe garantizar la rentabilidad de los programas sociales



Fuente: Tabla 6

Tabla 07

El grado de satisfacción de los beneficiarios del programa social se debe a la fiscalización del gasto

La satisfacción de los beneficiarios es por la fiscalización	Audidores	Porcentaje
Si	18	11
No	107	66
Desconoce	36	22
Total	161	100

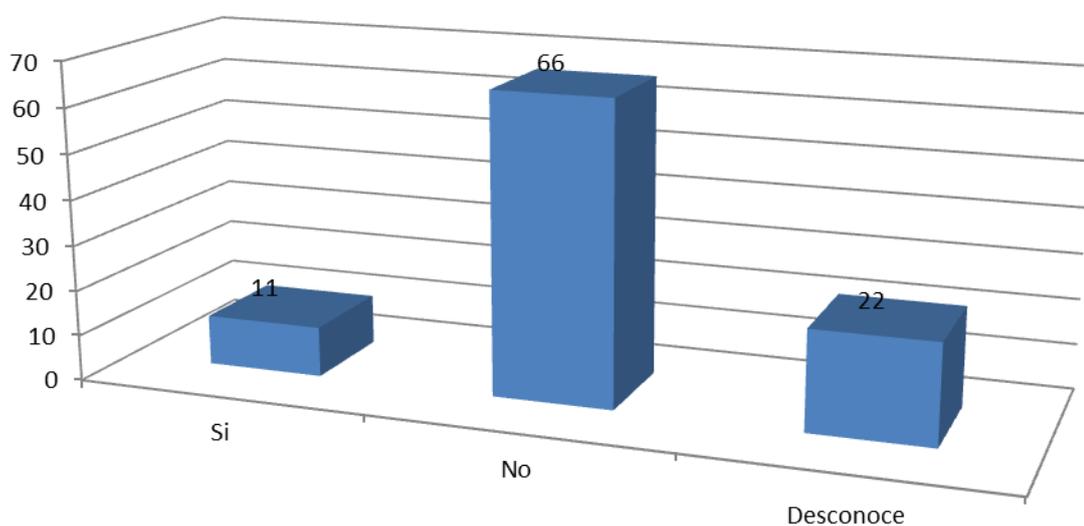
Fuente: Encuesta aplicada al personal auditor del Sistema Nacional de Control, que realizan auditoría en los programas sociales: Programa del Vaso de Leche y Programa Integral de Nutrición. 2014.

Interpretación:

El 11% de Auditores, manifestaron que el grado de satisfacción de los beneficiarios del programa social se debe a la fiscalización del gasto; considerando que la fiscalización o control del gasto permite asegurar el cumplimiento de los objetivos, y por ende con el servicio que brindan los programas sociales. Por otro lado, una mayoría de auditores, 66%, de estos programas sociales no está de acuerdo con el aspecto antes señalado, porque consideran que la satisfacción de los beneficiarios de un programa social no solo se debe a la fiscalización, siendo éste solo un factor, lo más importante son los actos de gestión que realicen los diferentes actores que tienen relación con los programas sociales,

además que se debería medir y tener en cuenta la percepción de los usuarios del servicio; mientras que el 22% restante señaló desconocer sobre este tema en particular.

Gráfico 07
el grado de satisfacción de los beneficiarios del programa social se debe a la fiscalización del gasto



Fuente: Tabla 07



Tabla 08

La cantidad y calidad de los beneficiarios depende de la fiscalización del gasto

La adecuada cantidad y calidad de los beneficiarios depende a la fiscalización	Audidores	Porcentaje
Si	18	11
No	143	89
Desconoce	0	0
Total	161	100

Fuente: Encuesta aplicada al personal auditor del Sistema Nacional de Control, que realizan auditoría en los programas sociales: Programa del Vaso de Leche y Programa Integral de Nutrición. 2014.

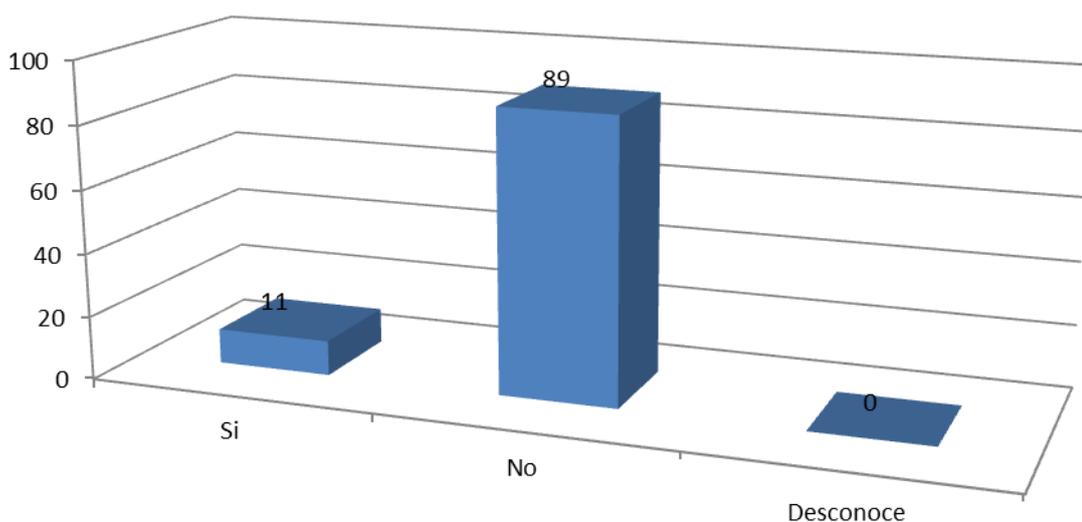
Interpretación:

El 89% Audidores, manifestaron que la cantidad y calidad de los beneficiarios no depende de la fiscalización del gasto, mientras que el 11% de auditores manifestaron que corresponde esta función a la gestión, para el logro de una real y efectiva selección de los beneficiarios y la debida actualización del registro de beneficiarios, Asimismo, depende de la posibilidad de manejo y necesidades políticas de los ejecutores. Las municipalidades tratan de atender a

la mayor cantidad posible de personas, aunque sean inadecuadas las raciones y no cumplan los requisitos como beneficiarios, porque les da un rédito político de reelección. En otros casos, en un colegio que recibe desayunos, no se puede marginar a algunos alumnos por su condición económica, así que se reparte entre todos así no haya necesidad.



Gráfico 08
la cantidad y calidad de los beneficiarios depende de la fiscalización del gasto



Fuente: Tabla 08

Tabla 09

El nivel de la pobreza extrema está supeditado al cumplimiento de las recomendaciones de la fiscalización del gasto

El nivel de la pobreza extrema tiene relación al cumplimiento de las recomendaciones de la fiscalización	Audidores	Porcentaje
Si	18	11
No	125	78
Desconoce	18	11
Total	161	100

Fuente: Encuesta aplicada al personal auditor del Sistema Nacional de Control, que realizan auditoría en los programas sociales: Programa del Vaso de Leche y Programa Integral de Nutrición. 2014.

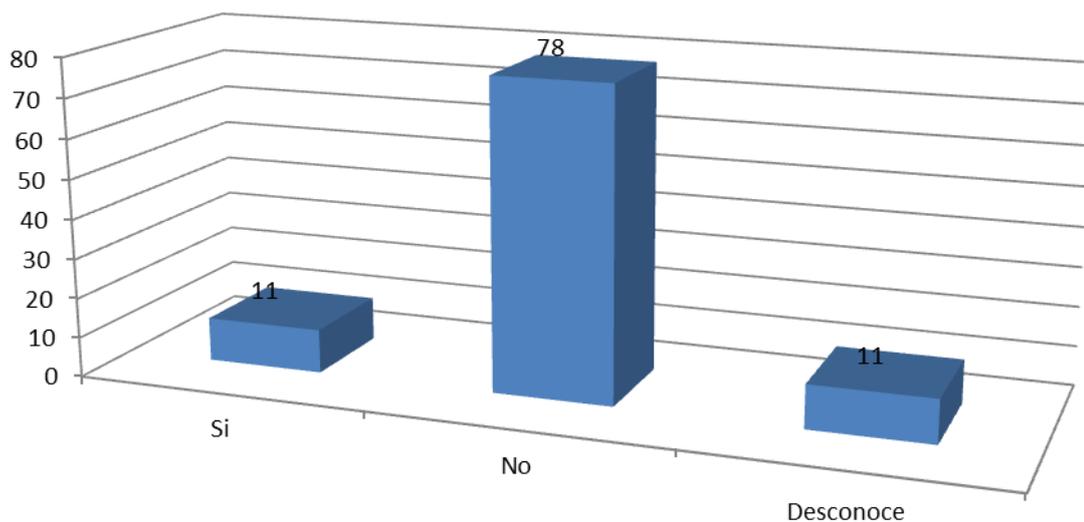
Interpretación:

El nivel de la pobreza extrema no está supeditado al cumplimiento de las recomendaciones de la fiscalización del gasto. En ese sentido, el 78% de Auditores, consideran que las variables que determinan los niveles de pobreza son muchas, por lo tanto la implementación de recomendaciones relacionadas con el gasto no es un factor determinante para disminuir el nivel de pobreza, depende del presupuesto asignado a estos programas y de las personas que manejan estos recursos; aunque un 11% de auditores opina que el nivel de la pobreza extrema está supeditado al

cumplimiento de las recomendaciones de la fiscalización del gasto, porque la fiscalización busca la eficiencia del gasto, y emite recomendaciones para que la gestión cumpla paulatinamente y simultáneamente, con los objetivos de reducción de la pobreza, y otro 11% manifestó desconocer sobre este tema en particular.



Gráfico 09
El nivel de la pobreza extrema está supeditado al cumplimiento de las recomendaciones de la fiscalización del gasto



Fuente: Tabla 09

Tabla 10

El incremento del nivel de nutrición mejoraría si las recomendaciones de la fiscalización del gasto son de carácter preventivo

El nivel de nutrición mejoraría si la fiscalización del gasto es preventivo	Audidores	Porcentaje
Si	143	89
No	18	11
Desconoce	0	0
Total	161	100

Fuente: Encuesta aplicada al personal auditor del Sistema Nacional de Control, que realizan auditoría en los programas sociales: Programa del Vaso de Leche y Programa Integral de Nutrición. 2014.

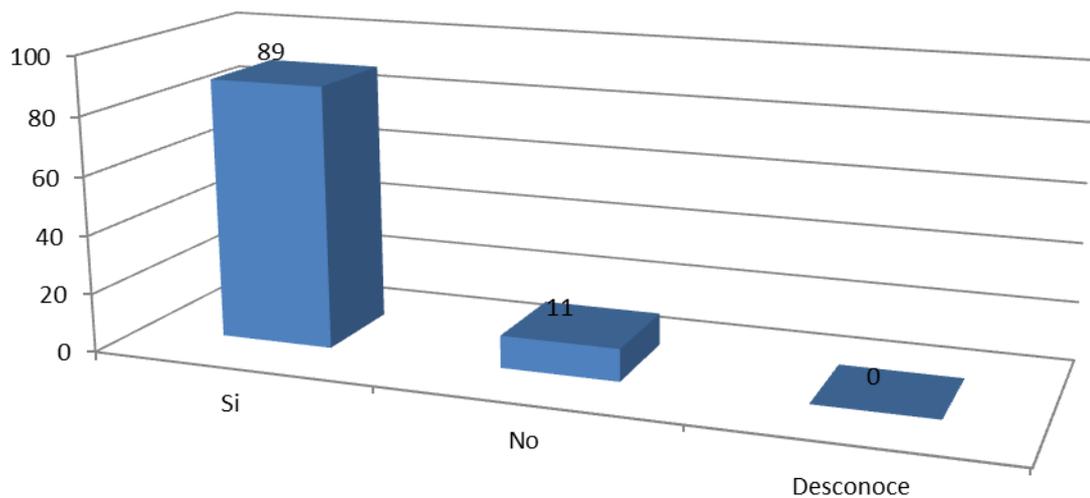
Interpretación:

De acuerdo al 89% de auditores de los programas sociales, el incremento del nivel de nutrición mejoraría si las recomendaciones de la fiscalización del gasto son de carácter preventivo. El control preventivo siempre surte efecto por ser oportuno, se puede advertir a tiempo la calidad de los productos a adquirirse y la verificación al momento de su recepción que cumpla con las especificaciones técnicas establecidas en las bases, contrato y otros documentos,

respectivamente, mientras que 11% de Auditores, manifestaron que el incremento del nivel de nutrición no mejoraría por las recomendaciones de la fiscalización del gasto, debido a que el incremento del nivel de nutrición obedece también a otros factores de índole general y la fiscalización es solo una parte que contribuye a la mejora del nivel de nutrición.



Gráfico 10
El incremento del nivel de nutrición mejoraría si las recomendaciones de la fiscalización del gasto son de carácter preventivo



Fuente: Tabla 10

Tabla 11

La cultura de control influye en la transparencia de la gestión de una entidad pública

Existe cultura de control	Audidores	Porcentaje
Si	161	100
No	0	0
Desconoce	0	0
Total	161	100

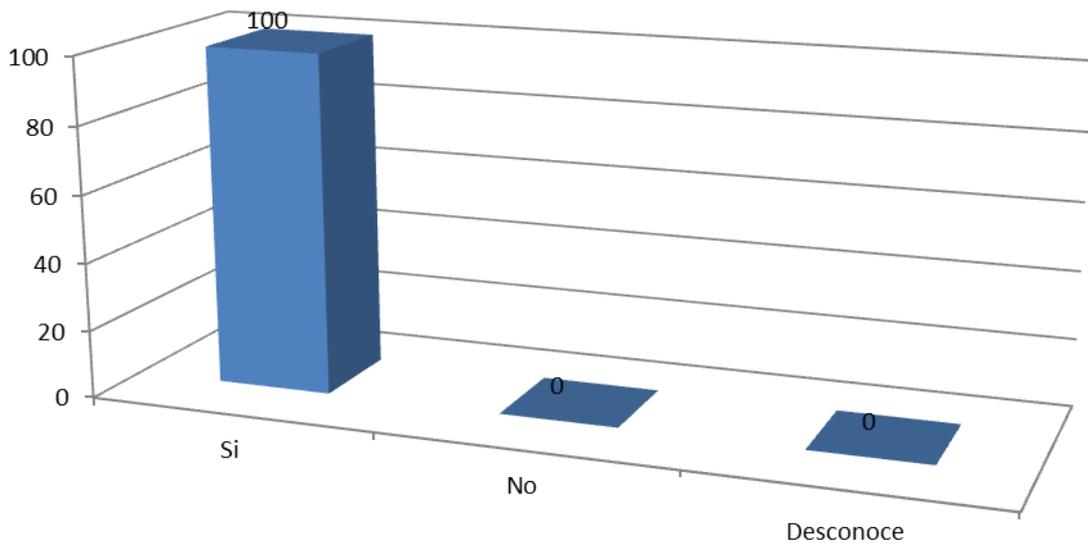
Fuente: Encuesta aplicada al personal auditor del Sistema Nacional de Control, que realizan auditoría en los programas sociales: Programa del Vaso de Leche y Programa Integral de Nutrición. 2014.

Interpretación:

Indudablemente, el 100% de auditores coincidieron que la cultura de control influye en la transparencia de la gestión pública, pues para determinar los controles necesarios, se debe identificar los riesgos que incidirán principalmente en el cumplimiento de los objetivos y metas; por lo tanto, se previenen actos deficientes o dolosos, adoptando acciones al momento de ser identificados. Así mismo, la administración gubernamental evitará situaciones de incumplimientos de la normatividad o negligencia en el cumplimiento de funciones. Por lo tanto, un buen control gerencial garantiza

razonablemente, el cumplimiento de objetivos, así como una correcta y eficiente gestión de los recursos públicos.

Gráfico 11
La cultura de control influye en gestión municipal



Fuente: Tabla 11



Tabla 12

La rentabilidad de los programas sociales –PS- incide en la disminución del índice de pobreza extrema

La rentabilidad de los PS disminuye el índice de pobreza extrema	Audidores	Porcentaje
Si	89	55
No	72	45
Desconoce	0	0
Total	161	100

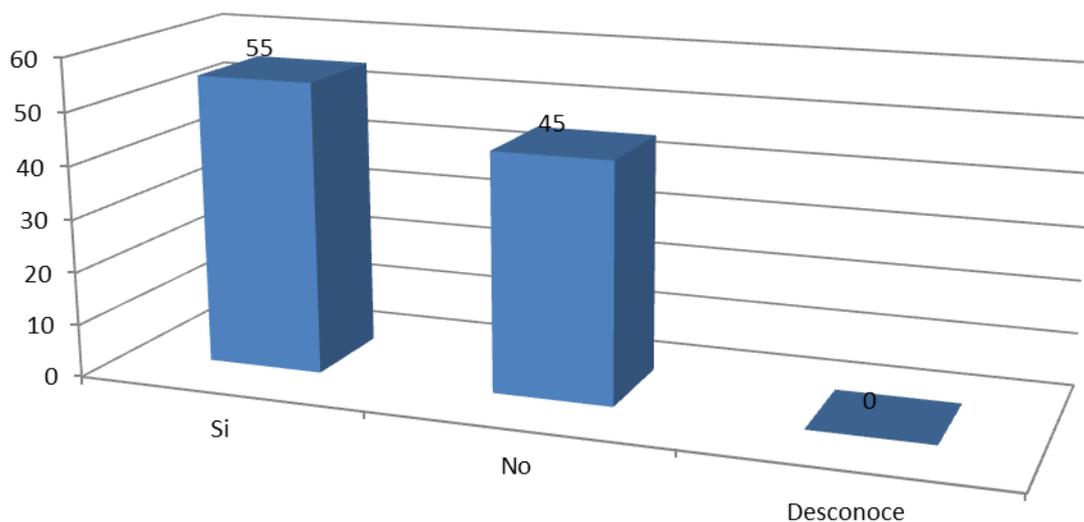
Fuente: Encuesta aplicada al personal auditor del Sistema Nacional de Control, que realizan auditoría en los programas sociales: Programa del Vaso de Leche y Programa Integral de Nutrición. 2014.

Interpretación:

La rentabilidad de los programas sociales incide en la disminución del índice de pobreza extrema, según el 55% de Auditores. Asimismo, la rentabilidad social con objetivos sociales de alimentación, educación, salud, influye directamente en la reducción de la pobreza; porque los programas sociales tienen como finalidad mejorar la calidad de vida y si se desarrollan en forma eficiente, efectiva legal y honesta, permitirá que las personas a quienes van dirigidos, logren salir de la extrema pobreza. Por otro lado, un 45%

de auditores manifestó que la rentabilidad de los programas sociales no incide en la disminución de los índices de pobreza extrema ya que los programas sociales aún no están suficientemente controlados, y además éste disminuye por influencia de muchas variables

Gráfico 12
La rentabilidad de los programas sociales incide en la disminución del índice de pobreza extrema



Fuente: Tabla 12



Tabla 13

La fiscalización de los programas sociales está orientada a resultados

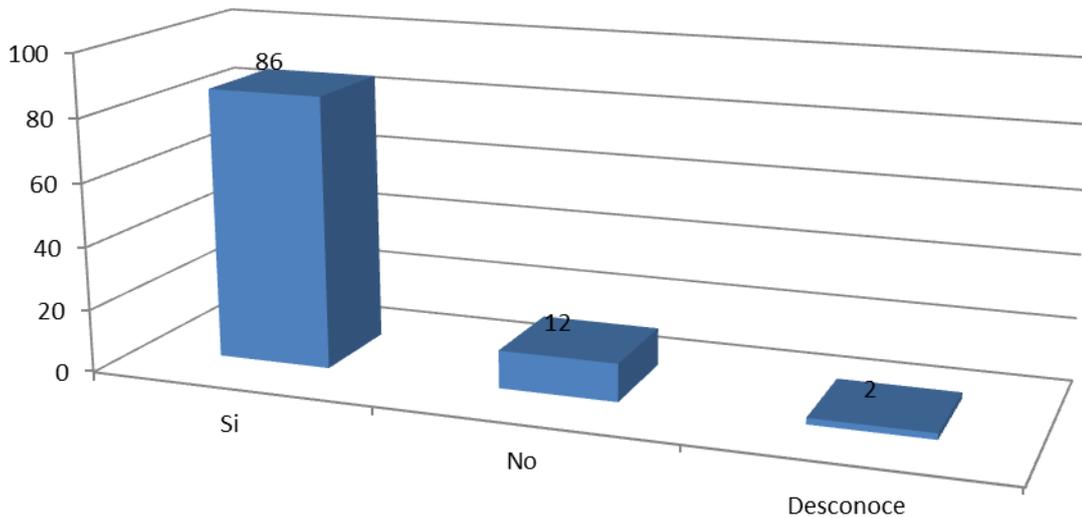
La fiscalización está orientada a resultados	Audidores	Porcentaje
Si	20	12
No	137	86
Desconoce	4	2
Total	161	100

Fuente: Encuesta aplicada al personal auditor del Sistema Nacional de Control, que realizan auditoría en los programas sociales: Programa del Vaso de Leche y Programa Integral de Nutrición. 2014.

Interpretación:

De acuerdo al 86% de auditores de los programas sociales, señalaron que no cuentan con una metodología de fiscalización orientada a resultados, mientras que el 12% señalaron que el Sistema Nacional de Control, cuenta con una herramienta que es la Auditoría de Gestión, sin embargo no se está aplicando para fiscalizar estos programas sociales. Finalmente, un 2% de auditores manifestaron desconocer sobre la aplicación de una metodología especial de fiscalización.

Gráfico 13
Los programas sociales cuentan con una metodología de fiscalización orientada a resultados



Fuente: Tabla 13



4.2 Contratación de hipótesis

El método estadístico apropiado para la contratación de las hipótesis es el Ji cuadrado corregido por Yates, ya que los datos se encuentran medidos en una escala nominal y más del 20% de las frecuencias esperadas de cada tabla son menores a cinco, por lo que las celdas de la tabla con frecuencias observadas se combinan, formando posteriormente una tabla 2x2. Es decir, 2 filas y 2 columnas, que para efectos de la presentación de investigación no se ha detallado el procedimiento. Sin embargo, se detallan las cantidades en la fórmula propuesta por Yates.

Hipótesis a:

H₀: No existe una relación directa entre la fiscalización y el uso deficiente del recurso económico de los programas sociales.

H₁: Existe una relación directa entre la fiscalización y el uso deficiente del recurso económico de los programas sociales.

Fiscalización del gasto de programas sociales	Existe uso deficiente del recurso económico de los programas sociales			Total
	Si	No	Desconoce	
Si	86	32	25	143
No	3	4	11	18
Desconoce	0	0	0	0
Total	89	36	36	161

1. Estadística de prueba: La estadística de prueba es: Ji-cuadrada corregida por YATES, en razón que más del 20% de las frecuencias esperadas que contienen las celdas de la tabla, son menores a 5.

$$\chi^2 = \frac{(|AD - BC| - n/2)^2 n}{(A + B)(C + D)(A + C)(B + D)}$$

2. Distribución de la estadística de prueba: cuando H_0 es verdadera, X^2 sigue una distribución aproximada de ji-cuadrada con $(2-1)(2-1) = 1$ grado de libertad.

3. Cálculo de la estadística de prueba. Al desarrollar la fórmula tenemos:

$$\chi^2 = \frac{(|86 * 15 - 57 * 3| - 161/2)^2 161}{(143)(18)(89)(72)} = 10.53$$

4. Nivel de relación: Para determinar el nivel o grado de relación entre las variables, ésta se determina con el coeficiente de contingencia.

$$C_r = \sqrt{\frac{\chi^2}{\chi^2 + n}} \quad C_r = \sqrt{\frac{10.53}{10.53 + 161}}$$

$C_r = 0.25$ Existe una baja relación directa

5. Decisión estadística: Rechazar hipótesis nula (H_0) si el valor calculado de χ^2 es mayor o igual a 3.8416. Dado que $10.53 > 3.8416$, se rechaza H_0 .
6. Conclusión: Existe baja relación directa entre la fiscalización y el uso deficiente del recurso económico de los programas sociales.

Hipótesis b:

H_0 : La oportunidad de la fiscalización del gasto público no incide favorablemente en el cumplimiento de metas y objetivos de los programas sociales: caso Programa del Vaso de Leche- PVL y el Programa Integral de Nutrición - PIN.

H_1 : La oportunidad de la fiscalización del gasto público incide favorablemente en el cumplimiento de metas y objetivos de los programas sociales: caso Programa del Vaso de Leche- PVL y el Programa Integral de Nutrición - PIN.

Existe oportunidad en la fiscalización del gasto público	Se cumplen las metas y objetivos de los programas sociales			Total
	Si	No	Desconoce	
Si	65	24	0	89
No	14	22	0	36
Desconoce	9	27	0	36
Total	88	73	0	161

1. Estadística de prueba: La estadística de prueba es: Ji-cuadrada corregida por YATES, en razón que más del 20% de las frecuencias esperadas que contienen las celdas de la tabla, son menores a 5.

$$\chi^2 = \frac{(|AD - BC| - n/2)^2 n}{(A + B)(C + D)(A + C)(B + D)}$$

2. Distribución de la estadística de prueba: cuando H_0 es verdadera, X^2 sigue una distribución aproximada de ji-cuadrada con $(2-1)(2-1) = 1$ grado de libertad.

3. Cálculo de la estadística de prueba. Al desarrollar la fórmula tenemos:

$$\chi^2 = \frac{(|65 * 49 - 24 * 23| - 161/2)^2 161}{(89)(72)(88)(73)} = 25.48$$

4. Decisión estadística: Rechazar hipótesis nula (H_0) si el valor calculado de χ^2 es mayor o igual a 3.8416. Dado que $25.48 > 3.8416$, se rechaza H_0 .

5. Conclusión: La oportunidad de la fiscalización del gasto público incide favorablemente en el cumplimiento de metas y objetivos de los programas sociales: caso Programa del Vaso de Leche-PVL y el Programa Integral de Nutrición - PIN.

Hipótesis c:

H₀ : Con una metodología de fiscalización orientada a resultados, el Sistema Nacional de Control no garantiza la rentabilidad de los programas sociales: caso Programa del Vaso de Leche- PVL y el Programa Integral de Nutrición - PIN.

H₁ : Con una metodología de fiscalización orientada a resultados, el Sistema Nacional de Control garantiza la rentabilidad de los programas sociales: caso Programa del Vaso de Leche- PVL y el Programa Integral de Nutrición - PIN.

Existe metodología de fiscalización orientada a resultados	Se garantiza la rentabilidad de los programas sociales			Total
	Si	No	Desconoce	
Si	81	56	0	137
No	7	13	0	20
Desconoce	1	3	0	4
Total	89	72	0	161

1. Estadística de prueba: La estadística de prueba es: Ji-cuadrada corregida por YATES, en razón que más del 20% de las frecuencias esperadas que contienen las celdas de la tabla, son menores a 5.

$$\chi^2 = \frac{(|AD - BC| - n/2)^2 n}{(A + B)(C + D)(A + C)(B + D)}$$

2. Distribución de la estadística de prueba: cuando H_0 es verdadera, X^2 sigue una distribución aproximada de ji-cuadrada con $(2-1)(2-1) = 1$ grado de libertad.

3. Cálculo de la estadística de prueba. Al desarrollar la fórmula tenemos:

$$\chi^2 = \frac{(|81*16 - 56*8| - 161/2)^2 161}{(137)(24)(89)(72)} = 4.50$$

4. Decisión estadística: Rechazar hipótesis nula (H_0) si el valor calculado de χ^2 es mayor o igual a 3.8416. Dado que $4.50 > 3.8416$, se rechaza H_0 .

5. Conclusión: Con una metodología de fiscalización orientada a resultados, el Sistema Nacional de Control garantiza la rentabilidad de los programas sociales: caso Programa del Vaso de Leche- PVL y el Programa Integral de Nutrición - PIN.

Hipótesis General:

H₀: La fiscalización del gasto público, realizada por el Sistema Nacional de Control no incide significativamente en la rentabilidad social de los programas sociales.

H₁: La fiscalización del gasto público, realizada por el Sistema Nacional de Control incide significativamente en la rentabilidad social de los programas sociales.

Existe incidencia significativa de la fiscalización del gasto público	Existe rentabilidad de los programas sociales			Total
	Si	No	Desconoce	
Si	8	0	0	18
No	49	58	0	107
Desconoce	22	14	0	36
Total	89	72	0	161

1. Estadística de prueba: La estadística de prueba es: Ji-cuadrada corregida por YATES, en razón que más del 20% de las frecuencias esperadas que contienen las celdas de la tabla, son menores a 5.

$$\chi^2 = \frac{(|AD - BC| - n/2)^2 n}{(A + B)(C + D)(A + C)(B + D)}$$

2. Distribución de la estadística de prueba: cuando H_0 es verdadera, X^2 sigue una distribución aproximada de ji-cuadrada con $(2-1)(2-1) = 1$ grado de libertad.
3. Cálculo de la estadística de prueba. Al desarrollar la fórmula tenemos:

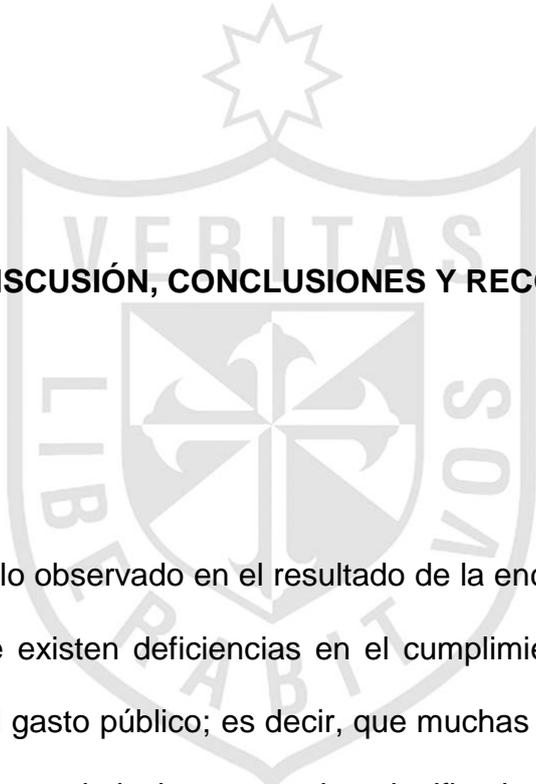
$$\chi^2 = \frac{(|8*72 - 0*71| - 161/2)^2 161}{(6)(143)(79)(72)} = 5.81$$

4. Nivel de relación: Para determinar el nivel o grado de relación entre las variables, ésta se determina con el coeficiente de contingencia.

$$C_r = \sqrt{\frac{\chi^2}{\chi^2 + n}} \quad C_r = \sqrt{\frac{5.81}{5.81 + 161}}$$

$C_r = 0.19$ Existe una baja relación directa

5. Decisión estadística: Rechazar hipótesis nula (H_0) si el valor calculado de χ^2 es mayor o igual a 3.8416. Dado que $5.81 > 3.8416$, se rechaza H_0 .
6. Conclusión: Existe una baja relación entre la fiscalización realizada por el Sistema Nacional de Control del gasto público, y su incidencia significativa en la rentabilidad de los programas sociales: caso Programa del Vaso de Leche- PVL y el Programa Integral de Nutrición – PIN



CAPÍTULO V: DISCUSIÓN, CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

5.1. Discusión

Conforme a lo observado en el resultado de la encuesta, se ha podido conocer que existen deficiencias en el cumplimiento de las metas y objetivos del gasto público; es decir, que muchas veces no se logra el cumplimiento total de lo que se ha planificado o planteado en los programas sociales: Caso Programas Nutricionales (El Programa del Vaso de Leche - PVL y el Programa Integral de Nutrición - PIN), pese a la fiscalización realizada por el Sistema Nacional de Control, cuya intervención es para cautelar el cumplimiento normativo respecto a las compras de los insumos, contratación de personal, cumplimiento presupuestal, entre otros.

Asimismo, los resultados obtenidos nos permiten indicar que la fiscalización del gasto público es posterior y no tiene un enfoque a resultados sobre el nivel de desnutrición, es decir no se practica en forma apropiada y oportuna; permitiendo que la distribución de las raciones alimenticias muchas veces se realizan con objetivos políticos, es decir beneficiando a la mayor cantidad de personas aunque no cumplan con los requisitos de beneficiarios ni la ración sea la óptima para mejorar el nivel de nutrición infantil.

Otro aspecto resaltante, es que los gestores no le dan importancia a las recomendaciones resultantes de la fiscalización del gasto público de los programas sociales. Sobre este tema debemos indicar que no se aplican o cumplen las recomendaciones que el Sistema Nacional de Control sugiere para mejorar las deficiencias que se encuentran cuando se realizan las acciones de control y, es por ello, que no se ve mejoría en relación a los resultados de la administración de los recursos de los programas sociales, respecto a la cantidad y calidad de los beneficiarios. Este último referido a que no todos los que se benefician realmente lo necesitan; es decir, no están en un nivel de pobreza y/o en riesgo de desnutrición. Tal es así, que los programas sociales que apoyan la nutrición infantil no cuentan con línea base para conocer en qué medida avanza o incrementa el nivel de nutrición de sus beneficiarios y por ende están imposibilitados de determinar la rentabilidad social de la inversión realizada por el Estado.

En cuanto al uso de los recursos públicos en la administración de los programas sociales de nutrición, existe mucho riesgo en cuanto a su manejo y gestión; es por ello, que también el Sistema Nacional de Control emite sugerencias para minimizar estos riesgos, pero no se aplican en forma eficiente.

5.2. Conclusiones

Luego de culminada la investigación se llegaron a las siguientes conclusiones:

- a. Se pudo concluir que existe una relación directa entre la fiscalización al gasto público de los programas sociales y el uso deficiente de los recursos económicos por parte de dichos programas; toda vez que, la fiscalización evalúa el cumplimiento de las metas y objetivos presupuestales, consiguientemente al logro de sus fines en cuanto al incremento del nivel de nutrición de los beneficiarios, y la disminución de la pobreza.

- b. Del mismo modo con los resultados obtenidos podemos afirmar que la oportunidad de la fiscalización del gasto público y la implementación de sus recomendaciones, son fundamentales para el incremento de la cantidad y calidad de los beneficiarios

de los programas sociales, así como para la entrega de una adecuada ración alimenticia y su distribución oportuna.

- c. También es posible afirmar que la metodología de fiscalización del gasto público de los programas sociales, que se viene aplicando no está orientada a evaluar la calidad de atención ni el incremento del nivel nutricional; por lo tanto sus recomendaciones, no son determinantes para mejorar significativamente la satisfacción de los beneficiarios a nivel de los programas sociales bajo estudio. Toda vez que, no es una metodología de fiscalización orientada a resultados, que permita al Sistema Nacional de Control garantizar la rentabilidad de los programas sociales, principalmente en la mejora del nivel cognitivo del niño beneficiario y de su descendencia: Caso Programas Nutricionales (El Vaso de Leche - PVL y Programa Integral de Nutrición - PIN).

5.3. Recomendaciones

Del análisis y la interpretación de los resultados de la investigación y las conclusiones a las que se ha llegado, me permito plantear las siguientes recomendaciones:

- a. Con la finalidad de mejorar el cumplimiento de las metas y objetivos, establecidos en los programas anuales de los

programas sociales nutricionales (El Vaso de Leche - PVL y Programa Integral de Nutrición - PIN) e incrementar la satisfacción de sus beneficiarios, se recomienda que la Contraloría General de la República presente una propuesta de ley, para que dichos programas sociales cuenten con un sistema de control y seguimiento al cumplimiento de metas nutricionales, y tomar las acciones oportunamente sobre aquello que viene impidiendo su cumplimiento.

- b. Se recomienda que el Poder Ejecutivo, diseñe controles gerenciales para el “proceso integral” de los programas sociales, para minimizar los riesgos y asegurar el cumplimiento de sus objetivos: Cuidar y resguardar los recursos y bienes del Estado contra el uso indebido de los mismos y actos ilegales; así como, contra todo hecho irregular o situación que pudiera afectarlos, en detrimento de mejorar los niveles de nutrición de los más pobres, a través de los servicios que prestan los programas sociales estudiados y que sólo buscan el bienestar de nuestros niños y por ende de nuestro país; y de esta forma el gobierno pueda garantizar un nivel adecuado de eficiencia y economía, en la implementación de políticas gubernamentales a través de los programas sociales de nutrición infantil.

c. Finalmente, se recomienda para lograr la eficiencia de la fiscalización del gasto público de los programas sociales: Caso Programas Nutricionales (El Vaso de Leche - PVL y Programa Integral de Nutrición - PIN), que la Contraloría General de la República, elabore un manual para fiscalizar a estos tipos de programas sociales, considerando actividades de control preventivos, concurrentes con cronogramas trimestrales y controles posteriores (Auditoría de Desempeño); focalizando aquellas áreas en las cuales se quiere provocar impacto en el desarrollo del programa social, y por ende la rentabilidad social de la fiscalización gubernamental del gasto público y contribuir a la disminución de la extrema pobreza, y por ende con la desnutrición infantil de la presente y futura generación.

FUENTES DE INFORMACIÓN

a) Referencias bibliográficas

1. "Auditoría de Desempeño" - Directiva N° 011-2013-CG/ADE, Resolución de Contraloría N° 382-2013-CG, 2013.
2. Abusada, R., Cusato, A. y Pastor C. (2008). *Eficiencia del Gasto en el Perú*. Lima: Instituto Peruano de Economía.
3. Alcázar, L., López-Calix, J. y Wachtenheim, E. (2003). *Las pérdidas en el camino. Fugas en el gasto público: transferencias municipales, Vaso de Leche y sector educación*. Lima: Instituto Apoyo. BANCO MUNDIAL (2005a). "Economic and Social Opportunities for All. Peru"
4. Arlette Beltrán y Janice Seinfeld (2010). *Desnutrición Crónica Infantil en el Perú, un problema persistente*. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.
5. Baker & Mckenzie (2009). *Background Analysis of REDD Regulatory Frameworks: report prepared for the terrestrial carbon group and UN-REDD Programme*.
6. Centro de Investigación de la Universidad del Pacifico (2009). *Desnutrición Crónica infantil en el Perú. Un Problema persistente*. Lima- Perú: Universidad del Pacifico.
7. Conformación del Comité de Administración del Programa del vaso de Leche, en el Perú, Ley N° 26706 (1997). Diario Oficial El Peruano, sexta disposición final y transitoria.

8. Constitución Política del Perú (1993), artículo 87°.
9. Contraloría General de la República. (2012). *Informe de Gestión Enero- Diciembre 2011*. Perú: Autor.
10. Contraloría General de la República. (2015). *Informe de Gestión Enero- Diciembre 2014*. Perú: Autor.
11. Contraloría General de la República. (2006-2009). *Informes Macro del Programa del Vaso de Leche 2005-2008*. Perú: Autor.
12. Contraloría General de la República. (2011). *Evaluación a los procesos de focalización, control de calidad, distribución y supervisión, Período 2009*. Perú: Autor.
13. Contraloría General de la República. (2012). *Informe Macro Sobre la Gestión de los Programas Sociales, Período 2009-2010*. Perú: Autor.
14. Contraloría General de la República. (2012). *Informe Macro de Veedurías a Programas Sociales, Período 2012*. Perú: Autor.
15. Diccionario de la Lengua Española. (vigésima tercera edición, 2014). España: Real Academia Española
16. *Índice Socioeconómico de Asignación Geográfica, Ficha Socioeconómica y Metodología y Cálculo del Índice de Focalización de Hogares*, Resolución Ministerial N°400-2004-PCM (2004). Diario Oficial El Peruano.
17. García Montenegro, Alejandra (2006). *La transparencia del gasto*

público. Tesis de maestría, Universidad de San Carlos de Guatemala.

18. Guillermo Cabanellas De Torres (2003). *“Intervención y fiscalización estatal de sociedades”*. Argentina: Editorial Heliasta.
19. García Cobián Castro, Erika (2013). Control gubernamental del gasto público en el Estado constitucional. Tesis de maestría, Pontificia Universidad Católica del Perú.
20. Instituto Apoyo y UNICEF (2007). *El gasto social en el Perú: 2000 – 2005*. Lima: UNICEF
21. Instituto Nacional de Salud (2010). *Evaluación del Programa Integral de Nutrición Pin- Sub Programa Infantil*. Lima: Ministerio de Salud.
22. Instituto Peruano de Economía –IPE (2008), *Eficiencia en el Gasto en el Perú*, 22, 25, 30, 11-17.
23. INTOSAI Professional Standards Committe (2013). *Normas Internacional para las Entidades Fiscalizadoras Superiores - ISSAI 12 El Valor y Beneficio de las Entidades Fiscalizadores Superiores – Marcando la Diferencia en la Vida de los Ciudadanos*. 7, 8.
24. Jarach, D. (2006). *Finanzas Públicas*. Buenos Aires: Editorial Macchi
25. Las Normas Generales de Control Gubernamental, Resolución de Contraloría N° 273-2000-CG (2014). Diario Oficial El Peruano.

26. Lescieur, J. (2014). *Fiscalización del Gasto Público*. México: ICADEP Instituto de Capacitación y Desarrollo Político
27. Ley de Creación del Programa del Vaso de Leche, Ley N° 24059, (1987), artículos 1-4. Diario Oficial El Peruano.
28. Ley de Gestión de la Cuenta General de la República, Ley N° 27312, (2000). Diario Oficial El Peruano, artículos 17-21.
29. Ley Marco de la Administración Financiera del Sector Público, Ley N° 28112, (2003). Diario Oficial El Peruano, artículos 11, 16, 17.
30. Ley orgánica del sistema nacional de control y de la contraloría general de la república, Ley N° 27785, (2001). Diario Oficial El Peruano, artículos 10, 12-17,1-6.
31. Lozano Miralles, Jorge (2001). *Control, Auditoría y Fiscalización en Auditoría Pública*, núm. 3, octubre de 2001; p. 80. Andalucía.
32. *Manual de Auditoría Gubernamental-MAGU* (1998), Resolución de Contraloría N° 152-98-CG, 1998.
33. Martin Queralt, J. y Lozano Serrano (2014). *Curso de Derecho Financiero y Tributario*. Madrid: Ed. Tecnos
34. *Ministerio de Economía y Finanzas-MEF (2011). Marco macroeconómico Multianual 2012-2014*. Lima: El mismo.
35. Normas Complementarias para la Ejecución del Programa del Vaso de Leche, Ley N° 27470, (2001). Diario Oficial El Peruano, artículos 1-10.

36. *Normas complementarias para la ejecución del Programa del Vaso de Leche*, Ley N° 27712 que modifica la Ley N° 27470, (2002). Diario Oficial El Peruano, artículos 1 y 2.
37. *Normas de Auditoría Gubernamental - NAGU*, Resolución de Contraloría N°162-95-CG, 1995.
38. *Presupuesto Institucional de Ingresos y Egresos del año fiscal 2007 del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social*, Resolución Ministerial N°909-2006-MIMDES, (2006). Diario Oficial El Peruano.
39. *Programa de Nutrición Infantil - PIN*, Resolución Directoral N° 395-2006-MIMDES-PRONAA/, (2006). Diario Oficial El Peruano.
40. *Registro Unificado Regional de Beneficiarios de los Programas Sociales*, Ley N° 28540, (2005). Diario Oficial El Peruano, artículos 1-4.
41. *Reglamento de la Ley N° 28540 que crea el Registro Unificado Regional de Beneficiarios de los Programas Sociales*, Decreto Supremo N° 002-2008-MIMDES, (2008). Diario Oficial El Peruano 10 artículos, 2 disposiciones complementarias y 1 transitoria.
42. Salvat Editores S.A., (1970). *Diccionario Enciclopédico Salvat Universal*. Barcelona: Editorial Salvat.
43. Vallés Vives, Francesc (2003). *El Control externo del gasto público. Configuración y garantía constitucional*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

44. Zamora Torres, livonne (2007). Rentabilidad y Ventaja Comparativa, Tesis de maestría no publicada, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo.

b) Referencias electrónicas

1. Banco Mundial (2015). Informe N° AB7145 Primer Préstamo para Políticas de Desarrollo sobre Inclusión Social en Perú.
Recuperado de: [p://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2013/04/18/000333037_20130418115955/Rendered/INDEX/AB71450PID0Ini080201300Box374390B0.txt](http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2013/04/18/000333037_20130418115955/Rendered/INDEX/AB71450PID0Ini080201300Box374390B0.txt).
2. Herrera Mora, Camilo. (2004). *Diálogos de economía Cultural*.
Edición electrónica recuperada de:
www.eumed.net/cursecon/libreria/
3. Navarrete, A. (1963). *El desarrollo económico y el control del gasto público*. Recuperado de:
<http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/482/4/RCE4.pdf>
4. *Rentabilidad social*. (2008) Recuperado de:
http://es.wikipedia.org/wiki/Rentabilidad_social
5. Diccionario Economía - Administración - Finanzas – Marketing
Edición electrónica recuperada de:
<http://www.eco-finanzas.com/index.htm>
6. Historia de la Contraloría General de la República del Perú
Edición electrónica recuperada de:
<http://www.contraloria.gob.pe>



Anexo N° 01

MATRIZ DE CONSISTENCIA
“LA FISCALIZACIÓN REALIZADA POR EL SISTEMA NACIONAL DE CONTROL AL GASTO PÚBLICO Y LA RENTABILIDAD SOCIAL DE LOS PROGRAMAS SOCIALES EN EL PERÚ”

Formulación del problema	Objetivos	Hipótesis	Variables	Diseño Metodológico
<p>Problema general</p> <p>¿De qué manera la fiscalización realizada por el Sistema Nacional de Control al gasto público incide en la rentabilidad social de los programas sociales en el Perú?</p> <p>Problemas específicos</p> <p>a. ¿En qué medida la fiscalización previenen el uso irregular de los fondos para gastos de los programas sociales: caso el Programa del Vaso de Leche y el Programa Integral de Nutrición?</p> <p>b. ¿De qué manera la fiscalización del gasto público contribuye al cumplimiento de metas y objetivos de los programas sociales: caso el Programa del Vaso de Leche y el Programa Integral de Nutrición?</p> <p>c. ¿En qué medida la fiscalización realizada por el Sistema Nacional de Control, garantiza la rentabilidad de los programas sociales en el Perú: caso el Programa del Vaso de Leche y el Programa Integral de Nutrición?</p>	<p>Objetivo general</p> <p>Establecer si la fiscalización realizada por el Sistema Nacional de Control al gasto público incide en la rentabilidad social de los programas sociales en el Perú.</p> <p>Objetivos específicos</p> <p>a. Determinar si existe una relación entre la fiscalización y el uso deficiente del recurso económico de los programas sociales: caso el Programa del Vaso de Leche- PVL y el Programa Integral de Nutrición - PIN.</p> <p>b. Establecer la importancia entre la oportunidad de la fiscalización del gasto público y el cumplimiento de metas y objetivos de los programas sociales: caso el Programa del Vaso de Leche- PVL y el Programa Integral de Nutrición - PIN.</p> <p>c. Determinar si la forma de fiscalización realizada por el Sistema Nacional de Control, garantiza la rentabilidad de los programas sociales: caso el Programa del Vaso de Leche- PVL y el Programa Integral de Nutrición - PIN.</p>	<p>Hipótesis general</p> <p>La fiscalización realizada por el sistema nacional de control al gasto público incide significativamente en la rentabilidad social de los programas sociales en el Perú.</p> <p>Hipótesis específicas</p> <p>a. Existe una relación directa entre la fiscalización y el uso deficiente del recurso económico de los programas sociales: caso el Programa del Vaso de Leche y el Programa Integral de Nutrición.</p> <p>b. La oportunidad de la fiscalización del gasto público incide favorablemente en el cumplimiento de metas y objetivos de los programas sociales: caso el Programa del Vaso de Leche y el Programa Integral de Nutrición.</p> <p>c. Con una metodología de fiscalización orientada a resultados, el Sistema Nacional de Control garantiza la rentabilidad de los programas sociales: caso el Programa del Vaso de Leche y el Programa Integral de Nutrición.</p>	<p>Variable Independiente Fiscalización del gasto público</p> <p>Indicadores:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Metas y objetivos del gasto público. • Eficiencia de la fiscalización. • Cumplimiento de recomendaciones disminuye nivel de desnutrición • Recomendaciones previenen el mal uso de los recursos <p>Variable Dependiente Rentabilidad social de los programas sociales</p> <p>Indicadores</p> <ul style="list-style-type: none"> • Grado de satisfacción de los beneficiarios • Cantidad y calidad de beneficiarios. • Disminución de la pobreza extrema • Incremento del nivel de nutricional 	<p>Tipo de investigación Aplicada-Descriptiva – Explicativa</p> <p>Población Conformada por el personal auditor que se dedica a la fiscalización del gasto público a nivel de programas sociales en el Perú, específicamente del Programa del Vaso de Leche y Programa de Nutrición.</p> <p>Muestra Muestra calculada en 161 personas</p> <p>Diseño El estudio en cuanto a la naturaleza reúne las características de una investigación por objetivos</p> <p>Técnicas e instrumentos de recolección de datos Encuesta</p>

Anexo N° 2

ENCUESTA

INSTRUCCIONES

La presente técnica, tiene por finalidad recoger información de interés para la investigación, referida sobre el tema **“LA FISCALIZACIÓN REALIZADA POR EL SISTEMA NACIONAL DE CONTROL AL GASTO PÚBLICO Y LA RENTABILIDAD SOCIAL DE LOS PROGRAMAS SOCIALES EN EL PERÚ”** - Caso el Programa del Vaso de Leche - PVL y el Programa Integral de Nutrición - PIN. Sobre este particular se le solicita que en las preguntas que a continuación se presentan, marque la alternativa que usted considera correcta con un aspa. Esta técnica es anónima, se le agradece por su participación.

1. ¿Considera usted, que el cumplimiento de metas y objetivos del gasto público influye en el cumplimiento de los objetivos de los programas sociales?

Si ()

No ()

Desconoce ()

Justifique su respuesta:.....

.....
.....
.....

2. ¿Sabe usted, que la eficiencia de la fiscalización del gasto público incide en el incremento de la cantidad y calidad de los beneficiarios de los programas sociales?

Si ()

No ()

Desconoce ()

Justifique su respuesta:.....

.....

3. ¿En su opinión, el cumplimiento de las recomendaciones de la fiscalización de los programas sociales a programas de nutrición infantil, logran la disminución de la desnutrición de la población en extrema pobreza, mediante los programas sociales?

Si ()

No ()

Desconoce ()

Justifique su respuesta:.....

.....

4. ¿Considera usted, que las recomendaciones de la fiscalización previenen el mal uso de los recursos públicos en la administración de los programas sociales, incidiendo en el incremento de los niveles de nutrición de los más pobres?

Si ()

No ()

Desconoce ()

Justifique su respuesta:.....

.....

5. ¿En su opinión, el cumplimiento de las normas presupuestales, en la administración de los programas sociales, inciden en el incremento del rendimiento escolar?

Si ()

No ()

Desconoce ()

Justifique su respuesta:.....

.....

6. ¿En su opinión, considera que la fiscalización del gasto debe garantizar la rentabilidad de los programas sociales?

Si ()

No ()

Desconoce ()

Justifique su respuesta:.....

.....

7. ¿En su opinión, considera que el grado de satisfacción de los beneficiarios del programa social se debe a la fiscalización del gasto?

Si ()

No ()

Desconoce ()

Justifique su respuesta:.....

.....

8. ¿Considera usted, que la cantidad y calidad de los beneficiarios depende de la fiscalización del gasto?

Si ()

No ()

Desconoce ()

Justifique su respuesta:.....

.....

9. ¿En su opinión, considera que el nivel de la pobreza extrema está supeditado al cumplimiento de las recomendaciones de la fiscalización del gasto?

Si ()

No ()

Desconoce ()

Justifique su respuesta:.....

.....

10. ¿Considera usted, que el incremento del nivel de nutrición mejoraría si las recomendaciones de la fiscalización del gasto son de carácter preventivo?

Si ()

No ()

Desconoce ()

Justifique su respuesta:.....

.....

.....

11. ¿Sabe usted, que la cultura de control influye en la transparencia de la gestión de una entidad pública?

Si ()

No ()

Desconoce ()

Justifique su respuesta:.....

.....

.....

12. ¿Considera usted, que la rentabilidad de los programas sociales incide en la disminución del índice de pobreza extrema?

Si ()

No ()

Desconoce ()

Justifique su respuesta:.....

.....

.....

13. ¿Considera usted, que la fiscalización de los programas sociales está orientado a verificar y analizar los resultados?

Si ()

No ()

Desconoce ()

Justifique su respuesta:.....

.....

.....

Anexo N° 3

INFORMES DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

RESUMEN EJECUTIVO

1. Informe Sobre el Programa del Vaso de Leche - 2005
2. Informe Macro del Programa del Vaso de Leche Año 2006
3. Informe Macro del Programa del Vaso de Leche Año 2007
4. Informe Macro N° 113-2010-CG/PSCS-IM: Informe Macro Sobre la Gestión del Programa del Vaso de Leche periodo 2008.
5. Informe N° 560-2011-CG/PSCS-EE: Examen Especial al Programa Nacional de Asistencia Alimentaria – PRONAA Evaluación a los procesos de focalización, control de calidad, distribución y supervisión, Período 2009.
6. Informe N° 640-2012-CG/PSCS-IM: Informe Macro Sobre la Gestión de los Programas Sociales, Período 2009-2010.
7. Informe N° 974-2012-CG/PSCS-IM: Informe Macro de Veedurías a Programas Sociales, Período 2012.