



USAID | **PERU**
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMERICA



MILLENNIUM
CHALLENGE CORPORATION
UNITED STATES OF AMERICA

MCC ANTICORRUPTION THRESHOLD PROGRAM

PRIMER REPORTE DEFENSORIAL (ACTIVIDAD 9.C)

MARCH 31, 2011

This publication was produced for review by the United States Agency for International Development. It was prepared by Management Systems International.

MCC ANTICORRUPTION THRESHOLD PROGRAM

PRIMER REPORTE DEFENSORIAL (ACTIVIDAD 9.C)



Contracted under ENGAGE IQC AID-DFD-I-01-08-00072

Submitted March 31, 2011

This report is made possible by the generous support of the American people through the United States Agency for International Development (USAID). The author's views expressed in this publication do not necessarily reflect the views of the United States Agency for International Development, the Millennium Challenge Corporation or the United States Government.

ÍNDICE

Introducción	6
I. Antecedentes: La Lucha Contra La Pobreza A Través De Los Programas Sociales	7
II. Justificación de la intervención de la Defensoría del Pueblo.....	9
III. Los programas sociales del Estado y el ejercicio de los derechos fundamentales	11
1. Los Programas Sociales del Eje 1	12
1.1. Programa Vaso de Leche - PVdL.....	13
1.2. El Seguro Integral de Salud - SIS.....	13
1.3. Programa Wawa Wasi - PNWW.....	13
1.4. Programas de Complementación Alimentaria – PCA.....	14
1.5. Programa Integral de Nutrición – PIN.....	14
1.6. Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres - JUNTOS.....	15
1.7. Programa Nacional de Movilización por la Alfabetización – PRONAMA	15
1.8. Programa Agua para Todos - PAPT.....	15
1.9. Programa Integral de Mejoramiento de Barrios y Pueblos – PIMBP.....	16
1.10. Programa Techo Propio.....	16
IV. Vulnerabilidad de los Programas Sociales ante la corrupción y faltas contra la ética pública.....	16
1. El nuevo enfoque de los Programas Sociales	18
2. Análisis de vulnerabilidad ante la corrupción y faltas contra la ética pública.....	20
3. Condiciones generales de vulnerabilidad.....	20
4. Procesos vulnerables frente a la corrupción y faltas contra la ética pública (Condiciones de vulnerabilidad por proceso).....	22
4.1. Procesos de Priorización (Focalización / Selección / Análisis Situacional)	22
4.1.1. Descripción del proceso.....	22
4.1.2. Vulnerabilidad de los Procesos de Priorización	28
4.2. Procesos de Afiliación y Registro	32
4.2.1. Descripción del Proceso	32
4.2.2. Vulnerabilidad del Proceso.....	33
4.3. Procesos de Provisión (Contrataciones / Convenios / Acuerdos/ Formalidad para la ejecución).....	35
4.3.1. Descripción del Proceso	35
4.3.2. Vulnerabilidad del Proceso.....	37
4.4. Procesos de Ejecución (Transferencias / Ejecución de servicios / Contraprestaciones).....	42
4.4.1. Descripción del Proceso	42
4.4.2. Vulnerabilidad del Proceso.....	46
4.5. Procesos de Monitoreo y Control	52
4.5.1. Descripción del Proceso	53
4.5.2. Vulnerabilidad del Proceso.....	55

5. Algunas de las consecuencias más comunes de la corrupción en los Programas Sociales.....	57
5.1. Filtraciones.....	58
5.2. Sub-cobertura.....	59
5.3. Otras consecuencias:.....	60
V. Estudio de Caso: Programa JUNTOS	61
1. Justificación.....	61
2. Objetivos y alcance del Programa	61
3. Organización.....	62
4. Actores.....	63
4.1. Beneficiarios.....	63
5. Principales procesos y su vulnerabilidad frente a la corrupción y faltas a la ética pública.....	64
5.1. Proceso de Focalización (geográfica e individual) y Recertificación	65
5.1.1. Descripción del Proceso y análisis de vulnerabilidad.....	65
5.2. Proceso Operativo de Evaluación de la Oferta de Servicios de Salud y Educación	68
5.2.1. Descripción de proceso y vulnerabilidades	68
5.3. Proceso Operativo de Afiliación de Hogares	69
5.3.1. Descripción del Proceso y vulnerabilidades	69
5.4. Proceso Operativo de Corresponsabilidad en Salud-Nutrición	69
5.4.1. Descripción de proceso y vulnerabilidades	69
5.5. Proceso Operativo de Corresponsabilidad en Educación.....	71
5.5.1. Descripción del proceso y vulnerabilidades	71
5.6. Proceso Operativo de Transferencia de Incentivo Monetario	72
5.6.1 Descripción del Proceso y vulnerabilidades	72
5.7. Proceso Operativo de Servicio de Atención al Usuario.....	74
5.7.1. Descripción de Proceso y vulnerabilidades	74
5.8. Contratación y adquisición de bienes y servicios / Acuerdos Interinstitucionales	74
5.8.1. Descripción de proceso y vulnerabilidades	74
5.9 Proceso Operativo de Monitoreo y Evaluación.....	74
5.9.1. Descripción de proceso y vulnerabilidades	74
6. Aplicación de Metodología para el Estudio de Caso: JUNTOS:	
Principales Hallazgos.....	77
6.1. En función a los grupos de información clave.....	78
6.2. Condiciones de vulnerabilidad del Programa JUNTOS	83
6.3. Mapa de Vulnerabilidades del Programa JUNTOS vs resumen de hallazgos en las bases de datos del Comité Nacional de Supervisión y Transparencia de JUNTOS- CNST	86
6.4. Otras quejas relevantes.....	100
6.4.1. Proceso de afiliación-validación.....	100
6.4.2. Proceso verificación de condicionalidades	100
6.4.3. Proceso de pago	100
6.4.4. Equipo de gestión y recursos humanos.....	100
6.5. Quejas presentadas a la Defensoría del Pueblo de acuerdo con las bases de datos de la CNST.....	101
6.5.1. Proceso focalización de hogares	101
6.5.2. Proceso verificación de condicionalidades	102
6.6. Quejas llegadas a la Defensoría del Pueblo sobre Programas sociales.	103
VI. Mecanismos para combatir las vulnerabilidades ante la corrupción y faltas contra la ética pública.....	107

1. Con información	107
2. Con generación de espacios de control y monitoreo	116
2.1. Mecanismos internos de control.....	116
2.1.1. Registro de Beneficiarios:.....	116
2.1.2. Sistemas de Información y Monitoreo (tecnologías)	116
2.1.3. Comisiones de Ética	117
2.1.4. Auditorias	117
2.1.5. Monitoreo y/o evaluaciones internas	118
2.2. Mecanismos externos de control	118
2.2.1. Sistemas de Quejas y Denuncias	118
2.2.2. Monitoreo independiente	119
3. Con participación y rendición de cuentas	120
4. Con promoción de la ética en la gestión y en los “espacios distributivos”	121
4.1. Capacitación y promoción de la ética	121
VII. Conclusiones	122
VIII. Conclusiones sobre las quejas atendidas por la Defensoría del Pueblo.....	124
IX. Bibliografía	125
X. Anexos	128
Anexo 1: Metodología Para La Elaboración Del Reporte	129
Anexo 2: Metodología Para La Elaboración Del Estudio De Caso: Juntos	131
Anexo 3: Matriz De Procesos Y Actividades Generales De Los Programas Sociales Del Eje 1.....	135
Anexo 4: Matriz De Actores De Los Programas Sociales Del Eje 1	182
Anexo 5: Inscripción Al Programa De Apoyo Directo A Los Más Pobres	189
Anexo 6: Procesos De Pago Del Programa De Apoyo Directo A Los Más Pobres “Juntos”	190

PRIMER REPORTE DEFENSORIAL: APORTES DE LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO PARA LA PREVENCIÓN DE CORRUPCIÓN Y PROMOCIÓN DE LA ÉTICA PÚBLICA EN LOS PROGRAMAS SOCIALES

INTRODUCCIÓN

Nuestro país fue elegido por el Programa Umbral de la Corporación del Reto del Milenio (MCC) para recibir asistencia técnica en política anticorrupción a fin de reducir la corrupción en la administración pública a través de un conjunto de actividades que se vienen desarrollando entre el gobierno del Perú con la aprobación de la referida Corporación. Es así, que el Programa brinda asistencia al Ministerio del Interior (Policía Nacional del Perú), a la Oficina de Control de la Magistratura del Poder Judicial, a la Contraloría General de la República y a la Defensoría del Pueblo.

El programa se basa en la existencia de tres “conductores” de la corrupción en el Perú:

- Falta de conciencia del problema, de la acción a tomarse para luchar contra ésta, y el rol positivo que los ciudadanos pueden desempeñar en la lucha contra la corrupción.
- Debilidad en el cumplimiento de la ley debido a controles ineficientes y a la falta de investigación y de mecanismos de sanción.
- Las oportunidades que existen para la corrupción debido a procesos gubernamentales ineficientes y un limitado acceso a la información.

Así, la Defensoría del Pueblo y específicamente su Unidad de Ética y Prevención de la corrupción dentro de su estrategia de incidencia y conforme a sus atribuciones, puede ofrecerle al país por un lado, un seguimiento de la situación de la lucha contra la corrupción y por otro, constituirse en un puente de articulación entre iniciativas de la sociedad civil y el Estado. Además de presentar propuestas concretas para fortalecer la acción estatal en aspectos centrales de la ejecución de la política anticorrupción.

Por ello, y en la línea del fortalecimiento de las instituciones del Estado, a través de este Reporte se busca contribuir con el fortalecimiento institucional de los programas sociales del Estado con el propósito de promover la ética pública y prevenir actos de corrupción, como afianzar el ejercicio de los derechos de los ciudadanos.

Por ello, y en la línea del fortalecimiento de las instituciones del Estado, a través de este Reporte se busca contribuir con el fortalecimiento institucional de los programas sociales del Estado con el propósito de promover la ética pública y prevenir actos de corrupción, como afianzar el ejercicio de los derechos de los ciudadanos.

Así, en el presente Reporte se describe en primer lugar, el rol que cumplen los principales Programas Sociales del Estado para el ejercicio de los derechos fundamentales, buscando evidenciar los perjuicios que generaría el incumplimiento de sus deberes —inadecuado desarrollo de sus procesos e ineficacia en el logro de sus fines—. Luego se analiza la situación de vulnerabilidad (condiciones de vulnerabilidad) que presenta la institucionalidad de los Programas Sociales del Eje 1 del Estado, rescatando que la identificación de estas vulnerabilidades es relevante para prevenir la corrupción y para la promoción de la ética pública.

Por ello, luego de reconocer dichas vulnerabilidades se proponen algunos mecanismos idóneos para fortalecer la institucionalidad de los Programas y, así, fomentar la ética pública y prevenir riesgos de corrupción. Finalmente, se profundiza el estudio de caso del Programa JUNTOS, identificando sus vulnerabilidades y proponiendo mejoras para el fortalecimiento de su institucionalidad.

I. ANTECEDENTES: LA LUCHA CONTRA LA POBREZA A TRAVÉS DE LOS PROGRAMAS SOCIALES

El desarrollo humano integral y la superación de la pobreza son parte de las políticas eje de acción del Estado Peruano¹. Por ello, en esta última década se han desarrollado un conjunto de reformas a nivel de inversión social que intentan perfeccionar o implementar estrategias para garantizar que los recursos lleguen a quienes realmente lo necesitan y con ello, lograr un efecto significativo en la reducción de la pobreza, garantizando un piso mínimo de servicios de salud, alimentación, nutrición, educación, vivienda básica y acceso al agua dentro del enfoque de desarrollo del capital humano.

Bajo esta premisa, nacen distintos Programas Sociales que como se ha señalado, están orientados prioritariamente a resolver los problemas que tiene la población en situación de vulnerabilidad, exclusión o pobreza². Estos Programas son expresiones de la política social del Estado.³

Un Programa Social se caracteriza, además, por tener objetivos comunes vinculados con la consecución del desarrollo humano, sea mediante la generación de capacidades en las personas o de las condiciones básicas para poder ejercer sus derechos.⁴ En el Perú, a partir del año 2002, se inicia un proceso de reorientación, fusión y desconcentración de los Programas Sociales como respuesta a la poca efectividad demostrada por ellos para aliviar la pobreza. Así, en mayo de ese año se fusionan diversos programas de apoyo alimentario y nutricional del PRONAA. Más adelante, en el 2003, se inicia la transferencia de algunos Programas Sociales a las municipalidades provinciales.

En esta misma línea, se aprueba en el 2004 el Plan Nacional de Lucha Contra la Pobreza que establece el marco del trabajo estatal para superar la pobreza asegurando el desarrollo humano de la población de menores ingresos y de grupos vulnerables, en consonancia con los Objetivos del Milenio y las políticas de Estado contenidas en el Acuerdo Nacional.

En este Plan se establecen tres ejes estratégicos, que son: Eje 1) Desarrollo de capacidades humanas y respeto de los derechos fundamentales; Eje 2) Promoción de oportunidades y capacidades económicas; y Eje 3) Establecimiento de una red de protección social.⁵

El Eje 1, denominado Desarrollo de capacidades humanas y respeto de los derechos fundamentales, procura asegurar el capital humano y social de grupos de personas en situación de riesgo y vulnerabilidad —en pobreza y pobreza extrema—. Para ello, brinda servicios en salud, alimentación, nutrición, educación, vivienda, y acceso a agua potable. Asimismo, promueve la ciudadanía, la transparencia en la gestión pública y la vigilancia ciudadana en busca de alentar la participación de todos los miembros de la sociedad en las decisiones políticas y, así, combatir la exclusión.

¹ Acuerdo Nacional convocado por el Dr. Alejandro Toledo Manrique, Presidente Constitucional de la República, siendo suscrito el 22 de Julio de 2002.

² Aprueban Reglamento de la Ley Nº 28540, Ley que crea el Registro Unificado Regional de Beneficiarios de los Programas Sociales. D.S. Nº 002-2008-MIMDES publicado el 06 de marzo del 2008 en el diario oficial El Peruano.

³ Cf. Contraloría General de la República. Marco conceptual del control gubernamental de los programas sociales. Lima: Contraloría General de la República y GTZ, 2010. p. 20.

⁴ Cf. Dirección General de Asuntos Económicos y Sociales del Ministerio de Economía y Finanzas. Guía para el llenado de la ficha consolidada de inventario de los programas sociales. 2006.

⁵ Decreto Supremo 064-2004-PCM publicado en el diario oficial El Peruano el 8 de septiembre de 2004 que aprueba el Plan Nacional de Superación de la Pobreza.

En tanto, el Eje 2, se orienta a fomentar el efectivo ejercicio de los derechos fundamentales laborales de personas en pobreza y extrema pobreza. Con tal propósito, los programas del Eje 2 promueven la inserción laboral; las oportunidades empresariales; la legalización de la propiedad; el acceso al crédito, bienes y servicios; y la infraestructura socio-económica básica —camino o puentes—. ⁶

Por su parte, el Eje 3 tiene como fin operar frente a riesgos de origen natural —sequías, terremotos, inundaciones, enfermedades, entre otros— o generados por el ser humano —desempleo, deterioro ambiental, guerra y otros supuestos— que afectan fundamentalmente a las personas que se encuentran en situación de pobreza extrema.

La aprobación y trabajo realizado para la implementación de dicho Plan no fue suficiente para combatir el abandono de la visión parcial y de corto plazo que guió la política social en esos años. Por ello, el 30 de marzo de 2007 se aprueba el Plan de Reforma de Programas Sociales, mediante el Decreto Supremo 029-2007-PCM que organiza a los Programas Sociales bajo los 3 ejes estratégicos antes mencionados y pasa a desarrollar un conjunto de reformas con una visión integral de largo plazo.

Esta reforma contempló el logro de metas graduales, tomando para ello la programación de una evaluación de resultados verificables, con un horizonte multianual de la política social enfocado en el desarrollo integrado de acciones constantes y continuas que logren tener incidencia en las poblaciones o localidades afectadas. Ahora bien, Dado que los problemas sociales son multidimensionales, estas actividades deben ser articuladas no solo a nivel institucional-sectorial sino también a nivel multisectorial. Por ello, se decidió integrar y fusionar los Programas Sociales, replantear sus focos y mediciones, recortar sus gastos administrativos, generado así la movilización integral de todo el aparato estatal en la lucha contra la pobreza. El marco de la reforma giró en torno a: (1) Reorganización y reorientación de los Programas Sociales; (2) Desarrollo de intervenciones sociales articuladas e integrales que involucren a los grandes sectores de la administración pública (maestros, policías, empleados); Y, (3) Fortalecimiento institucional del ente rector. Para ello se plantearon los siguientes instrumentos: (1) Cultura de planificación para definir metas: El marco lógico; (2) Gestión por resultados en la asignación presupuestal; (3) Focalización geográfica y asignación individual específica para reducir subcobertura y la filtración; y, (4) Seguimiento y evaluación del gasto público.

Esta reforma trajo resultados positivos, que hasta el día de hoy se vienen ejecutando. Sin embargo, al ser reformas ejecutadas entre los años 2007 y 2009 (incluso algunas todavía se encuentran en plena ejecución), el impacto recién se está empezando a medir.

Un tema importante que no se abordó directamente con la Reforma —pero que al ser una política simultánea del Estado se debió considerar es el de la lucha contra la corrupción. Dicha política de alguna manera se vio plasmada en el Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción lanzado por la Presidencia del Consejo de Ministros - PCM en diciembre del 2008. Este Plan fue elaborado por el que fuera el Consejo Nacional Anticorrupción, busca una sinergia de esfuerzos que contribuya a luchar de manera integral, firme y decidida contra la corrupción. Dicho Plan se realizó sobre la base de las propuestas del Grupo de Trabajo constituido al amparo de lo establecido por el Decreto Supremo N° 004-2006-JUS y contó con la participación de diversas instituciones públicas y privadas, representantes de la sociedad civil, colegios profesionales y empresarios.

En la misma línea, si bien las reformas a nivel de acceso a la información y transparencia pública se trabajaron desde el año 2001, es necesario reconocer que aun se requiere reforzar el adecuado funcionamiento de las herramientas de acceso a la información pública, Rendición de Cuentas y Participación, tomando en consideración que los derechos fundamentales solo pueden ser tutelados en un entorno de buen gobierno, esencial para la prevención y lucha contra la corrupción.

⁶ Cf. Contraloría General de la República. Evaluación de la gestión de los programas sociales desde la perspectiva del control – julio 2007 a junio 2008. Informe Macro N° 227-2009-CG/PSC-IM. p. 67.

II. JUSTIFICACIÓN DE LA INTERVENCIÓN DE LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO

La labor de la Defensoría del Pueblo es defender los derechos constitucionales y fundamentales de las personas y la comunidad, así como supervisar el cumplimiento de los deberes de la administración estatal y la prestación de los servicios públicos a la ciudadanía.⁷ Dentro de esta línea, su intervención en materia de prevención y lucha contra la corrupción, no solo se soporta en las funciones y competencias asignadas a nivel constitucional y legal, sino también en su rol de Ombudsman, cuya tendencia es incluir dentro de sus tareas la prevención y la lucha contra la corrupción y faltas contra la ética pública por su trascendencia para el buen gobierno, y el efectivo ejercicio de los derechos fundamentales⁸.

Cabe distinguir la labor defensorial de aquellas que corresponden a los órganos del Sistema de Justicia, integrado por el Poder Judicial, el Ministerio Público, la Policía Nacional del Perú (PNP), las Procuradurías Públicas, el Instituto Nacional Penitenciario (INPE), el Consejo Nacional de la Magistratura (CNM) y el Tribunal Constitucional (TC). La Defensoría del Pueblo carece de facultades para investigar y sancionar los actos de corrupción. Las investigaciones que efectúa la Defensoría del Pueblo están referidas a la vulneración de derechos y se orientan en el sentido de una colaboración crítica con otras entidades del Estado, dirigida a fortalecer la institucionalidad democrática mediante el fomento del buen gobierno⁹. Así, dado que la Defensoría del Pueblo ha adoptado la tesis de que los actos de corrupción vulneran, directa o indirectamente, derechos fundamentales; es tarea de la institución robustecer la ética pública para prevenir la corrupción y, de esa forma, proteger los derechos de la persona y la comunidad.

En esa línea, desde hace ya un tiempo la Defensoría del Pueblo ha estado comprometida con el impulso de la transparencia en las instituciones públicas, promoviendo que estas brinden mayor información al ciudadano, incluso desde antes de la promulgación de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información y ya con ella, como instrumento a favor del ciudadano, monitoreando su cumplimiento. Ello en pos de eliminar la cultura del secretismo que impera en las instituciones públicas atentando contra el derecho ciudadano de mantener una vigilancia sobre la acción estatal.

La intervención de la Defensoría del Pueblo también encuentra sustento al verificar que los programas sociales forman parte de la administración estatal —« [...] conjunto estructurado de proyectos y actividades por el cual se transfieren recursos públicos que se ejecutan en instituciones públicas [...] »—,¹⁰ lo que hace que la institución sea competente para supervisar el cumplimiento de los deberes establecidos mediante las normas que regulan su accionar, las cuales deben ser compatibles con los derechos constitucionales previamente mencionados.

También, motiva esta intervención el balance de las quejas de los ciudadanos recibidas desde el año 2008 a agosto del 2010 referidas a Programas Sociales que ha realizado el Programa de ética pública y prevención de la corrupción de la Defensoría del Pueblo. En esto, la Defensoría ha concentrado su análisis sobre aquellas quejas respecto a faltas a la ética pública en los Programas Sociales de cinco regiones del país: Ayacucho, Apurímac, Arequipa, Cusco y Lambayeque.

⁷ Cf. Constitución Política del Perú, artículo 162, y Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo, Ley 26520 del 8 de agosto de 1995, artículo 1.

⁸ Defensoría del Pueblo, ética pública y prevención de la Corrupción. Documento N° 12. Lima: Defensoría del Pueblo. Junio 2010. p. 10

⁹ Defensoría del Pueblo, ética pública y prevención de la Corrupción. Documento N° 12. Lima: Defensoría del Pueblo. Junio 2010. p. 10

¹⁰ Ver nota al pie 2.

Las quejas se refieren básicamente a situaciones de ineficiencia en la administración de dichos Programas. Estas ineficiencias no necesariamente constituyen actos de corrupción, sin embargo, pueden constituir condiciones de vulnerabilidad frente a la corrupción y faltas contra la ética pública, lo cual demandaría un análisis más exhaustivo para encontrar la vinculación entre la falla administrativa en la ejecución del Programa y la vulneración en sí.

Los Programas quejados son parte del Eje 1 que está directamente orientado a proteger los derechos fundamentales de la población más vulnerable. Es con este Eje 1 que la labor de la Defensoría coincide plenamente, ya no solo como parte de su deber de mantener una vigilancia sobre la acción estatal en general, sino en el deber de proteger a la población más vulnerable asegurando el resguardo y promoción de sus derechos fundamentales.

Además, es en el Eje 1 donde se concentra la mayor cantidad del presupuesto público asignado a los Programas Sociales, más del 60% del presupuesto destinado a todos los Programas Sociales está destinado a los 10 programas del Eje 1:

PRESUPUESTO INICIAL DE APERTURA - PIA 2010 DE PROGRAMAS SOCIALES EJE I			
N°	Sector/Pliego	Programa	PIA 2010
1	Vivienda	Programa Agua para Todos - PAPT	1,227,645,545
2	PCM	Programa de Apoyo Directo a los más Pobres - JUNTOS	625,545,879
3	Mimdes	Programa Integral Nutricional - PIN	606,287,340
4	Minsa	Seguro Integral de Salud - SIS	464,196,193
5	Gobiernos Locales	Programa de Vaso de Leche - VdL	363,000,000
6	Vivienda	Programa Techo Propio	300,000,000
7	Minedu	M.E.- Programa de Movilización Nacional para la Alfabetización - PRONAMA	230,000,000
8	Vivienda	Mejoramiento Integral de Barrios y Pueblos	138,155,299
9	Gobiernos Locales	Programas de complementación alimentaria -PCA	128,037,445
10	Mimdes	Programa Nacional WAWA WASI	77,481,280
Total			4,160,348,981

Fuente: SIAF, Dirección General de Asuntos Económicos y Sociales – DGAES del Ministerio de Economía y Finanzas - MEF.

Entonces, los Programas del Eje 1 están directamente vinculados con la promoción de derechos fundamentales, han sido quejados ante la Defensoría del Pueblo y son los que cuentan con la mayor cantidad de presupuesto público. Por todas estas razones, es competencia de la Defensoría, como parte de su trabajo en el fortalecimiento de la institucionalidad, ética pública y protección de derechos fundamentales, observar desde un enfoque preventivo, si los Programas Sociales de este Eje, son vulnerables frente a la corrupción y faltas contra la ética pública.

III. LOS PROGRAMAS SOCIALES DEL ESTADO Y EL EJERCICIO DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES

Como se ha expuesto en párrafos anteriores, la política social del Estado, expresada en los Programas Sociales, se diseña y ejecuta para favorecer el ejercicio de los derechos fundamentales de las personas, en especial de aquellas que se encuentran en situación de vulnerabilidad por vivir en la pobreza, la extrema pobreza, o ser víctimas de exclusión.

La pobreza, la pobreza extrema y la exclusión implican la incapacidad de ejercer múltiples derechos constitucionales y fundamentales. En primer término, vivir bajo la línea de la pobreza —con las necesidades básicas insatisfechas— y de la pobreza extrema —imposibilidad de adquirir la canasta alimentaria— vulnera el derecho de las personas a la dignidad.¹¹

La pobreza y, más aún, la pobreza extrema pueden conducir a la vulneración de derechos básicos como la salud y educación, así como los derechos a la identidad; a participar en la vida política, económica, social y cultural de la nación; así como generar problemas para el ejercicio de los derechos políticos y, eventualmente, menoscabar el derecho a la integridad moral, física y psíquica—incluso, en el más grave de los casos, el derecho a la vida—.

La exclusión representa, en sí misma, una afectación de los derechos fundamentales a la dignidad, y a la igualdad y no discriminación. Asimismo, puede ocasionar problemas para el pleno ejercicio de los derechos al libre desarrollo de la personalidad, a la identidad, al bienestar, a un nivel de vida adecuado —que incluye, alimentación, vestido y vivienda— además de los derechos constitucionales a la integridad moral, psíquica y física, a la salud, a la educación y al trabajo.

Debe considerarse, también, que la pobreza —sea total o extrema— y la exclusión impiden el goce de los derechos relativos a la tutela estatal de la familia, la niñez y la adolescencia, las madres, y los ancianos abandonados.

Tal como se mencionara, los programas sociales en el Perú procuran permitir el ejercicio de los derechos de las personas, que se ve limitado o restringido por la pobreza, la pobreza extrema y la exclusión.

Si bien mediante los programas sociales que componen los tres ejes, establecidos en el Plan Nacional de Lucha contra la pobreza, se intenta avalar el pleno ejercicio del derecho fundamental a la dignidad de las personas en situación de vulnerabilidad, es pertinente revisar los diferentes derechos y libertades que el Eje 1 busca favorecer o facilitar, ya que si bien los programas de los tres ejes —sean habilitadores, promotores o protectores— tienden a cautelar los derechos especiales de la familia, la niñez y la adolescencia, las mujeres, y los ancianos en abandono. Los programas habilitadores y protectores, empero, lo hacen con mayor énfasis.

¹¹ Se emplea los parámetros del *Método de Línea de Pobreza (LP)*. Dicha metodología establece una canasta alimentaria sobre la base de un requerimiento calórico mínimo de acuerdo con la región y el gasto necesario para satisfacerla; así como una canasta no alimentaria compuesta por servicios básicos de vivienda, vestido, educación, salud, transporte, entre otros. La suma de las canastas alimentaria y no alimentaria es la canasta mínima de consumo o línea de la pobreza. Los hogares que no logran solventar ambas canastas son considerados pobres, mientras que los hogares cuyo consumo no alcanza la canasta alimentaria se tiene por extremadamente pobre. CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. *Marco conceptual del control gubernamental de los programas sociales*. Ob. cit. p.10. V. también, Metodología para la medición de la pobreza en el Perú en el sitio en la Internet del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). Consulta realizada el 17 de septiembre de 2010. <<http://www.inei.gob.pe>>.

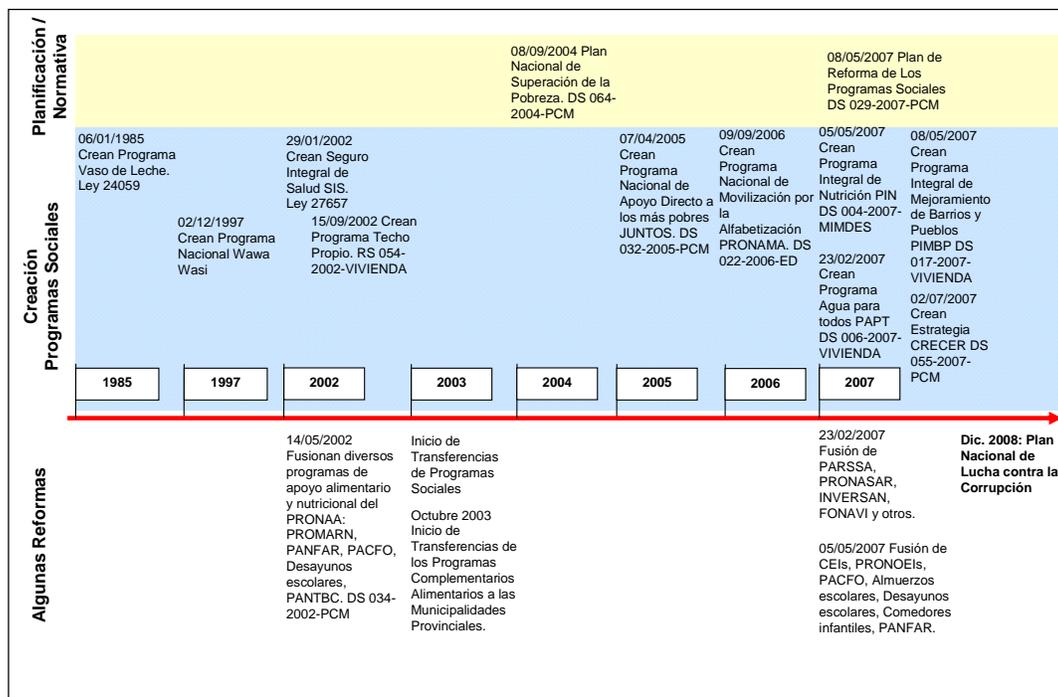
En efecto, los Programas del Eje 1, pretenden propiciar el ejercicio de los derechos al libre desarrollo de la personalidad, al bienestar, a un nivel de vida adecuado, a participar en la vida política, económica, social y cultural de la Nación así como los derechos políticos. Estos Programas Sociales también denominados Habilitadores, tienen el propósito de asegurar que no se vulneren los derechos a la igualdad y no discriminación, a la salud, a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida y a la educación. Eventualmente, tales Programas Sociales pueden garantizar la vigencia de los derechos a la vida y la integridad moral, psíquica y física de las personas en situación de vulnerabilidad como consecuencia de la pobreza, la pobreza extrema y la exclusión.

Establecida la vinculación entre los Programas Sociales y la garantía y ejercicio de los derechos, es necesario aseverar que resulta indispensable su adecuado funcionamiento institucional para el cumplimiento de los objetivos trazados mediante su diseño y puesta en ejecución. Solo una institucionalidad sólida contribuirá con el fortalecimiento de la ética pública en los procesos de los Programas Sociales y prevendrá eficazmente la posible ocurrencia de actos de corrupción, los que, además de generar ineficacia e impedir la realización de derechos de las personas, podrían generar nuevas violaciones directas e indirectas de derechos y libertades fundamentales.

I. Los Programas Sociales del Eje 1

Como lo hemos explicado anteriormente, en este reporte nos centraremos en la descripción y análisis de los Programas Sociales del Eje 1 dada su relevancia para el trabajo que desarrolla la Defensoría. Por ello, resulta pertinente, en primer lugar, dar cuenta de la cronología sobre la creación de los Programas en el tiempo para luego pasar al análisis de vulnerabilidad, para luego proceder a una breve descripción de los mismos.

Gráfico 1: Línea de Tiempo de los Programas Sociales del Eje 1



Fuente: elaboración propia

I.1. Programa Vaso de Leche - PVdL

Programa creado en 1983 por la Municipalidad de Lima. En el año 2005, se amplía a todas las municipalidades provinciales del país y en 1996, se da paso a la “distritalización” del Programa, creando Comités en cada gobierno local. Su fin último es proveer apoyo en la alimentación a través de la entrega de una ración diaria de alimentos a la población vulnerable con el propósito de ayudarla a superar la inseguridad alimentaria en la que se encuentra.

Los beneficiarios del PVdL son los niños de 0 a 6 años, las 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 mantendrá la atención a los niños de 7 a 13 años, ancianos y afectados por tuberculosis.

I.2. El Seguro Integral de Salud - SIS

El SIS nace en el 2001, es un seguro de salud brindado por el Ministerio de Salud, que tiene como finalidad proteger la salud de los peruanos priorizando aquellas poblacionales vulnerables que se encuentran en situación de pobreza y pobreza extrema. Está extendido a todas las regiones del país y se ejecuta a través de la red de establecimientos del Ministerio de Salud. Cuenta con tres modalidades:

- Gratuito o subsidiado: Dirigido a familias en situación de pobreza y pobreza extrema y que no cuenten con un seguro de salud.
- Seguro de costo mínimo o semi contributivo: Dirigido a familias o ciudadanos que tengan alguna capacidad de pago y que no cuenten con un seguro de salud.
- Seguro para Microempresas: Dirigido a trabajadores, y sus dependientes, de microempresas inscritas en el Registro Nacional de la Pequeña y Micro Empresa-REMYPE del Ministerio de Trabajo. La afiliación la realiza el empleador.

I.3. Programa Wawa Wasi - PNWW

El programa se inicia en el 2003 a cargo del Ministerio de Educación bajo el nombre de “Hogares Educativos Comunitarios”. Luego cambiaría de dirección y nombre en varias oportunidades y es desde agosto de 2002 que el PNWW queda bajo la dirección del Ministerio de la Mujer y del Desarrollo Social (MIMDES), como continúa hasta ahora. Este Programa tiene como propósito promover y ejecutar servicios destinados a brindar condiciones favorables para el desarrollo integral de los niños menores de 48 meses, prioritariamente de aquéllos en situación de pobreza y extrema pobreza, para evitar la pérdida de sus capacidades de desarrollo futuro.

Los principales tipos de Wawa Wasi son:

- Wawa Wasi Rural: El cual funciona en dos modalidades:
 - Wawa Wasi Familiar: Funciona en la casa de Madre Cuidadora. Cada Wawa Wasi conforma un módulo el cual atiende entre 6 y 8 niños (1 módulo).
 - Wawa Wasi Comunal: Funciona en locales cedidos por la comunidad o construidos por el Servicio de Wawa Wasi. Puede estar conformado hasta por tres módulos, los que en total atienden hasta 24 niños (máximo 8 por módulo)
- Wawa Wasi Institucional: Funciona bajo el auspicio de instituciones públicas y privadas que acogen los lineamientos y metodologías del Programa, en beneficio de niños y niñas, hijos de sus trabajadores/as y/o niños y niñas de la comunidad. También brinda servicios de cuidado, estimulación temprana, alimentación y educación.

El objetivo de un local del Wawa Wasi es brindar cuidado y atención integral tanto en lo que se refiere a alimentación y prácticas saludables de crianza para cubrir los requerimientos de nutrición y

salud de los niños, como en lo referente a estimulación o aprendizaje infantil temprano a cargo de mujeres o “madres cuidadoras” capacitadas permanentemente para brindar dichos cuidados.

I.4. Programas de Complementación Alimentaria – PCA

Desde el año 2004 se inicia la descentralización de los Programas de Compensación Alimentaria hacia las municipalidades provinciales. Estos Programas comprenden un conjunto de modalidades de atención con el objetivo de otorgar un complemento alimentario a la población en situación de pobreza o extrema pobreza así como a grupos vulnerables: Niñas, niños, personas con TBC, adultos mayores, y personas con discapacidad en situación de riesgo moral, abandono y víctimas de violencia familiar y política. Tiene cinco modalidades de atención:

- **Comedores Populares:** en los que se realiza la entrega de raciones de alimento complementarias a las familias pobres y extremadamente pobres organizadas a nivel nacional. Los comedores populares son organizaciones sociales de base conformadas por mujeres, cuya actividad principal es la preparación de alimentos y el apoyo social. Pueden tener la denominación de: Comedor Popular, Club de Madres, Comedor Parroquial, Cocina Familiar y otros afines.
- **Hogares y Albergues:** son instituciones del Estado en los que se abastece con alimentos, mediante la entrega de raciones alimentarias complementarias a nivel nacional. Sus beneficiarios son los niños y adolescentes que viven en estos lugares.
- **Alimentos por Trabajo** o Programa Obras Comunes: tiene como objetivo estimular el trabajo comunitario de los miembros de las familias rurales y peri urbano en la ejecución de diversas obras y actividades de servicios básicos, sociales, agropecuarios, manejo y conservación de suelos, forestación y reforestación. Para ser beneficiario del Programa las Organizaciones de Base Funcionales (Club de Madres, Asociación de Productores, Comedor Popular, Asociación de Padres de Familia, entre otros) y Organizaciones de Base Territoriales (Comunidades Nativas, Campesinas, Asentamientos Humanos, entre otros) deberán presentar su solicitud al Gobierno Local Distrital correspondiente, para ser incluidos en el ejercicio actual.
- **PAN TBC:** tiene como objetivo contribuir a la recuperación del paciente tuberculoso ambulatorio y proteger a su familia mediante el desarrollo de actividades educativas, evaluación nutricional y el aporte de una canasta de alimentos que brinde el 28 % de los requerimientos proteicos de la familia compuesta por un paciente y dos contactos. Los beneficiarios son aquellos pacientes con diagnóstico de tuberculosis pulmonar o extrapulmonar, que reciben tratamiento ambulatorio en el programa de control de tuberculosis, de los establecimientos de salud del MIMSA.
- **Adultos en Riesgo (Actas y Convenios):** tiene como objetivo abastecer con alimentos, mediante la entrega de raciones de alimento complementarias a programas que atienden a la población de adultos mayores. Son beneficiarios las organizaciones e instituciones que agrupan población de adultos mayores.

I.5. Programa Integral de Nutrición – PIN

El Programa Integral de Nutrición es creado en diciembre de 2006 como resultado de la fusión y reforma de seis programas nutricionales que ejecutaba el Programa Nacional de Asistencia Alimentaria - PRONAA. El propósito del PIN es prevenir la malnutrición en familias pobres o pobres extremos, en situación de vulnerabilidad nutricional, mejorando su calidad de vida. Sus beneficiarios son niños y niñas hasta los 12 años de edad y madres gestantes y que dan de lactar, priorizando a los menores de 03 años de edad.

La cobertura del programa es a nivel nacional y tiene carácter integral y multisectorial. Para el cumplimiento de los objetivos coordina con el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, Ministerio de Salud y Ministerio de Educación, así como con los Gobiernos Locales, Gobiernos Regionales, la Cooperación Internacional y la Sociedad Civil.

Se divide en dos (02) Sub-programas:

- Sub-programa Infantil: que atiende a (i) niños y niñas 06 a 36 meses de edad; (ii) madres gestantes; y (iii) madres que dan de lactar.
- Sub-programa Pre-escolar y Escolar: que atiende a (i) niños y niñas en edad pre-escolar de 3 a 6 años de edad; y (ii) niños y niñas en edad escolar de 6 a 12 años de edad.

I.6. Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres - JUNTOS

Creado en el año 2005, con la finalidad de ejecutar transferencias directas condicionadas en beneficio de las familias más pobres de la población, rurales y urbanas. El Programa brinda a las familias beneficiadas, con su participación y compromiso voluntario, prestaciones de salud, nutrición, de educación e identidad, orientadas a asegurar la salud y nutrición preventiva materno-infantil, la escolaridad sin deserción así como el registro e identificación.

Los beneficiarios son hogares pobres y extremadamente pobres que tengan entre sus miembros a madres gestantes, padres viudos, personas de tercera edad, apoderados que tengan bajo su tutela niñas y niños hasta los 14 años. Para lograr los fines, Juntos entrega un incentivo monetario condicionado de S/. 100.00 nuevos soles de libre uso para la/el representante (madre, padre) de cada hogar participante por mes.

Al año 2009, Juntos cubre 638 distritos rurales de 14 departamentos en todo el país.

I.7. Programa Nacional de Movilización por la Alfabetización – PRONAMA

El PRONAMA es un programa del Ministerio de Educación, creado en el año 2006, que tiene como fin erradicar el analfabetismo en la República del Perú. Los beneficiarios son personas de 15 o más años de edad que aún no han obtenido esas competencias. De ellas, cerca del 75% son mujeres y el 67% reside en áreas rurales. Tiene además como objetivo que dos millones de peruanos alcancen las competencias de lectura, escritura y cálculo matemático básico en un plazo no mayor de cinco años (2006 al 2011) y reducir la tasa de analfabetismo por debajo del 4%.

PRONAMA tiene dos componentes para lograr su objetivo:

- Alfabetización: acciones orientadas a dotar de las competencias de lectura, escritura y cálculo matemático básico (suma y resta) a personas de 15 o más años, que no accedieron a la educación oportunamente o que perdieron esas capacidades por no utilizarlas.
- Continuidad Educativa: Desde setiembre del 2008, el PRONAMA realiza acciones orientadas a perfeccionar y ampliar el acceso a la Educación Básica Alternativa (de jóvenes y adultos) para asegurar que los participantes del PRONAMA no pierdan sus competencias de lectura, escritura y cálculo matemático y estén en mejores condiciones de contribuir al desarrollo de su entorno familiar, local y nacional.

Además cuenta con dos componentes complementarios:

- Bibliotecas Comunes: espacios diseñados para contribuir con la continuidad del proceso de alfabetización. Tienen su sede en la capital del distrito y se implementan con módulos portátiles de lectura que son las mochilas; a modo de Bibliotecas Itinerantes.
- Campaña Nacional Ver Para Leer: esta campaña tiene como objetivo dotar de lentes de lectura a los integrantes de los Círculos de Alfabetización que lo necesiten, garantizando las condiciones básicas de salud visual que les permitan cumplir con su proceso de alfabetización de manera adecuada.

I.8. Programa Agua para Todos - PAPT

El PAPT, creado en el año 2007, tiene como objetivo general contribuir al acceso de la población a servicios de saneamiento sostenibles y de calidad, a través de la coordinación de las acciones para la formulación, ejecución y/o financiamiento de los programas y proyectos de inversión pública de saneamiento.

Actualmente, el PAPT es responsable de coordinar las acciones correspondientes a los proyectos y programas del sector saneamiento. Los principales componentes del PAPT, en la práctica, son el PARSSA, el PRONASAR y aquellos financiados a través del shock de inversiones. El FONAVI es una entidad en proceso de liquidación y el INVERSAN a la fecha no ha sido puesto en marcha.

- PRONASAR: El Programa Nacional de Agua y Saneamiento Rural, PRONASAR, está diseñado para contribuir a mejorar la salud de la población y la calidad de vida, a través de la construcción de nuevos sistemas de agua potable, disposición de excretas y del mejoramiento de calidad de los servicios existentes.
- PARSSA: Es un programa del sector VIVIENDA que se dedica a ejecutar proyectos y actividades de saneamiento básico, con la finalidad de brindar a la población servicios de agua potable y alcantarillado adecuados en cantidad, calidad, cobertura, costo y continuidad. Las acciones del proyecto PARSSA se concentran sobre todo en áreas urbanas en condiciones de pobreza.
- Shock de Inversiones: Aquellos proyectos implementados a través de la Unidad de Shock de Inversiones son canalizados por el PAPT y responden a la misma dinámica de construcción y mantenimiento de los sistemas de agua y saneamiento en localidades en situación de pobreza.

I.9. Programa Integral de Mejoramiento de Barrios y Pueblos – PIMBP

El Programa Integral de Mejoramiento de Barrios y Pueblos tiene como objetivo general promover el uso racional de los recursos orientados a un desarrollo urbano equilibrado y sostenible con calidad ambiental, mejorando la calidad del hábitat urbano - rural y propiciando la intervención del sector privado.

EL PIMBP nace en el año 2007, en que se aprueba la fusión, de los siguientes proyectos del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento: Programa de Mejoramiento Integral de Barrios denominado Mi Barrio, del Proyecto de Mejoramiento Integral de Vivienda y Pueblos Rurales - “Mejorando Mi Pueblo”, del Proyecto Piloto “La Calle de Mi Barrio”, del Programa de Protección Ambiental y Ecología Urbana en Lima y Callao, del Programa de Reconstrucción de Viviendas y del Programa Integral de Mejoramiento de Barrios y Pueblos correspondiéndole a éste último la calidad de programa absorbente. Posteriormente, se crean los siguientes proyectos: “Mejorando Mi Quinta”, “Muros de Contención” y el “Proyecto de Desarrollo Urbano y Ambiental del Litoral de Lima y Callao”, como componentes del PIMBP.

I.10. Programa Techo Propio

En el año 2007, también se crea el Programa Techo Propio, a través del cual las entidades del sector desarrollan en forma coordinada y conjunta las acciones que tengan por objeto promover la participación efectiva del sector privado en la construcción masiva de viviendas de interés social y a la vez facilitar mecanismos que permitan el acceso de los sectores populares, a una vivienda digna. Los beneficiarios son las familias que soliciten el acceso al Bono Familiar Habitacional y pasen por el proceso de aprobación.

Participan en la ejecución del Proyecto Techo Propio el Fondo Hipotecario de Promoción de la Vivienda - Fondo MIVIVIENDA y el Banco de Materiales S.A.C. – BANMAT.

IV. VULNERABILIDAD DE LOS PROGRAMAS SOCIALES ANTE LA CORRUPCIÓN Y FALTAS CONTRA LA ÉTICA PÚBLICA

Como se ha señalado anteriormente, los Programas Sociales nacen bajo la premisa de resolver prioritariamente los problemas que tiene la población objetivo en situación de vulnerabilidad,

exclusión o pobreza¹². Esto es desarrollar un conjunto estructurado de proyectos y actividades por medio de los cuales se transfieren recursos públicos (directamente o a través de servicios) para la superación de la pobreza, ejecutados por instituciones públicas a nivel nacional, regional y local.

Sin embargo, existen barreras que pueden estar obstaculizando la ejecución y el impacto de dichas políticas. Manifestaciones de la corrupción, de acciones contra la ética pública, entre otras razones, pueden estar contribuyendo a que los cambios esperados no se produzcan. Cabe recordar que la pobreza y corrupción son fenómenos que se van alimentando mutuamente y ambos pueden ser considerados como causas generativas de uno u otro. Esto lo señala la Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas¹³ cuando indica: “La corrupción genera pobreza, que a su vez, provoca la negación de los derechos económicos, políticos, sociales, civiles y culturales (...). La pobreza generalizada (...) contribuye al mantenimiento de comportamientos corruptos cuando los salarios y sueldos son extremadamente bajos, el desempleo elevado y la supervivencia física difícil”.

Por ello, es importante identificar aquellos espacios que pueden estar permitiendo el potencial desarrollo y/o ocultamiento de la corrupción. Entendiendo la corrupción en un sentido amplio, tal como señala la Defensoría del Pueblo¹⁴ “(...) que los actos de corrupción implican el mal uso del poder público, es decir, el incumplimiento de los principios del buen gobierno así como los preceptos éticos formalizados o instituidos en la sociedad, que, además, tienen el propósito de obtener ventajas o beneficios indebidos para quien actúa o para terceros en perjuicio del bienestar general”.

Por otro lado, se define ética pública¹⁵ como el conjunto de “(...) relaciones que se producen entre personas, colectivos e instituciones, en la esfera pública, que se basan en criterios de justicia y de respeto por las normas convenidas socialmente”. Bajo estas definiciones, se puede señalar que la corrupción vulnera directamente todo acto de ética pública porque “atenta contra las normas acordadas por los ciudadanos para la vida en común, daña a las instituciones y obstaculiza las funciones públicas orientadas a asegurar la vigencia de los derechos de las personas (...)”¹⁶.

Además, la corrupción y las faltas contra la ética pública no solo son cuestiones de moral sino que son acciones que afectan la supervivencia de las personas y su capacidad para disfrutar plenamente de los derechos básicos¹⁷, protegidos no solamente a nivel de instancias internacionales sino también, recogidos y protegidos por el ordenamiento nacional.

Por ello, la lucha contra la corrupción y las faltas contra la ética, no solo debe contar con un enfoque interdictivo, sino más bien un uno preventivo que es el que parece estar generando mayores y mejores resultados. Bajo esta perspectiva preventiva, es que proponemos la identificación de

¹² Aprueban Reglamento de la Ley N° 28540, Ley que crea el Registro Unificado Regional de Beneficiarios de los Programas Sociales. D.S. N° 002-2008-MIMDES publicado el 06 de marzo del 2008 en el diario oficial El Peruano.

¹³ La corrupción y sus repercusiones en el disfrute de los derechos humanos, en particular los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Comisión de Derechos Humanos, Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos 55º período de sesiones. Documento de trabajo presentado por la Sra. Christy Mbonu de conformidad con la decisión 2002/106 de la Subcomisión

¹⁴ Defensoría del Pueblo, ética pública y prevención de la Corrupción. Documento N° 12. Lima: Defensoría del Pueblo. Junio 2010. p. 6

¹⁵ Defensoría del Pueblo, ética pública y prevención de la Corrupción. Documento N° 12. Lima: Defensoría del Pueblo. Junio 2010. p. 8

¹⁶ Defensoría del Pueblo, ética pública y prevención de la Corrupción. Documento N° 12. Lima: Defensoría del Pueblo. Junio 2010. p. 8

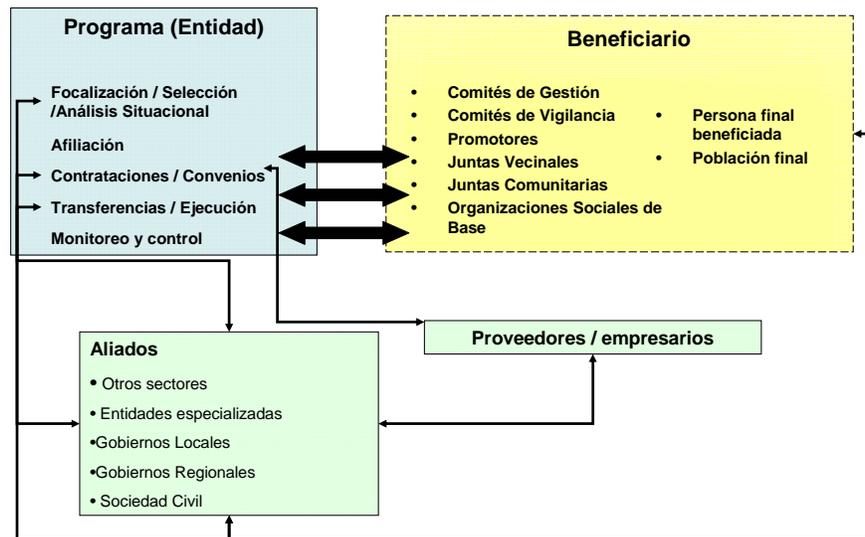
¹⁷ La corrupción y sus repercusiones en el disfrute de los derechos humanos, en particular los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Comisión de Derechos Humanos, Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos 55º período de sesiones. Documento de trabajo presentado por la Sra. Christy Mbonu de conformidad con la decisión 2002/106 de la Subcomisión

aquellos espacios que podrían permitir con mayor frecuencia que se vulneren los derechos, se destruyan estructuras institucionales y normativas y se desvíen funcionalidades que deben estar al servicio del bienestar general.

I. El nuevo enfoque de los Programas Sociales

Los Programas Sociales comprenden un conjunto de proyectos y actividades a través de los cuales se transfieren recursos públicos que se ejecutan en instituciones públicas en el ámbito nacional, regional y local. Al interior de estos Programas se generan diversos procesos en los que interactúan y/o se relacionan de manera general los siguientes actores:

Gráfico 2: Interrelación de Actores



Elaboración propia.

En esta interrelación participan, en la mayoría de los casos, la entidad responsable del Programa, los beneficiarios intermedio y final, los terceros involucrados que cumplen un rol de aliados y los proveedores que suelen participar en los procesos de compras de la entidad pública responsable del Programa o que brindan servicios. La interacción de estos actores da vida a la institucionalidad de los Programas Sociales y genera un conjunto de procesos, ejecutados acorde a las necesidades de los Programas y las funciones (poder) que ostenta cada actor involucrado.

Estos procesos son distintos o se pueden agrupar de distinta forma en cada uno de los Programas. Sin embargo, los objetivos que tienen los Programas son los que en principio, deberían liderar las acciones que se ejecutan dentro de los mismos. Ello, no se ha estado desarrollando así durante estos años y menos aun en los anteriores, por lo que – como se ha señalado- surgió la necesidad de una reforma integral para la fusión, integración y/o articulación de los Programas Sociales.

La reforma lanzada en marzo del 2007¹⁸, permitió identificar, no solamente la problemática de los objetivos, sino una serie de situaciones que hacían ineficientes y poco efectivas las acciones de los Programas Sociales para alcanzar, como se ha señalado anteriormente, el desarrollo humano integral y la superación de la pobreza.

¹⁸ Aprueban el Plan de Reforma de Programas Sociales, D. S. N° 029-2007-PCM publicado el 30 de marzo del 2007 en el diario oficial El Peruano.

El análisis evaluativo de los Programas Sociales en el momento del diseño del Plan de la Reforma arrojó lo siguiente:

- Un grupo de Programas Sociales actúa desarticuladamente de su propio sector y con otros Programas.
- La ejecución no guarda relación con el logro de objetivos (no son claros ni específicos), lo que ha llevado a producir duplicidades, subcobertura, filtración y discrecionalidad.
- Ausencia de un esquema de intervención planificada en base a metas por lograr, que conduzcan a una priorización adecuada de los recursos.
- Serias limitaciones en el seguimiento y evaluación de impacto del gasto social, debido a la ausencia de un sistema que cuente con información objetiva, consistente, detallada, no distorsionada y no duplicada.
- Ausencia de esquemas eficientes de identificación de beneficiarios que proporcionen criterios efectivos, e incentivos adecuados, para la graduación de beneficiarios (salida del programa) (focalización equivocada).
- El sistema actual de formulación presupuestal no guarda relación con la programación de acciones de los programas sociales debido a que la asignación presupuestal se ha realizado sobre la base del presupuesto histórico y no sobre la base de metas verificables a alcanzar.
- Una exagerada proporción de gastos administrativos que debe ser reducida.
- Desconexión entre los “entregables” y el desarrollo de la zona. Alta intermediación industrial y desplazamiento geográfico de los productos llevados desde Lima y otros lugares.

Como identificaremos más adelante, esta situación no ha cambiado del todo. Sin embargo, en su momento, la identificación y reconocimiento de la situación que enfrentaban los Programas Sociales permitió construir el Plan de Reforma bajo los siguientes parámetros:

- Reorganización y reorientación de los programas sociales
- Desarrollo de intervenciones sociales articuladas e integrales que involucren además a los grandes sectores de la administración pública (maestros, policías, empleados)
- Fortalecimiento institucional del ente rector
- Cultura de planificación para definir metas: El marco lógico
- Gestión por resultados en la asignación presupuestal.
- Focalización geográfica y asignación individual específica para reducir subcobertura y la filtración.
- Seguimiento y evaluación del gasto público.

Cabe indicar que el objetivo general de la reforma de Programas Sociales es el de contribuir a la mejora de las condiciones de vida de la población y a la reducción de los niveles de pobreza extrema. Este objetivo también nutre los esfuerzos que realiza el Estado peruano para el logro simultáneo del desarrollo económico del país y el bienestar social de la población¹⁹.

En esta línea y aunque dicha reforma ha eliminado ciertos espacios de vulnerabilidad frente a la corrupción y/o faltas contra la ética, cabe hacer un análisis real de los procesos y las acciones que se están ejecutando dentro de los Programas Sociales al día de hoy, que podrían estar manteniendo ciertos espacios de vulnerabilidad o incluso, generándolos.

¹⁹ Aprueban el Plan de Reforma de Programas Sociales, D. S. Nº 029-2007-PCM publicado el 30 de marzo del 2007 en el diario oficial El Peruano.

2. Análisis de vulnerabilidad ante la corrupción y faltas contra la ética pública

Para ello, se analizarán las condiciones de vulnerabilidad que presentan los Programas Sociales del Eje 1, tomando como referencia la herramienta de evaluación de vulnerabilidad de Klitgaard²⁰ que gira entorno a la identificación de 3 aspectos dentro de las actividades que desarrollan las organizaciones (en este caso los Programas Sociales): las condiciones de control, el riesgo inherente y la suficiente protección existente.

Estos 3 aspectos en conjunto, han permitido identificar las condiciones generales de vulnerabilidad que podrían afectar a los Programas Sociales del Eje 1 (en adelante Programas o Programas Sociales) como también las condiciones que se presentan en cada uno de los procesos comunes que suelen presentar los Programas²¹.

A continuación, y para fines del presente estudio, no se analizarán cada uno de estos 3 aspectos, sino que se mostrarán las condiciones de vulnerabilidad encontradas tras el análisis y cómo estas se mantienen dentro de la gestión y de los procesos comunes identificados para el conjunto de los Programas Sociales.

3. Condiciones generales de vulnerabilidad

Para identificar las vulnerabilidades frente a la corrupción y faltas contra la ética pública existentes en los Programas Sociales, se revisó primero la estructura de los procesos de cada uno de los Programas y luego, las diversas actividades que se ejecutan como parte de dichos procesos. Sin embargo, durante el análisis, se pudo identificar algunas situaciones que pueden estar generando vulnerabilidad pero que no necesariamente forman parte de los procesos comunes de los Programas Sociales. A estos se les ha denominado condiciones generales de vulnerabilidad, partiendo de la premisa de que estas condiciones se presentan durante cualquier etapa y momento de la gestión desarrollada para brindar los servicios de los Programas Sociales, independientemente a la ejecución de los procesos.

Así, un Programa Social es vulnerable frente a la corrupción y faltas contra la ética:

- **Cuando no establece claramente sus objetivos**

Se parte de la premisa de que los objetivos orientan las actividades de los Programas, que están destinadas a un fin concreto, y es por ello, que resulta necesario un control real de la ejecución de las mismas. Sobre todo cuando se ha reconocido que en los últimos años la ejecución de los Programas ha logrado poca relación con el logro de sus objetivos²². Es en tal sentido que el Plan de Reforma señalaba que dichos objetivos deben ser claros y específicos, lo cual parece aun no haberse logrado.

Ahora bien, si los objetivos no son claros ni específicos ¿Cómo los ejecutores pueden regir sus acciones y responder sobre sus ineficiencias? ¿Cómo puede el ciudadano exigir sus derechos y canalizarlos a los responsables? ¿Cómo saber al final que el gasto de la inversión social está logrando el fin buscado y la suma de los resultados para ello?

²⁰ Klitgaard, Robert. "Controlando la Corrupción" La Paz: Quipus, 1990, p. 90

²¹ El paso previo a la identificación de las condiciones de vulnerabilidad ha sido la identificación de los procesos comunes y de las actividades dentro de cada uno de estos procesos y de cada uno de los Programas Sociales del eje 1. Para mayor información revisar el anexo 4 "Matriz de Procesos y Actividades Generales de los Programas Sociales del Eje 1".

²² Aprueban el Plan de Reforma de Programas Sociales, D. S. N° 029-2007-PCM publicado el 30 de marzo del 2007 en el diario oficial El Peruano.

Otra situación que se genera ante la falta de claridad es que a menudo se pretende que los Programas cumplan varios objetivos simultáneamente, pudiendo estos ser – al menos en parte - conflictivos entre sí²³.

Esto constituye un espacio de vulnerabilidad que puede permitir el acceso a la corrupción: el actor que tiene poder puede decidir subjetivamente o con un fin privado la línea de acciones u optar por la inacción, al final nadie podrá reclamarle resultados positivos, si en buena cuenta nadie sabe cuáles debieron ser estos. El hecho de que las acciones no cuenten con una clara línea de ejecución, es decir con objetivos claros y específicos, puede generar que al final no se puedan exigir resultados concretos y que se permita la ejecución ineficiente, sin responsables y con poderes ocultos que podrían, finalmente, tomar las decisiones.

- **Cuando se involucra a muchos terceros beneficiarios**

Como se ha señalado, la ejecución de los Programas genera una serie de relaciones entre los diferentes actores existentes, relaciones que podemos dividir acorde al ámbito de poder de cada uno de los involucrados. Es un riesgo inherente el hecho de que el servicio finalmente se preste al beneficiario final a través de la participación de varios terceros beneficiarios. Teniendo en cuenta que dentro del grupo de terceros no solamente se encuentran los proveedores que abastecen de los insumos necesarios al Programa, sino también los beneficiarios intermedios, es decir, aquellos a quienes el Programa les entrega una alta cuota de poder y que finalmente resultan administradores de los recursos y ejecutores de la transferencia de los mismos. Si estas interacciones son necesarias para la ejecución de los programas, deben entonces contar con herramientas permanentes y eficientes de control.

- **Cuando la delegación de funciones de los ejecutores no cumple con la formalidad legal ni está transparentemente limitada**

En la línea de lo señalado en el punto anterior, los Programas Sociales delegan una importante cuota de poder a través de las funciones que se encargan a determinados actores, algunos de estos pueden ser parte de la estructura estatal y otros, como hemos visto son totalmente ajenos a ella. De alguna forma, todo lo que sucede dentro de la estructura estatal tiene un control legalmente establecido que solo requiere de un monitoreo a su eficiencia en la ejecución y a la mayor transparencia posible, para así ejercer un control efectivo.

Sin embargo, también existe una suerte de “delegación” funcional cuando las acciones traspasan esta estructura estatal e incluyen a ejecutores fuera de este ámbito. Incluso se le otorga legalidad a esta “delegación” a través de diversas herramientas legales (decretos supremos, directivas, ordenanzas, entre otros). Con ello, se puede estar generando un espacio sin control. Por ello, es importante que la delegación de funciones a este nivel se realice con toda transparencia, para que así agentes externos también puedan sumarse al monitoreo y control.

- **Cuando existe un importante impacto financiero fuera del entorno de la entidad que administra el Programa (principalmente de los terceros beneficiarios)**

La provisión de servicios en los Programas genera una demanda constante y alta de bienes y servicios. Por otro lado, algunos estudios han encontrado que la oferta no gira en este mismo sentido y que por el contrario, son pocos los proveedores que suelen competir para satisfacer la demanda que generan los Programas Sociales. Por ello, es importante distinguir el bajo impacto financiero que puede generarse por ejemplo a nivel de los mercados locales, y el impacto financiero alto que puede significar para estos pocos proveedores, que contratan constantemente con el

²³ Francke, Pedro ¿Qué nos dicen las recientes investigaciones sobre programas sociales? Una nota para la discusión. Lima: PUCP, 2002.

Programa. Este espacio está directamente relacionado a la calidad y eficiencia de las compras, como a la estandarización de la demanda que generan los Programas; y, definitivamente genera un espacio altamente vulnerable frente a la corrupción y faltas contra la ética pública.

- **Cuando hay conocimiento de actividades ilícitas históricamente**

Si existen antecedentes de actividades ilícitas como parte de la ejecución de los Programas, definitivamente se tiene que prestar mayor interés a cada uno de los procesos que se ejecutan para brindar los servicios. Si hubo corrupción, es porque existe un espacio que permite tal fenómeno y si es que si no es identificado, corregido o eliminado, seguirá generando corrupción; convirtiéndose, incluso en una manifestación sistemática.

- **Cuando la protección y control existentes no parecen adecuados para controlar la corrupción y/o faltas contra la ética pública.**

Una cosa es que existan las políticas y el respaldo legal que establezca protección y control a la ejecución y resultados del Programa, y otra muy distinta que estas se hagan efectivas y que resulten eficientes. Por ello, es importante considerar que cuando se crean este tipo de herramientas, deben ser lo más adecuadas a la realidad de las actividades que se realizan y a las situaciones que podrían presentarse. No se puede poner en riesgo aquellos espacios que aún se mantienen incorruptibles y en función de la ética pública, por falta de protección a las estrategias y herramientas de control que se implementen. Si por ejemplo existe el riesgo de que las presiones políticas y sociales sobrepasen estas barreras de protección y control, definitivamente se está generando una condición para la falta de control.

4. Procesos vulnerables frente a la corrupción y faltas contra la ética pública (Condiciones de vulnerabilidad por proceso)

El punto anterior describe las condiciones generales de vulnerabilidad. En esta parte, y para fines del presente reporte, se han identificado un conjunto de procesos que son comunes a los 10 Programas Sociales del Eje 1. Estos se han agrupado para identificar las condiciones de vulnerabilidad por procesos de la siguiente manera:

- (i) Procesos de Priorización: Focalización / Selección / Análisis Situacional
- (ii) Procesos de Afiliación y Registro
- (iii) Procesos de Provisión: Contrataciones / Convenios / Acuerdos
- (iv) Procesos de Ejecución: Transferencias / Ejecución de las prestaciones / Contraprestaciones / Distribución
- (v) Procesos de Monitoreo y Control

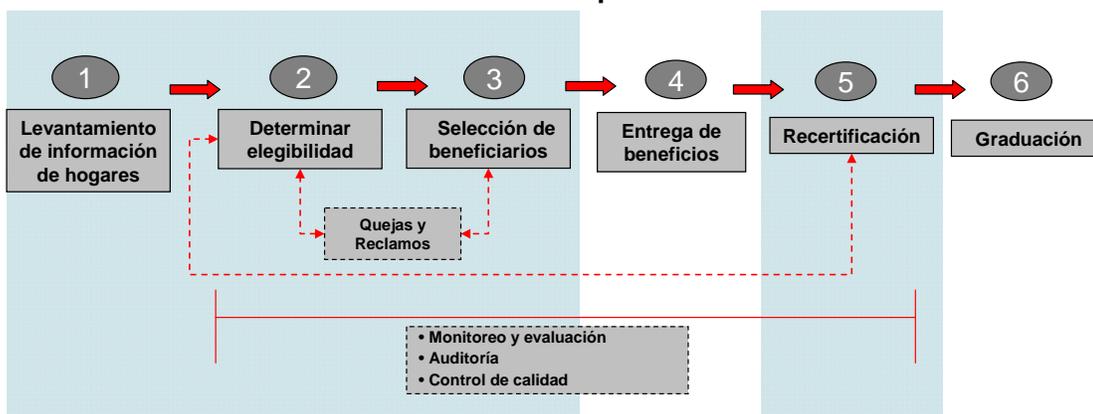
4.1. Procesos de Priorización (Focalización / Selección / Análisis Situacional)

4.1.1. Descripción del proceso

Dentro de este grupo de procesos se estarían considerando aquellos destinados a la priorización del destino de los recursos. Es decir, todos aquellos cuyas actividades están destinadas a identificar la población objetivo, los criterios de focalización y selección, la revisión de las condiciones de los servicios a brindar, entre otros.

El flujo de este macro proceso sería generalmente el siguiente:

Gráfico 3: Proceso de priorización



Fuente: elaboración propia

Focalización

Es el proceso cuyas actividades están destinadas a identificar y determinar un territorio como población en situación de pobreza extrema, que reúne las condiciones requeridas por el Programa para organizar servicios de atención integral a los beneficiarios finales. El fin de la focalización es asegurar que los recursos se destinen a la población objetivo.

Sus acciones están dirigidas a:

- Identificar, dimensionar y localizar la población objetivo con carencias básicas.
- Identificar y formular medidas diferenciadas y específicas requeridas por esa población objetivo.
- El gasto público social debe beneficiar principalmente a la población pobre.

Con el Plan de Reforma de los Programas Sociales, se establecieron 2 tipos de mecanismos para estandarizar los procesos de focalización que hasta ese momento eran variados y dispersos, a pesar de que el beneficio final está dirigido a los sectores pobres o extremadamente pobres. Los dos tipos de mecanismos que permiten recoger información bajo los criterios socioeconómicos de la población son:

- Índice socioeconómico para clasificar los distritos según nivel de pobreza (focalización territorial): El Ministerio de Economía y Finanzas propone un índice socioeconómico para clasificar a los distritos en función a sus niveles de pobreza y compensar a los de mayor pobreza en la asignación de recursos.
- Ficha Socioeconómica Única para identificar potenciales hogares beneficiarios (focalización individual): En los distritos de menor nivel de pobreza se aplica la Ficha Socioeconómica Única para identificar los hogares pobres y focalizar los beneficios de los programas sociales. La aplicación de la Ficha Socioeconómica Única se realiza periódicamente y se evalúa la evolución de los hogares seleccionados para determinar si continúan calificando como potenciales beneficiarios. Asimismo, permite la incorporación de nuevos hogares que requieren apoyo estatal. La municipalidad distrital, con el apoyo del Gobierno Nacional, es la responsable de la aplicación de la Ficha Socioeconómica Única, en coordinación con los Comités de Gestión de los Programas Sociales, cuando corresponda.

En los distritos de mayor pobreza en donde no se aplica la Ficha Socioeconómica Única, la asignación de recursos se realiza con la participación de las organizaciones de base a través de los Comités de Gestión Local, cuando corresponde, y está sujeta a las prioridades señaladas en los Planes Concertados de Desarrollo Local, y en concordancia con los lineamientos sectoriales correspondientes. La municipalidad distrital comprendida en este grupo puede solicitar a la Secretaría Técnica de la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales la autorización y los

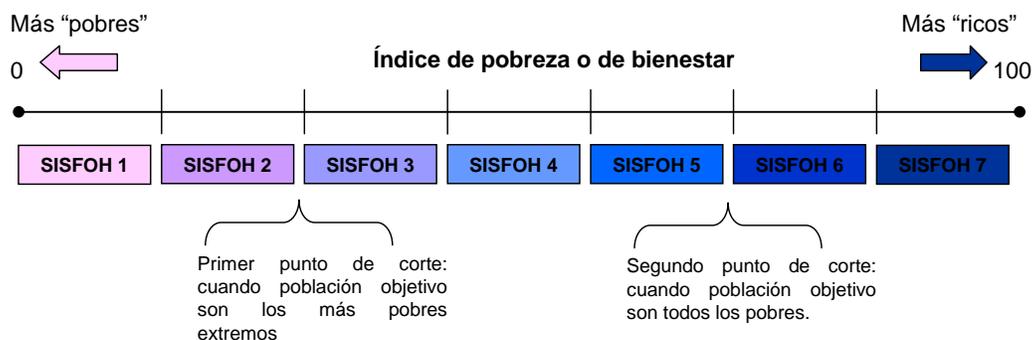
recursos técnicos para la aplicación de la Ficha Socioeconómica Única, la misma que puede autorizar su aplicación, previo análisis costo-beneficio.

Además, para lograr establecer un único sistema de focalización, se creó el Sistema de Focalización de Hogares - SISFOH que es un sistema de información sobre las características socioeconómicas de los hogares consolidadas en un Padrón General de Hogares (PGH)²⁴ el cual tiene como propósito proveer a los programas sociales información que será utilizada para identificación y selección de sus beneficiarios, así como facilitar a la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales - CIAS la ejecución, seguimiento y evaluación del cumplimiento de la Política Social²⁵.

Con esta herramienta, cada programa social no tendría que establecer sus propios criterios de identificación del público objetivo. De esta manera, se traslada el rol de identificar quién es pobre y quién no lo es al SISFOH. Así, se estandariza la metodología de calificación de pobreza, se permite el acceso a la información por parte de todos los programas sociales y ciudadanía en general y se identifica al responsable de la focalización (el SISFOH).

Cabe mencionar, que con el SISFOH se han establecido 7 niveles socioeconómicos de los hogares. Los grupos relevantes son los cinco primeros, pues para tener los menores errores de focalización posible la intervención debería darse a todos los hogares que tengan a lo más un nivel de SISFOH 5.

Gráfico 4: Niveles de Pobreza o de Bienestar del SISFOH



Según información proporcionada por el Ministerio de Economía y Finanzas, hasta octubre del 2009, el SISFOH tenía información urbana recolectada de alrededor de 7.4 millones de personas que viven en 1.9 millones de hogares, los cuales se encuentran plenamente identificados y clasificados según su nivel socioeconómico²⁶. Es posible saber por ejemplo que alrededor de 750 mil personas han sido clasificados como los más pobres, en la distribución (SISFOH1 Y SISFOH2).

Además del criterio socioeconómico (para medir niveles de pobreza), los Programas Sociales establecen otros criterios de focalización adicionales o complementarios: prevalencia de desnutrición crónica, asistencia escolar, diagnósticos nutricionales, criterios biológicos (edad sexo, condición fisiológica), criterios socio ambientales, infraestructura social básica, analfabetismo, entre

²⁴ <http://sisfoh.mef.gob.pe/nosotros.shtml?x=1>

²⁵ Sistema de Focalización de Hogares y Directiva de Organización y Funcionamiento. R. M. N° 399-2004-PCM publicado el 22 de diciembre del 2004 en el diario oficial El Peruano.

²⁶ Informe final. Presupuesto Público Evaluado del SIS. Ministerio de Economía y Finanzas. Octubre 2009.

otros. A continuación, se muestra un listado de los principales criterios utilizados en algunos de los Programas Sociales:

Cuadro I

LOS PROGRAMAS SOCIALES EJE I Y LOS CRITERIOS DE FOCALIZACIÓN QUE EMPLEAN	
PROGRAMAS	CRITERIOS DE FOCALIZACIÓN
I. Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres - JUNTOS	<ul style="list-style-type: none"> • Focalización geográfica socioeconómica. • Focalización individual socioeconómica. <p>(Anualmente se hace una revisión de los hogares que cumplen 4 años a través del FSU-SISFOH).</p>
II. Programa Nacional Wawa Wasi	<ul style="list-style-type: none"> • Macrofocalización: El programa focaliza tomando como referencia el mapa de pobreza de FONCODES , y adicionalmente los indicadores de salud de ENDES y los de analfabetismo y deserción escolar del MINEDU. • Mesofocalización: Una vez identificados los distritos, los gobiernos locales, en coordinación con el equipo técnico del PNWW, elaboran una lista de territorios preseleccionados, aunque finalmente la apertura de un local del Wawa Wasi dependerá de la demanda del servicio por parte de la comunidad. • Focalización individual: En cada zona seleccionada se constituye un comité de gestión que, con los resultados de un proceso de autodiagnóstico, seleccionará a los hogares y niños beneficiarios de la zona. El proceso de autodiagnóstico es llevado a cabo por miembros de la comunidad, en particular el Grupo Promotor, con apoyo del equipo del PNWW. En este proceso se determinan las zonas (sectores, manzanas, calles, según sea el caso) donde se aplicará una encuesta a todos los hogares para recolectar información sobre situación socioeconómica, condiciones de vida, situación de las viviendas, situación de la familia, situación de la mujer, entre otros. Desde oct. 2009 se usa la FSU – SISFOH, aplicable a hogares y actores comunales.
III. Programa Integral Nutricional - PIN	<ul style="list-style-type: none"> • La focalización se hace bajo criterios geográficos (familias de los distritos de los quintiles 1 y 2). • En otras zonas (quintiles 3, 4 y 5) se aplican otros criterios: prevalencia de desnutrición crónica y bajo los criterios de asistencia escolar (a instituciones educativas (IIEE), CEIs y PRONOIs). • Aplicación de diagnósticos nutricionales por las IIEE.
IV. Programa de Movilización Nacional para la Alfabetización - PRONAMA	<ul style="list-style-type: none"> • En este tipo de programas de alfabetización normalmente no existe un marco conceptual sobre criterios de focalización, sino que, bajo un enfoque de derechos, el objetivo es atender a todos los analfabetos del país. • Inicio de acciones en las regiones, provincias y distritos dando prioridad a las zonas de mayores las tasas de analfabetismo. • Priorización de los distritos a ser atendidos, bajo los siguientes

LOS PROGRAMAS SOCIALES EJE I Y LOS CRITERIOS DE FOCALIZACIÓN QUE EMPLEAN

PROGRAMAS	CRITERIOS DE FOCALIZACIÓN
	<p>criterios: los distritos no atendidos anteriormente por el PRONAMA, los distritos donde existe analfabetismo residual, distritos que tengan mayor cantidad absoluta de iletrados y con población bilingüe, los del VRAE y de la Estrategia Crecer.</p>
V. Seguro Integral de Salud- SIS	<ul style="list-style-type: none"> • Para el componente subsidiado se mantiene el criterio de focalización geográfica e individual a través de la Ficha de Evaluación Socioeconómica (FESE), mientras que en el componente semisub subsidiado el criterio se regula por tramos de ingreso monetario. • En el caso del componente subsidiado la focalización geográfica supone un proceso de afiliación directa para aquellas personas que residen en cualquiera de los 880 distritos priorizados del ámbito CRECER • La focalización individual, mediante la aplicación de la FESE, opera para las poblaciones que residen en el resto de los ámbitos no priorizados. • En el año 2008, el SIS adopta las recomendaciones metodológicas del SISFOH y se producen modificaciones y ajustes en la FESE, generándose la nueva ficha de evaluación socioeconómica FESE.FI que está vigente hasta hoy. La metodología considera una validez de la evaluación con la FESE de tres años, período después de cual debe ser revisada o producirse un proceso de verificación.
VI. Programa Agua para Todos (No existen procesos claramente identificados para todo el Programa, los procesos existentes son en su mayoría parte de los proyectos que conforman el Programa)	<ul style="list-style-type: none"> • Los criterios de focalización varían dentro de cada Unidad Operativa del Programa. Mientras que en las inversiones de saneamiento urbano y shock de inversiones se rigen por los Criterios de Elegibilidad de la norma indicada, en saneamiento rural lo hacen de acuerdo al Convenio de Préstamo. • El documento rector de los criterios es la Resolución Ministerial 693-2008/VIVIENDA: Criterios para elegibilidad y priorización para la asignación de recursos en el Sector saneamiento: <ul style="list-style-type: none"> ○ Las tarifas o cuotas deben cubrir los costos de operación, mantenimiento e inversiones en el caso de las EPS; y en el caso de las pequeñas ciudades y las áreas rurales por lo menos la operación, mantenimiento y la reposición de equipos. ○ Los subsidios deben dirigirse a los más pobres. ○ Los subsidios deben ligarse a la eficiencia en la prestación de los servicios y su sostenibilidad. ○ Promover alianzas público-privadas para lograr la viabilidad financiera y mejorar la gestión de los prestadores de servicios. • Alineamiento con las políticas de (i) eficiencia económica, (ii) sostenibilidad de los servicios, y (iii) impacto distributivo, contenidas en la Política Nacional de Saneamiento. • Criterio geográfico: debe priorizarse proyectos por alta densidad poblacional, y por déficit de cobertura. Se asigna al Sector (DNS) establecer una asignación por Región. Se propone usar el mapa de la pobreza de FONCODES 2006 y que la inversión debe orientarse a

LOS PROGRAMAS SOCIALES EJE I Y LOS CRITERIOS DE FOCALIZACIÓN QUE EMPLEAN

PROGRAMAS	CRITERIOS DE FOCALIZACIÓN
	<p>ciudades donde haya mayor pobreza y mayor densidad poblacional.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Las intervenciones a priorizar por las EPS son: <ul style="list-style-type: none"> ○ Micro-medición y catastro de usuarios, incorporación de usuarios inactivos, recuperación de cartera morosa, mantenimiento preventivo y correctivo, control de pérdidas, educación sanitaria, capacitación de personal • En el caso de las Municipalidades son: <ul style="list-style-type: none"> ○ Fortalecimiento de instalación y capacidades de un Operador Municipal Especializado, que sea independiente de la Municipalidad. ○ Propuesta de gestión operativa que incluya un sistema de tarifación sostenible. ○ Cuando la Municipalidad cuente con canon la contraparte debe ser mayor a la del PAPT • En el ámbito rural: <ul style="list-style-type: none"> ○ Organización comunal acreditada. ○ Plan de Acciones para la Operación y Mantenimiento del Sistema, con criterios de sostenibilidad.
VII. Programa Techo Propio	<ul style="list-style-type: none"> • La evaluación de los Grupos Familiares, se realiza consultando en las bases de datos disponibles por el Fondo MIVIVIENDA S.A.: base de datos de apoyo habitacional, RENIEC y SUNARP. • La evaluación de apoyo habitacional se realiza a todos los postulantes. • La validación de identidad se realiza a todos los postulantes. • La evaluación de la propiedad se realiza a una muestra aleatoria de los postulantes. • La propiedad de los postulantes se evalúa realizando una búsqueda en la pagina Web de la SUNARP accediendo al vinculo “Publicidad Registral en Línea”
VIII. Programa de Mejoramiento Integral de Barrios y Pueblos	<p>(No se ha encontrado información sobre los criterios de focalización empleados, lo que se ha encontrado son los criterios para la selección de proyectos).</p>
IX. Programa de Vaso de Leche	<ul style="list-style-type: none"> • La Ley No 27470 señala que la prioridad demográfica principal del programa de VdL son los niños de 0-6 años y las madres lactantes, y que se debe dar prioridad a las poblaciones con condiciones nutricionales pobres. Una vez que los requisitos de los beneficiarios sean cubiertos entonces el programa podrá extenderse para incluir a los niños de 7-13 años, a los ancianos y a los enfermos de TB. • El desarrollo del sistema de selección de los grupos objetivos del representante del hogar en el nuevo SISFOH en las 30 ciudades más grandes ofrece una buena opción para poder seleccionar mejor a los pobres para el programa de VdL en aquellos lugares donde se requiere. • Algunas municipalidades también han desarrollado un sistema de

LOS PROGRAMAS SOCIALES EJE I Y LOS CRITERIOS DE FOCALIZACIÓN QUE EMPLEAN

PROGRAMAS	CRITERIOS DE FOCALIZACIÓN
	administración de beneficiarios del programa de VdL que automáticamente elimina a los beneficiarios que salen de los límites de edades relevantes, pero la mayoría utiliza hojas de cálculo.
X. Programas de Complementación Alimentaria -PCA	(No se ha encontrado información sobre los criterios de focalización empleados, lo que se ha encontrado son los criterios para la selección de comedores).

Fuente: Información recogida de los Informes de Evaluación de Presupuesto por Resultados del MEF y de los informes de Control de la Contraloría General de la República (años 2007, 2008, 2009)

Selección

Es el proceso que tiene como fin la elección de la población objetivo e incorporación de beneficiarios bajo los resultados arrojados por los criterios de focalización aplicados. Es, en otras palabras, un proceso de identificación.

Este proceso se alimenta de la focalización realizada, por ello, en muchos casos se suelen utilizar ambos términos –focalización y selección- indistintamente. En algunos Programas Sociales, como parte de este proceso se realiza la validación comunal de la selección realizada.

Análisis Situacional

Es el Proceso que contiene actividades destinadas a verificar el entorno, para así poder ejecutar los servicios de manera oportuna y efectiva a los beneficiarios finales. Un ejemplo es la revisión de la oferta local en salud, educación, registros, entre otros. Este proceso alimenta el rol de articulación estratégica de algunos Programas Sociales (como el de Juntos, por ejemplo).

Como se busca la oportunidad y efectividad del servicio, es necesaria la concertación y coordinación previa de la oferta de servicios entre las entidades que están involucradas. Además, es necesario acordar el esquema de verificación del cumplimiento de la disponibilidad de la oferta de los servicios y de un enfoque de mejora de los mismos.

Los Programas Sociales que más utilizan este proceso son Juntos, Programa Wawa Wasi y el Programa Integral de Nutrición – PIN.

4.1.2. Vulnerabilidad de los Procesos de Priorización

Como se ha descrito en la sección anterior, existen diversos criterios de focalización y por lo mismo, diversas formas de seleccionar a los potenciales beneficiarios. Esto puede estar generando que las condiciones de vulnerabilidad se presenten en el proceso de focalización, dada la variedad, la complejidad, la falta de transparencia para conocer como se aplican y desarrollan los mecanismos de la selección y el que no existan mecanismos eficientes de seguimiento y control.

A continuación, se describen algunas acciones (como parte de las actividades en los procesos) que muestran esta vulnerabilidad.

Los procesos de priorización se tornan vulnerables:

- **Cuando no existen mecanismos que permitan conocer y controlar el proceso interna y externamente**

La inexistencia de mecanismos de información o control de los procesos se debe a diferentes razones. Una de ellas, puede ser que las actividades como parte de los procesos de focalización, son realizadas por actores que no dependen funcionalmente del Programa Social, por lo que es difícil o estructuralmente poco viable (por la formalidad orgánica y legal) que puedan controlarse, lo que convierte a este espacio en vulnerable frente a la corrupción o las faltas contra la ética.

Esto sucede, por ejemplo, en el caso del proceso de focalización en el Programa Integral de Nutrición - PIN Infantil, en el cual la aplicación de las Fichas de registro está a cargo de personal de los establecimientos de salud. Es decir, las actividades ejecutadas por instituciones que están fuera del ámbito de gestión directa del Programa. Similar situación se presenta en el PIN Escolar: la aplicación de los diagnósticos nutricionales está a cargo de las instituciones educativas, quienes están fuera del ámbito de gestión del Programa²⁷.

Así también, en la práctica, la programación del número de beneficiarios a atender por el PIN no responde necesariamente a los principios contemplados en el diseño (atención universal en los primeros dos quintiles y focalización en el resto), sino a la aplicación de criterios históricos de atención en los sectores Salud y Educación (es decir, la demanda que se atendió en los años anteriores a la creación del PIN sirve como referente para establecer el nivel de atención actual)²⁸. En este caso, la focalización pudiera ser utilizada bajo criterios poco transparentes y no monitoreados, al estar siendo alimentada por distintos sectores que no son parte de la gestión del programa y por lo mismo, pueden no estar siendo adecuadamente controlados.

- **Cuando dentro del proceso los mecanismos de información y control no están operativos o no son eficientes**

Es importante para una adecuada y eficiente focalización y selección de beneficiarios contar con mecanismos que permitan la verificación de la información que se recoge. Si existen estos mecanismos y no se utilizan eficientemente, los resultados serán los mismos que si no existieran.

El SISFOH es un ejemplo de ello, ya que aún no se ha logrado integrar toda la información de la focalización en este sistema (los correspondientes a los criterios socioeconómicos). El Sistema en su concepción permitiría la verificación de la información recogida, permitiendo el cruce de esta, transparentando bases de datos que se han ido creando bajo otros sistemas de focalización.

Por ejemplo, uno de los posibles problemas que se puede presentar durante el proceso de focalización o selección, es la falsa declaración realizada por los entrevistados (potenciales seleccionados) a fin de estar incluidos como beneficiario receptor de los subsidios o beneficios del programa, cuando se les aplica la Ficha Socioeconómica. Y este problema se agudiza si consideramos que algunos sistemas de focalización se alimentan aplicando la Ficha Socioeconómica como una Declaración Jurada, que no necesariamente puede estar recogiendo la información real para establecer la condición de pobreza:

“En el caso del SIS el sistema [SISFOH] todavía no está siendo plenamente empleado, sin embargo, existen importantes avances como el de la adaptación de la FESE (Ficha Socioeconómica que emplea el SIS) a la ficha socioeconómica que propuso el SISFOH. No obstante lo anterior, una de las críticas que se le puede hacer al sistema del SIS es que la información levantada mediante la FESE, con los cuáles son clasificados sus potenciales beneficiarios, proceden de una declaración jurada, a diferencia de la información que ofrece el SISFOH, que si son visitas domiciliarias a los hogares urbanos del país (...). La implicancia de lo anterior es que cualquier análisis que pretenda medir la eficacia del SIS en atender a su público objetivo y que utilice para ello las bases de datos que el SIS posee, pasa por asumir que la declaración jurada es un buen proxy de la condición real de

²⁷ Informe Final. Presupuesto Público Evaluado PRONAA. Ministerio de Economía y Finanzas. Junio 2008.

²⁸ Informe Final. Presupuesto Público Evaluado PRONAA. Ministerio de Economía y Finanzas. Junio 2008.

los hogares. Esta hipótesis puede ser probada con la información proporcionada por el SISFOH, pues relacionando ambas bases de datos se podrá saber que tan eficiente es el SIS a la hora de clasificar a sus potenciales beneficiarios (...)²⁹.

Pero, como se señaló, no todos los Programas Sociales están usando el SISFOH y los que lo usan, no lo están haciendo plenamente, por lo que aún se mantienen ciertas ineficiencias para la focalización socioeconómica y se están generando condiciones de vulnerabilidad a la corrupción por no contar con estos mecanismos que transparentan los procesos ni se cuentan con sistemas de control que permitan identificar desde el recojo de la información, las situaciones de falta contra la ética pública (declaraciones falsas conocidas o permitidas) e incluso corrupción a este nivel.

- **Cuando durante el proceso no existen canales ni espacios para compartir información entre las áreas / instancias del Programa e incluso entre los actores que participan**

Establecer las prioridades y, como resultado, la selección de los beneficiarios sin los canales ni espacios para compartir información sobre como se ha llegado a dicha selección o para encontrar formas más eficientes de hacerlo, es generar una condición para la vulnerabilidad. Muchas veces este vacío está alimentado por barreras de acceso (distancias, costos de traslado, falta de documentación o archivo, no se usan tecnologías para administrar la información, entre otros) que no permiten evaluar el cumplimiento de las condiciones de focalización.

Este es el caso del Programa del Vaso de Leche, donde no existen los espacios para contar con la información que permita corregir el incumplimiento de los criterios de priorización establecidos (atención a beneficiarios de segunda prioridad sin haber cubierto las necesidades de los considerados como primera prioridad), lo que se profundiza en Lima, entre otras razones, porque “es más fácil evaluar las condiciones en las ciudades a las afueras de Lima que son más pequeñas y más accesibles que la densa población de la Lima urbana”³⁰.

La condición de vulnerabilidad también se presenta si estos espacios para compartir información no se generan entre las entidades involucradas para brindar el servicio a los sectores más pobres. Por ejemplo, en el PIN Infantil, los mecanismos e instrumentos para llevar a cabo la focalización muestra limitaciones en cuanto se aplican nuevas Fichas para el empadronamiento de las familias en los distritos de los quintiles 1 y 2 (los extremadamente pobres), sin tomar en cuenta las que utilizan otros programas, como Juntos³¹. Además de generarse un gasto ineficiente, no hay canales ni espacios para trabajar de forma coordinada y poder detectar situaciones como las de la falsedad en el registro.

Lo mismo sucede con el Programa Agua para Todos – PAPT, la diferencia es que en este caso ni siquiera existen los canales entre los actores internos del Programa: “(...) los criterios y mecanismos de focalización son diferentes para cada unidad operativa [el PAPT está conformado por varios

²⁹ Informe final. Presupuesto Público Evaluado del SIS. Ministerio de Economía y Finanzas. Octubre 2009. p. 174.

³⁰ Cabe indicar que, en Lima sólo el 51% de beneficiarios atendidos pertenecen a la población objetivo de primera prioridad (niños de 0 a 6 años y madres lactantes con condiciones nutricionales pobres), mientras que a las afueras de Lima el 79% son beneficiarios de la primera prioridad. Recordar que sólo cuando se ha cubierto a los beneficiarios de la primera prioridad se puede pasar a atender a los de la segunda prioridad (niños de 7 a 13 años, ancianos y enfermos de TBC). “Mejorando el Proceso de Adquisiciones y Suministros para fortalecer la eficacia nutricional del Programa Vaso de Leche del Perú” Banco Mundial. Abril 2010.

³¹ Informe Final. Presupuesto Público Evaluado PRONAA. Ministerio de Economía y Finanzas. Junio 2008.

proyectos en un intento por integrarlos], lo que hace muy difícil comparar criterios para el programa en general”³².

- **Cuando los procedimientos permiten su instrumentalización por presiones políticas o sociales**

La focalización puede aplicarse de tal modo que puede dar lugar a fenómenos de clientelismo político. Ello sucede en especial en la focalización directa, por insuficiente desarrollo de procedimientos técnicos, operativos y de control de la focalización a nivel territorial y en particular, local.

Así lo señala el Banco Mundial: “Los Comités del Programa de Vaso de Leche en Lima tiene mayor injerencia en la determinación del grupo objetivo del programa. Por eso la focalización no llega a evaluar suficientemente las condiciones –reales- a las afueras de Lima”³³.

- **Cuando no se pueden monitorear ni evaluar los resultados e impacto debido a ineficiencias o poca claridad dentro de procesos previos.**

Como señala Parodi³⁴ “la evaluación se entiende como una actividad que tiene por objetivo maximizar la eficacia de los programas en relación con sus fines, y la eficiencia en la asignación de recursos para la consecución de los mismos. Es por esto por lo que la evaluación no es una actividad aislada, sino que se da desde la concepción del proyecto y hasta la ejecución misma.” De igual forma, la acción de monitorear comprende analizar, determinar, observar, acompañar, una trayectoria, un conjunto de hechos, actividades o resultados durante un determinado tiempo; es decir, tampoco es una acción aislada, depende de lo hecho en procesos anteriores, y se soporta en una etapa inicial donde se han establecido los objetivos y las metas. Por ello, si no se establecen claramente los objetivos y metas, ya sea porque no se hizo una adecuada planificación, ni reconocimiento de la problemática ni determinación de los objetivos, el monitoreo y evaluación no podrán ejecutarse o se realizará ineficientemente, lo que se convierte en un espacio vulnerable frente a la corrupción y faltas contra la ética.

Por ejemplo, “la focalización del Programa Agua para Todos - PAPT no es apropiada (...) pues no se ha realizado un diagnóstico cabal de las distintas brechas: por localidad, por tipo de servicio, por calidad del mismo, por prácticas de higiene y uso, por calidad de gerencia, por sostenibilidad financiera, etc. (...) se enfoca en la baja cobertura de infraestructura como único parámetro y como tal presenta una única acción derivada para tal fin (construir o rehabilitar infraestructura) (...) No existen planes y actividades específicos para lograr tal meta universal (...)”. Entonces, ¿sobre qué condiciones o qué metas se realizarán las evaluaciones respectivas cuando estas se requieran? Esto es poco claro y nada transparente, lo que puede estar generando una condición de vulnerabilidad.

- **Cuando existen muchos pasos previos, trámites o documentación que conseguir para realizar la focalización o selección**

Al existir muchos pasos previos, trámites o documentación que conseguir para realizar la focalización o selección se hace más difícil el monitoreo de los resultados y del impacto. Es el caso, cuando la priorización requiere el cumplimiento de muchos tecnicismos cuyo desarrollo no necesariamente implica que serán atendidos los sectores más pobres.

³² Informe Final. Presupuesto Público Evaluado PAPT. Noviembre 2009.

³³ “Mejorando el Proceso de Adquisiciones y Suministros para fortalecer la eficacia nutricional del Programa Vaso de Leche del Perú” Banco Mundial. Abril 2010.

³⁴ Vásquez, Aramburú y otros. “Gerencia Social” diseño, monitoreo y evaluación de proyectos sociales. Lima: CIUP, 2003.

Por ejemplo, el Programa Agua para Todos - PAPT trabaja en función a la demanda. Es decir, el PAPT no define qué localidades serán atendidas desde un principio, sino que escoge las que serán atendidas entre las localidades cuyas autoridades o Empresas Prestadoras de Servicios de Saneamiento - EPS han demandado atenciones: “Este esquema de priorización por demanda puede generar problemas de focalización, pues se implementan aquellos proyectos que son sustentados con criterios más técnicos. En principio, se puede suponer que deberían tener más prioridad aquellas poblaciones o localidades con mayores necesidades básicas insatisfechas. Sin embargo, dado que es posible que las autoridades en estas localidades cuenten con menos capacidades para armar proyectos, es posible que sus solicitudes no lleguen a ser atendidas. Esta situación ha sido admitida explícitamente en la reunión de presentación de resultados en el PAPT”. Además, cabe indicar que “los actores locales, sean Municipios o EPS no conocen cuál es el mecanismo de priorización y focalización que el PAPT utiliza. Según declaraciones, ellos presentan su expediente técnico, y una vez que es aprobado por el SNIP, se dedican a hacer lobby para que sean sus proyectos los aprobados”.

Esto se agudiza si los programas cuentan con criterios de focalización y selección muy variados. A pesar de cumplir con la formalidad, la variedad y la falta de información sobre su aplicación (no hay una jerarquía formal de cuales serán aplicados con mayor autoridad), hace que se genere una condición para la vulnerabilidad. Como se explica en el informe del MEF³⁵, prácticamente cualquier proyecto puede ser incluido (siendo viable a través del SNIP) en la lista de proyectos financiados y gestionados por el Programa.

4.2 Procesos de Afiliación y Registro

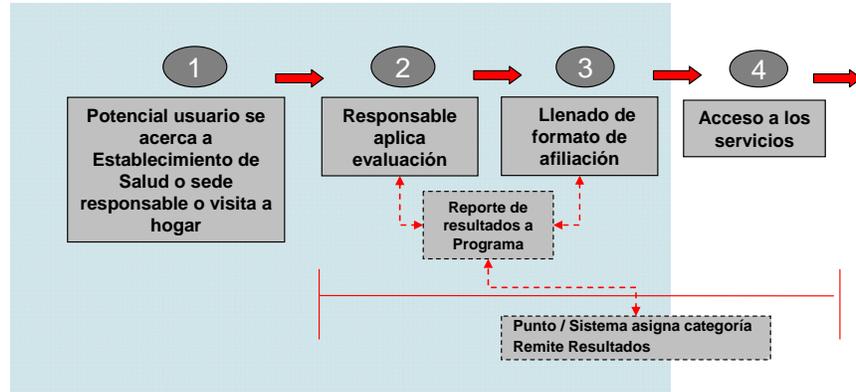
4.2.1 Descripción del Proceso

Los procesos de afiliación y registro son aquellos que utilizan mecanismos destinados a permitir la determinación de la condición de beneficiario, es decir, el desarrollo de una formalidad para acreditar un derecho (al beneficio). Estos procesos suelen ser posteriores a la etapa de selección, es decir una vez que se han determinado los criterios de selección y se han desarrollado una serie de actividades para la selección. Incluso la afiliación o el registro es una consecuencia de los hallazgos encontrados durante el proceso de selección.

Así la afiliación comprende las actividades destinadas a incorporar o inscribir al potencial beneficiario (según la focalización y selección) en el Programa. Para ello, se establecen un conjunto de requerimientos formales y se implementan un conjunto de instrumentos o sistemas que contribuyen en la obtención y/o verificación inmediata de la documentación presentada. Una vez presentado y verificado lo requerido, se pasa al proceso del registro, que no es otra cosa que documentar en un espacio o sistema la información presentada, lo que da certeza de que se ha procedido conforme a lo establecido. De esta manera, el registro se convierte en el efecto de la afiliación.

³⁵ Informe Final. Presupuesto Público Evaluado PAPT. Noviembre 2009. p.41-44

Gráfico 5



Fuente: elaboración propia

4.2.2. Vulnerabilidad del Proceso

El proceso de Afiliación/ Registro se torna vulnerable:

- Cuando no existen mecanismos que permitan conocer y controlar el proceso, interna y externamente

Por ejemplo, si bien el Seguro Integral de Salud - SIS define los criterios de afiliación y desarrolla los instrumentos (FESE) para proceder a la selección de beneficiarios, no realiza directamente el proceso de afiliación (hasta la fecha se ejecuta por el personal de los establecimientos de salud): “Esto genera cuando menos dos efectos que pueden ser adversos a los efectos que se busca con el sistema de aseguramiento: uno, que solo se afilian los que tradicionalmente podían acceder a un establecimiento de salud, debido a que lo hacen cuando van en busca de atención, con lo cual, los más pobres que tradicionalmente no demandan servicios no podrían hacerlo y dos, debido a que el que realiza la afiliación es el mismo prestador, cuyos incentivos para la afiliación, pueden no coincidir con los que el sistema quiere promover”³⁶. Definitivamente, si el responsable de la afiliación es una entidad ajena al Programa, el proceso puede resultar no ser del todo transparente dentro del mismo Programa y el control y/o registro del mismo puede no darse. Así, puede generarse cualquiera de los 2 efectos citados, siendo el segundo, el más vulnerable frente a la corrupción y faltas contra la ética.

También, cabe señalar que no existe un sistema de afiliación transparente en el caso de los Programas de Complementación Alimentaria. Existe un procedimiento legal para la admisión de los Comedores beneficiarios, pero no existe un sistema de afiliación por beneficiario ni una forma clara de supervisión y control de la afiliación de los comedores populares. Por ejemplo, si bien existe una primera supervisión *in situ* de los comedores cuyas Organizaciones Sociales de Base solicitan admisión, según norma, esta no permite más que supervisar la existencia del espacio físico acorde a los requerimientos solicitados y la ubicación territorial del mismo; en ningún momento existe una evaluación de los potenciales asistentes al comedor o exigir un mecanismo para la afiliación interna al comedor (se solicita un Reglamento interno de la Organización Social de Base, que no necesariamente puede reflejar la manera como administrarán el comedor. Esto está a cargo de las mismas Organizaciones Sociales de Base en el mejor de los casos.

Esta falta de supervisión y control se ve también reflejada cuando el mismo Reglamento para apoyo de los Comedores señala que se realizarán supervisiones a los comedores cuando el Programa Nacional de Asistencia Alimentaria - PRONAA o el Gobierno Local lo estimen conveniente. Esto último también refleja la presencia de una condición de vulnerabilidad ya que es posible que existan presiones políticas o sociales y/o dichas supervisiones no se realicen nunca.

³⁶ Informe final. Presupuesto Público Evaluado del SIS. Ministerio de Economía y Finanzas. Octubre 2009.

- **Cuando dentro del proceso los mecanismos de información y control no están operativos o no son eficientes**

Por ejemplo, “se supone que el Departamento de Administración del Programa del Vaso de Leche debe revisar la base de datos de los beneficiarios y confirmar sus edades y condición de pobreza”, es decir, cuenta con un mecanismo de información y supervisión, pero “(...) la frecuencia con que se realizan las labores de trabajo de campo dependen de los recursos humanos con que cuente cada municipalidad (...) [lo que] varía de una vez por semana a una vez por semestre (pero la norma señala que se debe actualizar la base de datos una vez al mes)”³⁷. Así, el seguimiento que se pueda estar dando no resulta eficiente para la vigilancia de los resultados que se deben dar en la línea del cumplimiento de los objetivos y metas.

- **Cuando los procedimientos y las políticas públicas no son transparentes para los ejecutores y/o beneficiarios**

Como se ha señalado anteriormente, toda actividad ineficientemente ejecutada puede generar condiciones de vulnerabilidad en el proceso de origen como en procesos posteriores. Por ello, la acción considerada como la más pequeña puede originar una cadena de errores hasta incluso consecuencias que afecten directamente en el impacto que debiera tener el Programa. Por ejemplo, si en la afiliación al Seguro Integral de Salud – SIS se realiza una inadecuada consignación de la información en la ficha FESE (recordar que el resultado de la aplicación de la ficha FESE es el que determina la afiliación al sistema subsidiado), se pueden generar errores que causen la filtración o subcobertura. Según el MEF, es el caso de varios Programas³⁸.

Como se puede inducir, este error se debe, entre otras razones, a que los ejecutores (quienes llenan las fichas en los establecimientos de salud) y/o beneficiarios no conocen el procedimiento, no conocen para que es necesaria la precisión en el recojo de la información ni menos conocerán los fundamentos de las políticas públicas que están detrás del Programa (que deben guardar relación con los objetivos y metas establecidas). Por ejemplo, el MEF señala que los operadores tienen dificultades para explicar adecuadamente las condiciones de exclusión³⁹. También⁴⁰, que el personal de los puntos de digitación desconoce la composición del Índice de Bienestar Económico de los Hogares - IBEH contenido en el SESE SIS (Sistema de Evaluación Socioeconómica del SIS) y por lo tanto no pueden brindar una explicación a las familias que confrontan este problema.

Toda esta falta de información y desconocimiento está alimentando la condición de vulnerabilidad a este nivel. Sin información de un procedimiento que sostiene muchas etapas, se abre camino al aprovechamiento, a la cultura de la viveza⁴¹.

Situación particular, y por ello en riesgo de presentar condiciones de vulnerabilidad es el caso del Programa de Mejoramiento Integral de Barrios y Pueblos- PMIBP. Si bien es un Programa

³⁷ “Mejorando el Proceso de Adquisiciones y Suministros para fortalecer la eficacia nutricional del Programa Vaso de Leche del Perú” Banco Mundial. Abril 2010.

³⁸ Informe final. Presupuesto Público Evaluado del SIS. Ministerio de Economía y Finanzas. Octubre 2009.

³⁹ Informe final. Presupuesto Público Evaluado del SIS. Ministerio de Economía y Finanzas. Octubre 2009.

⁴⁰ De acuerdo a las conversaciones sostenidas con consultores contratados por el MEF y los ejecutores. Informe final. Presupuesto Público Evaluado del SIS. Ministerio de Economía y Finanzas. Octubre 2009.

⁴¹ Según Olivera, la Cultura de la Viveza es un sistema de valores y creencias vinculadas a procesos de movilidad social sin sanción moral donde se valora a quien “inteligentemente” sabe aprovecharse de los “tontos” que creen y respetan las instituciones y las reglas de juego social (...) el vivo en la perspectiva de la corrupción utiliza muy bien las cuotas de poder a las que pueda acceder en las organizaciones sociales. En: Sociología de la Corrupción. Una base científica para emprender reales políticas anticorrupción”. 2002.

recientemente fusionado y que según lo que se ha podido rescatar de su sitio Web, aún siguen operando independientemente los proyectos que lo componen, no existe forma de conocer de manera transparente (sin hacer uso de la solicitud de acceso a la información) cómo está gastando el Programa. Esto incluye sus procesos para la recepción, selección y atención de solicitudes de financiamiento que presentan los interesados para proyectos de inversión pública. Incluso el hecho de que participen otros operadores y entidades (gobiernos locales y regionales) en la ejecución hace menos posible su monitoreo y/o control, por ello se deben contar con mayor razón con los mecanismos adecuados de transparencia, los que parecen no existir (salvo los procesos de oficio que pueda realizar la Contraloría, que como se conoce no necesariamente le es viable controlar toda la inversión ni todas las actividades al detalle que requiere la presencia de condiciones de vulnerabilidad frente a la corrupción o faltas contra la ética).

4.3 Procesos de Provisión (Contrataciones / Convenios / Acuerdos / Formalidad para la ejecución)

4.3.1. Descripción del Proceso

Son aquellos procesos que se dan con la finalidad de atender necesidades operativas y administrativas; en algunos casos, para adquirir bienes y/o servicios, brindarlos oportunamente, establecer alianzas para el cumplimiento de los objetivos, cumplir con las formalidades legales si fueran necesarias, entre otros fines. Suelen ser, por lo complejo de su ejecución y monitoreo, y por la variedad y/o cantidad de normas / formalidades que los rigen, los más vulnerables frente a la corrupción.

El principal proceso dentro de este grupo es el de las contrataciones para abastecer de bienes y/o servicios a los programas.

Contrataciones Públicas (Compras)

La Administración Pública tiene la posibilidad de celebrar todo tipo de contratos. Sin embargo, existen algunos contratos que el Estado celebra con más frecuencia. Según el Consejo Superior de Contrataciones y Adquisiciones del Estado – Consucode⁴² los contratos que el Estado celebra con más frecuencia son⁴³:

- (i) Contratos de Adquisición de Bienes: compra de todo tipo de bienes.
- (ii) Contratos de Servicios: contratación de servicios sin vínculo laboral de diversas clases, dentro de los cuales destacan las siguientes: asesoría, consultoría, peritaje, supervisión, estudios, inspección, auditoría externa, gerencia y servicios generales.
- (iii) Contratos de Ejecución de Obras.
- (iv) Contratos de Arrendamiento de Bienes a favor del Estado.
- (v) Contratos de Concesión de Obras de Infraestructura.
- (vi) Contratos de Concesión de Servicios.
- (vii) Contratos de Endeudamiento del Estado, sea interno o externo.
- (viii) Contratos de Venta, Arrendamiento, Cesión en Uso y otros actos sobre bienes de propiedad del Estado.
- (ix) Contratos de Donación a favor del Estado.
- (x) Contratos de Personal del Estado.

⁴² En la actualidad, el Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado - OSCE que es un organismo público creado bajo Decreto Legislativo N° 1017 que aprueba la Ley de Contrataciones del Estado, publicado el 04 de junio de 2008 en el diario oficial El Peruano.

⁴³ Consejo Superior Contrataciones y Adquisiciones del Estado - Consucode. Informe de Gestión. Enero 2001 – Diciembre 2005. p. 6.

Para regular cada uno de estos contratos se han creado un conjunto de normas especiales, entre ellas, la Ley de Contrataciones del Estado (D. Leg. N° 1017) y su Reglamento (D.S. N°184-2008-EF), que establecen las normas para los tipos de contratos sobre compra de bienes, servicios, ejecución de obras y arrendamiento de bienes a favor del Estado; además, se incorporan nuevas modalidades de selección que buscan agilizar los procesos y generar ahorros significativos a las entidades, tales como Subasta Inversa, Convenio Marco de Precios, Compras Corporativas.

Cabe indicar que los Programas Sociales no cuentan con potestades para realizar todo tipo de contrataciones. Los que suelen realizar para el logro de sus objetivos, y por lo mismo, los que cuentan con un nivel de gasto mayor son los 4 primeros de la lista presentada; es decir, compras de bienes, contratación de servicios, ejecución de obras y/o arrendamiento de bienes. Asimismo, se ha podido obtener del Sistema Integrado de Administración Financiera – SIAF del Ministerio de Economía y Finanzas, el nivel de gasto que realizan 6 de los Programas del Eje 1 en la compra de bienes y contratación de servicios según se muestra en el siguiente cuadro:

Cuadro 2

Gastos en Bienes y Servicios de los Programas Sociales Eje 1 según PIA 2010									
N°	Programa Social	PIA 2010	Bienes y servicios	Personal y Obligaciones Sociales	Pensiones y otras prestaciones sociales	Donaciones y Transferencias	Otros gastos	Adquisición de activos no financieros	% Nivel de gasto bienes y servicios
1	Programa de Movilización Nacional para la alfabetización	230,000,000	229,623,752	376,248					99.8
2	Programa Nacional Wawa Wasi	77,481,280	14,623,938	1,112,082	23,800		61,594,940	126,520	18.9
3	Programas de apoyo directo a los más pobres - Juntos	625,545,879	59,909,637	1,234,943			564,401,299		9.6
4	Seguro Integral de Salud - SIS	464,196,193	7,426,385	15,931,008		439,792,193	21,000	1,025,607	1.6
5	Programa Agua para Todos - PAPT	1,227,645,545	7,734,697	5,387,596	346,874	706,002,823		508,173,555	0.6
6	Programa Techo Propio	300,000,000	0			300,000,000			0.0
Total en S/.		2,924,868,897	319,318,409	24,041,877	370,674	1,445,795,016	626,017,239	509,325,682	10.9

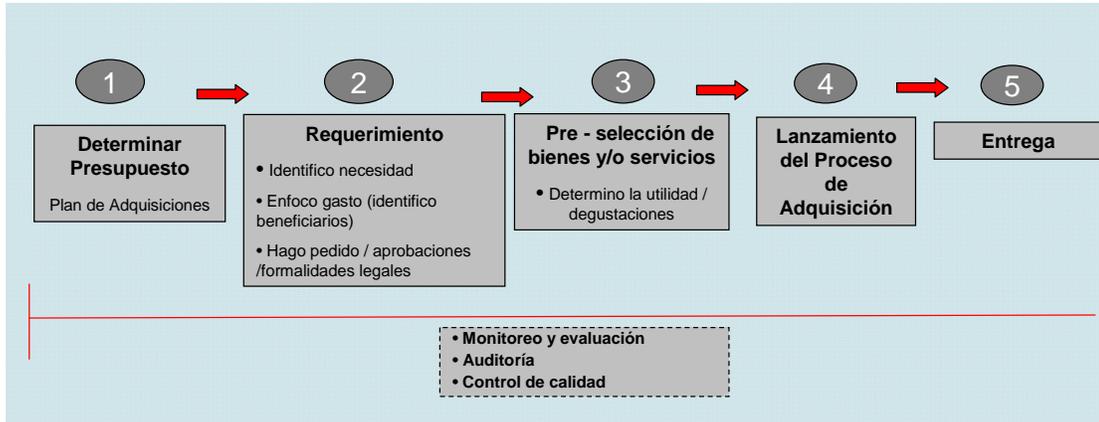
Fuente: SIAF del Ministerio de Economía y Finanzas - MEF

Como se puede apreciar, no todos tienen el mismo nivel de gasto en bienes y servicios, pero existen algunos programas cuyas compras de este tipo aparentemente resultan ser el eje y soporte para el cumplimiento de las metas por su alto nivel de gasto. Es el caso del Programa de Movilización Nacional para la alfabetización – PRONAM que tiene un gasto programado en bienes y servicios del 99.8% de su Presupuesto Inicial de Apertura - PIA. Cabe indicar, que no se ha podido identificar en el SIAF las cifras desagregadas de gasto de los Programas PIN (con un PIA 2010 de S/. 606,287,340) y el Programa del Vaso de Leche (con un PIA 2010 del S/. 363,000,000).

Por otro lado, cabe señalar que el proceso de compras, independientemente del tipo de contrato a celebrar, suele desarrollarse bajo los siguientes pasos (que pueden ser considerados como microprocesos con un conjunto característico de actividades que se diferenciarán por el tipo de contrato a celebrar):

Proceso de compras:

Gráfico 6



Fuente: elaboración propia

La primera fase es la determinación del presupuesto que tiene como soporte el Plan de Adquisiciones que haya establecido la entidad ejecutora. Siempre que se hace un requerimiento, se procede a revisar que se cuenta con el presupuesto para cubrirlo. Luego, se determinan los grupos beneficiarios y los requerimientos específicos bajo el procedimiento que se haya establecido. Luego se procede a la etapa de la pre-selección. Por ejemplo, en el Programa del Vaso de Leche, para cada grupo de beneficiarios, los Comités de asociados determinan qué productos serán adquiridos lo que permite a la municipalidad llevar a cabo el proceso de adquisición, que es el siguiente paso. Luego de concluido el proceso de adquisición, el postor que resulta ganador entrega/ejecuta los bienes/servicios adquiridos, el mismo (que en la última fase) los distribuye a los beneficiarios o puntos finales para la correspondiente distribución.

Convenios, Acuerdos y otros

Como parte de estos procesos también se encuentran aquellos que implican negociaciones determinadas con los terceros involucrados, esto es con entidades públicas y/o privadas “aliadas”. La mayor parte de Programas requiere del apoyo interinstitucional o de privados, sea financieramente (transferencias o donaciones) o de servicios, para poder brindar los beneficios que se han establecido para el logro de las metas. Por ello, se establecen convenios o acuerdos interinstitucionales entre entidades del poder ejecutivo, gobiernos locales o regionales, e incluso se emiten disposiciones legales para disponer de las transferencias y/o donaciones.

4.3.2. Vulnerabilidad del Proceso

El proceso de provisiones se torna vulnerable:

- **Cuando no existen mecanismos que permitan el monitoreo y/o control o existen situaciones que no permiten conocer y/o controlar objetivamente el proceso interna y externamente (barreras)**

Al ser mecanismos con procedimientos complejos y una cantidad considerable de actividades donde se interrelacionan muchos actores, simultáneamente a la realización de procesos, el monitoreo y control es necesario. Si no existe o si existen barreras para su ejecución, se tornan en procesos aún más vulnerables. Por ejemplo, el MEF señala que en el caso del Programa Integral de Nutrición - PIN se evidencia una ausencia de procedimientos específicos para efectuar control de calidad de los alimentos (porcentaje de muestra, tolerancia de errores, entre otros). La calidad se debería monitorear en la pre-selección (etapa anterior al lanzamiento del proceso de adquisición) y en la post, cuando se hace la entrega de la compra al Programa (o en el destino que el Programa disponga). Según información rescatada por el MEF la calidad de los productos es determinada a

veces por certificados emitidos por empresas que los mismos proveedores contratan, con lo cual no se aplica el principio de neutralidad.

Otro caso es el del Programa del Vaso de Leche. Según el Banco Mundial, existen deficiencias para adquirir los productos a precios competitivos en la etapa preliminar para la selección de los tipos de productos que se comprarán. Esto, considerando las actividades que se ejecutan podrían también estar generando vulnerabilidades, al no existir mecanismos de control o peor aún al convertirse en barreras para ello. El proceso consiste en realizar una degustación a ciegas con una muestra de beneficiarios (oscilando entre 50-200, dependiendo de las municipalidades), en la cual los diversos proveedores presentan sus productos a los Comités de Vaso de Leche; luego los beneficiarios votan por la ración que les parece más atractiva, con lo cual seleccionan el contenido de las raciones que serán adquiridas. Luego los Comités envían su solicitud del contenido deseado de las raciones a los Departamentos del Programa que procederá a formular las especificaciones de las raciones por adquirir y confirmará que éstas cumplan con los valores nutricionales mínimos que señala la Ley. Después de ello, se identifica a los potenciales proveedores de los productos aprobados a través de un estudio de mercado con el fin de determinar los precios de referencia que se utilizarán en el proceso de adquisiciones.

Como se puede distinguir, existen muchas acciones complejas que pueden convertirse en obstáculos así como existen muchos niveles de aprobación que no necesariamente cuentan con mecanismos de monitoreo y/o control, sobre todo cuando las reglas de pre-selección se establecen por cada Municipio (lo único que estaría verificando el Programa es el grado nutricional de lo pre-seleccionado).

La misma vulnerabilidad se presenta, a nivel de convocatorias a proveedores por compra de alimentos para el PIN44: “(...) parte significativa del personal de los ETZ dedica su jornada laboral a realizar de manera continua procesos de convocatoria, selección y contratación de servicios de terceros para (...) servicios de transporte (...)” a pesar de ello, “el ETZ tiene limitaciones para realizar de manera regular acciones de supervisión en los centros de atención apartados. La situación es preocupante si se observa que, ante una reducida capacidad de supervisión institucional y sanciones reducidas ante el incumplimiento del transportista (que le permiten continuar como proveedor del programa), no son infrecuentes los incumplimientos contractuales”. Esto es claramente una barrera para el desarrollo de la supervisión de los servicios que tiene su origen en una falla en el control de las contrataciones.

- **Cuando dentro del proceso los mecanismos de información y control no son eficientes**

Por ejemplo, en el Programa Integral de Nutrición - PIN⁴⁵ las adquisiciones de alimentos se realizan en base a la programación de requerimientos hechos por los Equipos de Trabajo Zonal - ETZ y de acuerdo a estimaciones realizadas en base a requerimientos históricos, información que no está actualizada y/o con registros no necesariamente validados de atenciones a nivel de los establecimientos de salud y las instituciones educativas. Es decir, no existen mecanismos de información eficientes que permitan comprar según las necesidades reales para atender la demanda de los sectores objeto del beneficio. Aún más complicado, cuando estos mecanismos deben trabajar a nivel interinstitucional (entre el Programa y establecimientos/instituciones que dependen de otro Sector). En este último caso, existe vulnerabilidad porque además no hay espacios ni canales para compartir dicha información entre los actores que participan.

- **Cuando los procedimientos y las políticas públicas no son transparentes por la complejidad del proceso (marco legal y administrativo, interrelación de actores, actividades comunes, entre otros)**

⁴⁴ Informe Final. Presupuesto Público Evaluado PRONAA. Ministerio de Economía y Finanzas. Junio 2008.

⁴⁵ Informe Final. Presupuesto Público Evaluado PRONAA. Ministerio de Economía y Finanzas. Junio 2008.

Este tipo de procesos presentan claramente condiciones de vulnerabilidad al ser muy complejos, desde la poca claridad del marco legal que los regula hasta lo complicado de las interrelaciones entre los actores (considerando que se realizan varias compras simultáneamente). Es el caso particular de los programas alimentarios que constantemente tienen que estar lanzando procesos de compras por la variedad de los productos que tienen que adquirir y por la desorganización en cuanto a los requerimientos que se van dando: en esta situación están el Programa del Vaso de Leche, los Programas Complementarios Alimentarios, el Programa Integral de Nutrición, entre otros.

- **Cuando los procedimientos permiten acciones o excepciones poco transparentes sin el control adecuado**

Como se ha indicado, existe un vasto marco legal en materia de contrataciones, que a pesar de ser poco transparentes y de difícil comprensión, regulan de manera detallada e integral las compras para los Programas Sociales. Son estas mismas normas las que establecen ciertas situaciones y procedimientos de excepción que si no se manejan prudentemente, de manera transparente y con un control adecuado, pueden generar los mayores focos para que se presenten las condiciones de vulnerabilidad. Por ejemplo, el Banco Mundial señala⁴⁶ que en las 14 municipalidades que se visitaron para fines de su estudio, los procesos de adquisición utilizados para el Programa de Vaso de Leche no eran nada competitivos: “el 75% de los procesos evaluados correspondían a compras por montos pequeños o de una sola fuente, con exoneración del proceso normal de licitación (...) cuando los contratos no están listos para otorgarse a tiempo para el año nuevo, las municipalidades puede seguir comprando productos extendiendo el contrato actual hasta por un máximo de 30% más; de lo contrario podrán declarar escasez de insumos y por lo tanto pueden proceder a una contratación directa, “excepcionalmente”. Durante el año 2006, el Informe de Patrimonio mostró la existencia de 106 casos de excepción; y 170 en el año 2005 (...) en el periodo 2005-07, un total de 108 (es decir un 15% del total)”.

Otra acción poco transparente es la falta de competencia en los procesos de selección (en los procesos de compras). Existen muchas razones por las que puede estar sucediendo esto, pero al no someterlas a un monitoreo y/o control adecuado pueden generar serias vulnerabilidades: “El gasto en alimentos para el Programa del Vaso de Leche del año 2008, se concentró en seis proveedores que representan el 42,6 por ciento del monto total adquirido, por un total de S/.114,7 millones de nuevos soles, siendo el de advertir que los mismos proveedores representaron el 47,6 por ciento del total del gasto en el año 2007; lo que revela la necesidad de fomentar mayor pluralidad y participación de postores potenciales en los procesos de selección, para conseguir mejores precios”⁴⁷. Así también se estaría rompiendo con la ineficacia de la administración que muchas veces guarda relación con los procesos complejos o procedimientos sin un control adecuado: “(...) los principales proveedores no necesariamente ofrecen los mejores precios.

A nivel departamental la variación de precios de un mismo alimento es mayor, y se produce generalmente por la presentación del producto, la calidad y cantidad de los insumos que componen el producto, y la accesibilidad y distancia de la zona o distrito que realiza la compra. Sin embargo, ha ocurrido casos en que la leche evaporada entera, producto con mayores ventajas nutricionales que la leche evaporada modificada, fue comprada a menor precio o que se pagaron precios más altos en distritos geográficamente accesibles; dichas situaciones revelan ineficacia en la administración de los recursos.”⁴⁸

⁴⁶ “Mejorando el Proceso de Adquisiciones y Suministros para fortalecer la eficacia nutricional del Programa Vaso de Leche del Perú” Banco Mundial. Abril 2010.

⁴⁷ Informe Contraloría, numeral 3.7.1

⁴⁸ Informe Contraloría, numeral 3.7.2, 3.7.3

En la misma línea se encuentran estos otros hallazgos de la Contraloría⁴⁹: “ (86) municipalidades realizaron procesos de selección diferentes a los procesos que les correspondía por el monto anual disponible para el Programa de Vaso de Leche y 319 realizaron más de un tipo de proceso de selección debido a: i) desconocimiento sobre la normativa de contrataciones y adquisiciones, ii) existencia de presupuesto acumulado por los saldos de meses anteriores, iii) suscripción de adendas para ampliar la vigencia de los contratos del año anterior, lo que origina que el presupuesto anual del año vigente, pendiente de ejecutar sea menor, generando la posibilidad de realizar otro tipo de proceso de selección, iv) deficiencias en la ejecución de los procesos de selección que generaron la necesidad de adquirir los alimentos mediante una exoneración, invocando la causal de desabastecimiento inminente (...) (94) municipalidades realizaron 161 exoneraciones a los procesos de selección para adquirir los alimentos del Programa del Vaso de Leche, bajo la causal de desabastecimiento inminente, de las cuales 28 municipalidades ejecutaron 2 o más exoneraciones, situación que se debe principalmente a: i) la falta de planificación oportuna en la etapa de programación y actos preparatorios de los procesos de selección, ii) las observaciones de Consucode⁵⁰ a las bases de los procesos de selección en los temas siguientes: contrataciones públicas, logística, producto objeto de la convocatoria; y iv) la falta de diligencia del Alcalde de ejecutar el deslinde de responsabilidades de los funcionarios y/o servidores públicos involucrados en la exoneración.”⁵¹

Otro caso, según Contraloría: “(...) en Lima, solo en lo que va del año, los concejos de San Martín de Porres, Comas, Chorrillos, Los Olivos, Surquillo y Pachacámac hicieron compras a dedo de leche evaporada y cereales por más de 23 millones de soles, tras declarar sus programas en riesgo de desabastecimiento. ¿La razón? En todos los casos, los municipios justificaron que, por alguna razón administrativa, los contratos no estuvieron listos para realizar una licitación a tiempo. No se planificaron oportunamente”.

- **Cuando los procedimientos y las políticas no están bien especificados ni eficazmente implementados**

Por ejemplo, en el informe del MEF⁵² se señala que la ley que regula las compras del Programa Nacional de Asistencia Alimentaria - PRONAA “no apunta a contribuir al objetivo institucional de prevenir la desnutrición crónica y la anemia en los niños y niñas menores de 12 años, con énfasis en los menores de 3 años, sino a asegurar que las compras de alimentos que realiza el programa promuevan la producción local”. Este enfoque hace latente una posible condición para el incumplimiento de los objetivos y en la misma línea, que se presenten vulnerabilidades frente a la corrupción o faltas contra la ética.

Otro ejemplo es el caso del Programa de Movilización Nacional para la alfabetización - PRONAMA: “(...) los convenios que se firman con los gobiernos locales no son claros en este aspecto, por lo que depende de la voluntad del alcalde el cómo y cuanto colaborar con el PRONAMA. Más aún, depende de los equipos contratados por el PRONAMA para la labor de alfabetización en el distrito el solucionar las debilidades del proceso y completar el empadronamiento e identificación de beneficiarios. De acuerdo a lo manifestado por los entrevistados en el trabajo de campo, esta labor es muy ardua y complicada. El proceso consiste en líneas generales en pedir algún apoyo al Municipio (labor que realizan el sectorista y el coordinador local del PRONAMA) y distribuir el distrito por zonas entre sus supervisores y facilitadores para que de “puerta en puerta” identifiquen a los iletrados. En muchos casos, el personal del PRONAMA se apoya para esta labor en organizaciones sociales de base, tales como el Vaso de Leche o los Comedores Populares. En todo caso, es importante mencionar que no existe un

⁴⁹ Informe Contraloría, numeral 3.3 del Informe.

⁵⁰ Desde abril del 2009, Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado - OSCE

⁵¹ Informe Contraloría, numeral 3.4

⁵² Informe Final. Presupuesto Evaluado Programa Nacional de Movilización por la alfabetización – PRONAMA. Ministerio de Educación. Noviembre 2009.

procedimiento claro y transparente sobre cómo se debe completar esta labor cuando el Municipio Local no cumple con encargarse de la tarea, como se esperaba de acuerdo al plan de PRONAMA.”⁵³

• **Cuando se realizan muchos procedimientos complejos y/o paralelos y se requieren varias certificaciones o aprobaciones y la intervención de muchos actores**

Muchas veces, esto parte de la existencia de un marco legal y administrativo complejo. Así, por lo complejo de las leyes (que establecen los procedimientos) y la variedad de instituciones involucradas en la aprobación de las mismas, resulta una ejecución y supervisión poco transparente, que no sólo es una condición que se presenta a nivel de los procesos para la provisión. Esto lo plantea el Banco Mundial para el caso del Programa del Vaso de Leche: “El marco legal y administrativo del programa es complejo, incluye catorce leyes y resoluciones administrativas relevantes, aprobados, entre otros por el Ministerio de Salud, el Instituto Nacional de Estadística e Información (INEI), Contraloría General de la República y el Organismo Supervisor de la Contrataciones del Estado (CONSUCODE). Esta complejidad de leyes e instituciones involucradas en la ejecución y supervisión del programa hace que el mismo sea poco transparente en el funcionamiento del programa y provoca muchos problemas⁵⁴”.

De igual forma sucede en la pre-selección de los productos (“combos”) para el Programa del Vaso de Leche⁵⁵: “(...) si bien las opciones que están disponibles para cada comunidad son simples, la cantidad de combinaciones posibles es muy alta y por consiguiente, la variedad general de los combos que se adquieren para el programa a nivel nacional es grande – con más de 400 variantes. La situación es complicada por el hecho de que los proveedores de mezcla de productos (como cereales y lácteos enriquecidos) en proporciones diferentes, o añaden distintos elementos (como edulcorantes), resultando en grandes variaciones de los productos. Ello hace difícil la comparación de precios y de especificaciones y por consiguiente resulta difícil evaluar la transparencia en cuanto al valor que pueden obtener por su dinero”.

En el mismo Programa del Vaso de Leche, se presenta la misma condición cuando el Comité Especial prepara los documentos de la licitación: éstos documentos deben ser preparados “(...) sobre la base de la información entregada por el Departamento del Programa, incluyendo: el volumen, las características y especificaciones técnicas de los productos, los recursos financieros disponibles, el tipo de proceso de selección. El proceso de selección está dividido en 7 pasos: convocatoria al proceso, registro de los participantes, absolución de consultas, imprimirá las observaciones, presentación de las propuestas, evaluación de las propuestas, y otorgamiento de la Buena Pro. Además del precio, los factores de evaluación de los postores en el proceso de selección, incluye: la composición de los productos, prueba de origen peruano, capacidad de producción y ventas. Estos factores significan que un proveedor consolidado será, con frecuencia, el ganador de la Buena pro con precios más altos de los que ofrecen proveedores nuevos que no tienen antecedentes muy antiguos de participación en el mercado local. Además, durante el proceso de adquisiciones, algunas municipalidades realizan pruebas ciegas de las muestras presentadas por los proveedores”. Como se deduce, si el proceso de adquisición es tan complejo, más aun lo será el de desarrollo del mismo.

Muestra de la complejidad del procedimiento es la demora que implica su atención. Por lo que podemos deducir que las condiciones de vulnerabilidad muchas veces se alimentan de procedimientos no simplificados, engorrosos y hasta costosos: “La razón más obvia de por qué recurren prácticas no competitivas es que son más rápidos y evitan el riesgo de las largas

⁵³ Informe Final. Presupuesto Evaluado Programa Nacional de Movilización por la alfabetización – PRONAMA. Ministerio de Educación. Noviembre 2009.

⁵⁴ “Mejorando el Proceso de Adquisiciones y Suministros para fortalecer la eficacia nutricional del Programa Vaso de Leche del Perú” Banco Mundial. Abril 2010 p. 10

⁵⁵ “Mejorando el Proceso de Adquisiciones y Suministros para fortalecer la eficacia nutricional del Programa Vaso de Leche del Perú” Banco Mundial. Abril 2010 p.18

impugnaciones que puede presentar la empresa perdedora (...) [explicando las razones por las que se aplican las excepciones y no se siguen los procedimientos regulares] Los procesos de licitación pública toman en promedio 47 días pudiendo llegar hasta 90 días – y cuando hay impugnaciones duran en promedio 76 días pudiendo llegar a 124 días. En cambio, las adjudicaciones directas toman entre 20 y 30 días en promedio – y las renovaciones de los contratos existentes son instantáneas”.

Otro caso es el del Programa Integral de nutrición - PIN cuyo “(...) proceso de adquisiciones comprende varias compras al año, algunas de las cuales son realizadas a nivel de la sede central, mientras que otras corren a cargo de los Equipos de Trabajo Zonal - ETZ; se trata de convocatorias por producto que, en cada caso, requieren de la autorización respectiva de la unidad de línea en Lima. Parte importante del tiempo del los ETZ es dedicado a estas labores de administración. Involucrando a personal de la sede central y de las oficinas zonales, en la medida en que atienden mensualmente los requerimientos de alimentos, los procesos de licitación se realizan de manera continua para cada producto y, por lo general, toman en cada caso hasta dos meses, asumiendo que no hay impugnación alguna”⁵⁶.

Se puede citar también el caso del Programa de Movilización Nacional para la Alfabetización – PRONAMA sobre las dificultades y demoras en los procesos de compra y distribución de materiales: “(...) es uno de los factores que viene afectando de manera más crítica la ejecución del programa (...) Aunque el retraso es general, algunas regiones se han visto más afectadas que otras. Estos retrasos a su vez, afectan otros procesos como el de contratación de coordinadores locales, supervisores y facilitadores al no poder dar inicio a sus funciones mientras los círculos no entren en funcionamiento. También se afecta la imagen del programa e incluso en algunas ocasiones se pierde el esfuerzo de convocatoria realizado teniendo que volverse a ejecutar algunos meses después.”⁵⁷

4.4 Procesos de Ejecución (Transferencias / Ejecución de servicios / Contraprestaciones)

4.4.1 Descripción del Proceso

Este proceso hace referencia al conjunto de actividades destinadas para la entrega o ejecución de los beneficios que se otorgan a la población objetivo de manera directa (no hace referencia a la transferencia interinstitucional de recursos que se pueda ejecutar en etapas previas).

En este grupo se pueden considerar las transferencias monetarias, entrega de bienes/ productos, ejecución de servicios, entre otros. Un tipo de proceso que también se puede incluir en este grupo es el de las contraprestaciones que es el lado opuesto o condicionado a la entrega o ejecución de los beneficios.

Transferencias

Son los procesos que están destinados a la liquidación de las asignaciones de incentivos monetarios correspondiente a cada hogar beneficiario y/o beneficiario individual de los Programas por el cumplimiento de las corresponsabilidades; por la adscripción al programa; por la necesidad de abastecimiento de productos; por apoyo en las actividades de cuidado; entre otros. De esta manera, dichas transferencias se pueden entregar directamente al beneficiario final o al beneficiario “intermedio” que ejecuta labores de administración de los recursos en muchos casos.

⁵⁶ Informe Final. Presupuesto Público Evaluado PRONAA. Ministerio de Economía y Finanzas. Junio 2008.

⁵⁷ Informe Final. Presupuesto Evaluado Programa Nacional de Movilización por la alfabetización – PRONAMA. Ministerio de Educación. Noviembre 2009.

Cabe destacar la existencia de los programas con transferencias condicionadas. En los últimos años este tipo de programas han ido incrementando exitosamente a nivel de América Latina⁵⁸. Estos Programas tienen por objeto aliviar la pobreza de los hogares beneficiarios incidiendo de manera directa en sus ingresos y la práctica común es entregar los dineros a la madre de la familia. En Perú, el único Programa que desarrolla la transferencia monetaria condicionada es Juntos. El resto de programas que realizan entregas dinerarias no lo hacen de forma condicionada y no suelen darlos a las familias beneficiarias de manera directa si no a través de lo que hemos llamado “beneficiarios intermedios” que son aquellas organizaciones de base o grupos de ciudadanos que tienen a su cargo la administración de los recursos como suele pasar en los Programas Complementarios de Alimentación, en el Programa Wawa Wasi, por ejemplo.

Estos procesos, condicionados o no, suelen contar con 3 etapas claramente distinguibles una de otra: (1) Actualización del padrón de afiliaciones para realizar el cálculo de los incentivos a pagar (es decir, no solamente contar con el listado de cierre de empadronamiento, sino además, contar con un listado depurado de acuerdo al cumplimiento de corresponsabilidades y suspensiones realizadas; (2) Solicitud y asignación de recursos presupuestales; y, (3) Ejecución de transferencia de incentivo y pagaduría a beneficiarios.

En principio, las actividades dentro de estos procesos son comunes entre cada Programa, sin embargo la diferencia se marca respecto a la forma en que se ejecuta la entrega del beneficio. En ningún caso son transferencias que se pagan por el mismo Programa, suelen contratar a terceros privados para que ejecuten el pago. Para ello, se desarrolla toda una logística de entrega que suele variar teniendo en cuenta el espacio geográfico y las distancias del traslado del dinero.

Algunos Programas como en el caso de Juntos ejecutan las transferencias directas a través del Banco de la Nación o a través de empresas tercerizadas que se les contrata para que accedan a los hogares en lugares remotos o incluso las transferencias se realizan a cuentas de ahorro de los beneficiarios. En otros casos, se utiliza la misma forma de pago, pero como se ha mencionado anteriormente, la entrega es a los beneficiarios intermedios quienes están organizados en Comedores Populares, en Juntas Vecinales, en hogares de cuidado, para que dispongan por ejemplo la compra de los productos y su preparación.

Cabe mencionar que en el caso de las transferencias condicionadas, lo que se debe tomar en cuenta es que la transferencia de dinero por sí sola no garantiza el éxito del programa ni el logro de todos los objetivos. La transferencia sola, sin el desarrollo de otros componentes es absoluto asistencialismo, sin apuntar a una reforma continua y emprendimiento individual o social que contribuya a superar la pobreza.

Ejecución de servicios /Entrega de bienes / Ejecución de obras

⁵⁸ Se identificaron 15 programas de este tipo en 14 países latinoamericanos, lo cual refleja la enorme importancia que han adquirido. Considerando su fecha de creación, se distinguen dos oleadas o generaciones de programas. Los de primera generación, que incluyen el Programa de Asignación Familiar de Honduras (PRAF), que nace en 1990; el programa Bolsa Escola, que inicia en Brasil en 1995 (luego, en 2003, cambia a Bolsa Família); el Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), en ese mismo país, que comienza en 1996; el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) en México, que inicia en 1997 y en 2002 cambia su nombre a programa de Desarrollo Humano Oportunidades. El Bono Solidario en Ecuador, que nace en 1998, y que en el año 2003 se cambia el programa Bono Solidario por el programa Bono de Desarrollo Humano (BDH). En el año 2000 ven la luz dos programas de este tipo: en Colombia, el programa Familias en Acción y en Nicaragua, el programa Red de Protección Social. En el año 2002 nace en Chile el programa Chile Solidario, y en Argentina el Programa de Ingreso para el Desarrollo humano (IDH) y el Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJJHD) que nutren el programa Familias por la Inclusión Social de 2005 (...)En lo que se podría llamar la 'segunda generación' de programas de este tipo, se encuentran cuatro que se inician en 2005: Red Solidaria en El Salvador, Red de Protección y Promoción Social en Paraguay, Juntos en Perú y Solidaridad en República Dominicana; y dos de 2006: Avancemos en Costa Rica y Red de Oportunidades en Panamá. http://white.oit.org.pe/ipec/documentos/trab_inf_y_progr_transf_cond_am_lat.pdf

Son los procesos cuyas actividades están destinadas a brindar el servicio, entregar los bienes o ejecución de obras de infraestructura.

Para tener una idea de lo variado y complejo que puede ser un proceso de ejecución en los Programas Sociales, se ha desarrollado el siguiente cuadro con el detalle de los servicios, bienes u obras que se deben ejecutar para cumplir con los objetivos de los Programas:

Cuadro 3

PROGRAMAS SOCIALES	SERVICIOS / BIENES / OBRAS
Programa Vaso de Leche – PVdL	Entrega de raciones diarias de alimento a los Comités del Vaso de Leche (en espacios adecuados para la preparación y entrega de los alimentos).
El Seguro Integral de Salud - SIS	Seguro de Salud a través de la red de establecimientos del Ministerio de Salud. Cuenta con tres modalidades: <ul style="list-style-type: none"> • Gratuito o subsidiado • Seguro de costo mínimo o semi contributivo • Seguro para Microempresas
Programa Wawa Wasi - PNWW	Atención y cuidado integral de niños/niñas en: <ul style="list-style-type: none"> • Wawa Wasi Rural Familiar: en casa de madre cuidadora • Wawa Wasi Rural Comunal: en locales comunitarios o construidos por el Programa. • Wawa Wasi Institucional: en instituciones públicas o privadas.
Programas de Complementación Alimentaria – PCA	Entrega de raciones diarias complementarias de alimento: <ul style="list-style-type: none"> • Comedores Populares (pueden tener la denominación de: Comedor Popular, Club de Madres, Comedor Parroquial, Cocina Familiar y otros afines). • Hogares y Albergues • Alimentos por Trabajo o Programa Obras Comunales • PAN TBC • Adultos en Riesgo (Actas y Convenios)
Programa Integral de Nutrición – PIN	Entrega de alimentos (raciones y/o canastas), Servicios de educación en nutrición y de supervisión en nutrición y salud. <ul style="list-style-type: none"> • Sub-programa Infantil • Sub-programa Pre-escolar y Escolar <p>(fusión de PACFO, PANFAR, Comedores infantiles, CEIS/PRONOEIS, Desayunos Escolares, Almuerzos Escolares)</p>
Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres - JUNTOS	Brinda servicios de salud, nutrición, de educación e identidad en Establecimientos de Salud e Instituciones Educativas (son condición para la entrega de la transferencia monetaria a los beneficiarios por hacer uso de los servicios de salud y educación).
Programa Nacional de Movilización por la Alfabetización – PRONAMA	Brinda servicios de alfabetización y continuidad Educativa; así como espacios para la promoción de la alfabetización y estudio: Bibliotecas Comunales y Campaña Nacional Ver Para Leer.
Programa Agua para Todos - PAPT	Ejecutan inversión pública, brindan soporte técnico financiero a los Proyectos de inversión pública en agua y saneamiento

PROGRAMAS SOCIALES	SERVICIOS / BIENES / OBRAS
	de unidades ejecutoras y transfieren recursos para los proyectos del Shock de Inversiones. Todo a través del PARSSA, el PRONASAR y el Shock de inversiones.
Programa Integral de Mejoramiento de Barrios y Pueblos – PIMBP	Ejecución y/o financiamiento de proyectos de obra de infraestructura para la mejora de la vivienda, barrios y pueblos a través del: Programa de Mejoramiento Integral de Barrios denominado Mi Barrio, Proyecto de Mejoramiento Integral de Vivienda y Pueblos Rurales - “Mejorando Mi Pueblo”, del Proyecto Piloto “La Calle de Mi Barrio”, del Programa de Protección Ambiental y Ecología Urbana en Lima y Callao, del Programa de Reconstrucción de Viviendas y del Programa Integral de Mejoramiento de Barrios y Pueblos (éste último tiene la calidad de programa absorbente). Posteriormente, se crean los siguientes proyectos: “Mejorando Mi Quinta”, “Muros de Contención” y el “Proyecto de Desarrollo Urbano y Ambiental del Litoral de Lima y Callao”, como componentes del PIMBP.
Programa Techo Propio	Facilitan el acceso a una vivienda económica a través del Bono Familiar Habitacional (financiamiento para vivienda). Participan en la ejecución del Proyecto Techo Propio el Fondo Hipotecario de Promoción de la Vivienda - Fondo MIVIVIENDA y el Banco de Materiales S.A.C. – BANMAT.

Fuente: elaboración propia

Como se puede deducir, los Programas Sociales ejecutarán un conjunto variado de actividades acorde al servicio, bien u obra que debe entregar. Como también, existe un grupo grande de Programas que no ejecutan directamente el servicio, la entrega del bien o la obra, estos son realizados en muchos casos por terceros públicos o privados con los cuales se ha tenido que establecer un conjunto de alianzas (mediante convenios, acuerdos, contratos, normas) que permitan llegar al beneficiario. Así por ejemplo, Juntos tiene que establecer alianza con el Sector Salud y Educación, así como con los médicos y profesores, para que a través de sus establecimientos de salud o instituciones educativas se puedan brindar los servicios objeto del Programa; el Programa Wawa Wasi establece alianzas con las comunidades o instituciones públicas o privadas para brindar servicios bajo el enfoque Wawa Wasi; el Seguro Integral de Salud con los centros de salud del Ministerio de Salud; el Programa Agua para Todos establece convenios con el alcalde distrital y el sector Vivienda; entre otros.

El fin de estos procesos es la acción concreta del beneficio: la atención en el centro de salud y la educación en los centros educativos (no sólo la asistencia a clases o al centro de salud); la construcción, financiamiento y entrega de la vivienda, obra de infraestructura en saneamiento, mejora de barrios y pueblos; la preparación y entrega de raciones de alimentos; la educación en nutrición; el cuidado y desarrollo integral de niños/niñas; entre otros.

Contraprestaciones / Corresponsabilidades / Condicionalidades

Como se ha señalado en la sección de transferencias, existen programas que cuentan con procesos cuyas actividades están condicionadas a la ejecución de ciertas corresponsabilidades o contraprestaciones que deben ser realizadas por la población objetivo para que puedan beneficiarse de los servicios, bienes u obras que se ejecutan o entregan para el cumplimiento de los objetivos del Programa.

Cabe indicar que los Programas del Eje 1 básicamente brindan beneficios o servicios alimentarios, de salud, educación, desarrollo integral, nutrición, entre otros para el desarrollo de capacidades

humanas y respeto de derechos fundamentales dentro de la planificación de lucha contra la pobreza, según se detalla en el siguiente cuadro

Cuadro 4: Beneficios brindados por los Programas del Eje I

Programa Social	Alimentarios	Salud	Educación	Desarrollo Integral	Nutrición	Otro
Vaso de Leche	Ración diaria de alimentos					
Complementación Alimentaria –PCA	Raciones de alimento complementarias					
Wawa Wasi				Condiciones favorables desarrollo integral		
PIN	Entrega de raciones		Educación en nutrición		Supervisión de nutrición	
PRONAMA			Alfabetización, continuidad educativa, bibliotecas comunales y campañas.			
SIS		Seguro de salud gratuito, costo mínimo y microempresas				
JUNTOS		Prestaciones de salud	Prestaciones de educación		Supervisión de nutrición	Incentivo monetario Registro e identificación
Mejoramiento Integral de Barrios y Pueblos						Inversión en infraestructura urbano – rural (mejorar calidad de vida)
Agua para Todos						Formulación, ejecución y/o financiamiento de los programas y proyectos de inversión pública de saneamiento
Techo Propio						Financiamiento / Inversión en viviendas de interés social

Fuente: elaboración propia

Para acceder a estos beneficios es que se establecen determinadas condicionalidades, que suelen ser:

- Condicionalidades en educación: en el sentido que todos los niños, niñas y adolescentes (con diferencias en los rangos de edad) que han sido registrados o afiliados al Programa (o aquella población objetivo seleccionada según los mecanismos de focalización) deben matricularse y asistir a la escuela. Si bien no existe aún un mecanismo que permita medir la efectividad de la educación recibida, la matrícula y asistencia es un indicio de que se está educando al menor (o beneficiario). La información para verificar el cumplimiento de estas condicionalidades las remite el educador, el profesor que informa sobre la asistencia o no a clases.
- Condicionalidades en salud: la condicionalidad en salud generalmente se refiere a cumplir con las vacunas, a acudir a los controles prenatales y de niño/niña sano, así como a charlas sobre salud. Sin embargo, hay algunos países que van más allá estableciendo inclusive la condición de que los partos se realicen en establecimientos de salud. En este caso la condicionalidad va más allá de la asistencia al centro de salud, la condición es haber hecho efectivo el servicio de salud. Esto lo confirma el personal de salud que atiende al beneficiario.
- Condicionalidades en nutrición: en el caso de la nutrición, las condiciones se refieren principalmente al control de crecimiento en los niños y niñas. El personal de salud es el que hace el control respectivo y remite la información para su seguimiento.
- Otras condicionalidades: pueden ser la no participación en trabajo infantil, la participación en actividades comunales o también la obtención del documento de identidad, entre otras.

4.4.2. Vulnerabilidad del Proceso

Los procesos de ejecución se tornan vulnerables:

- Cuando se maneja mucho dinero en efectivo o los beneficios se entregan de forma directa (en bienes)

Existe un grupo considerable de Programas cuyos beneficios consisten en la entrega de dinero en efectivo (como incentivo) y de bienes. Así por ejemplo, el Programa Vaso de Leche, los Programas de Alimentación Complementaria, el Programa Wawa Wasi, el Programa Integral de Nutrición, entregan alimentos; así como, Juntos entrega dinero en efectivo. Lo vulnerable en estos casos no es la entrega en sí de estos bienes, sino su administración previa. Estos bienes suelen pasar por muchas manos e incluso por potenciales beneficiarios (como los beneficiarios intermedios, es decir aquellos que tienen a su cargo la administración y distribución de los productos por ejemplo).

Así, un caso que se puede considerar presenta condiciones de vulnerabilidad que está afectando el logro de los objetivos es el del Programa Integral de Nutrición Infantil, cuando “lo que consume efectivamente cada niño menor de 3 años es inferior a la cantidad por beneficiario que reciben los Establecimientos de Salud, porque las madres de familia suelen repartir el contenido de la canasta entre los diferentes integrantes de su hogar, los cuales muchas veces están en edad pre escolar o hasta escolar (...) En el PIN Escolar, lo que consume efectivamente cada niño es inferior a la cantidad por beneficiario que reciben las Instituciones Educativas, porque el número de escolares que asisten a la escuela suele ser superior al de beneficiarios programado por el PRONAA y entonces a cada niño le toca menos para que alcance para todos”⁵⁹.

Otra situación donde puede aparecer el “aprovechamiento” es en el Programa del Vaso de Leche al tener muchos pasos previos para la entrega de los productos o saltarse algunos como el de la preparación del alimento: “Después de la entrega, un representante del Comité del Programa de Vaso de Leche recoge el producto y se lo lleva a la Sede del Comité (generalmente la casa del presidente); en el caso de los Comités que están alejados, las municipalidades generalmente entregan los productos en sus sedes centrales. En la mayoría de los casos, los beneficiarios luego recogen los productos y se los llevan a casa; los alimentos se preparan en las casas de los beneficiarios”⁶⁰.

- **Cuando se realizan muchos procedimientos complejos y se requieren varias certificaciones o aprobaciones**

Por ejemplo, para la entrega y control de calidad de los productos en el Programa del Vaso de Leche “(...) Cada mes (o en el plazo de entrega equivalente) la municipalidad coloca una orden por los productos, en función a la disponibilidad presupuestal. El proveedor entrega los productos en el almacén de la municipalidad. El jefe de almacén revisa los productos, incluyendo: volumen de los productos pedidos, condiciones de envasado, calidad de las certificaciones vs las especificaciones exigidas, producción de los lotes y fechas de vencimiento. La certificación de calidad exigida por la ley y otorgada por un laboratorio certificado por el Programa debe centrarse en el cumplimiento de las normas sanitarias de fabricación de los alimentos. Algunas de las municipalidades además realizan pruebas de calidad aleatorias adicionales en laboratorios privados. El Departamento de Administración del Programa luego pide que la tesorería de la municipalidad realice el pago. Una vez que se revisa el expediente, la municipalidad autoriza el cheque que se entregará al proveedor”⁶¹.

De igual forma, el MEF señala en su informe que “los continuos retrasos en el pago a los facilitadores y supervisores es otro proceso crítico en el funcionamiento del PRONAMA. De acuerdo a la revisión de los documentos sobre las cadenas de pago y las entrevistas con los diferentes actores, las dificultades responderían principalmente a demoras en los trámites de pago. Las cadenas de pago son bastante largas involucrando varios actores, procesos y trámites (...) Resulta difícil precisar el tiempo que toman estos procesos y calendarizarlos. (...) Aparentemente el énfasis del programa en garantizar el control de las actividades efectivamente realizadas ha creado esta cadena tan extensa y con muchos actores comprometidos. Se reconocen los esfuerzos que viene

⁵⁹ Informe Final. Presupuesto Público Evaluado PRONAA. Ministerio de Economía y Finanzas. Junio 2008.

⁶⁰ “Mejorando el Proceso de Adquisiciones y Suministros para fortalecer la eficacia nutricional del Programa Vaso de Leche del Perú” Banco Mundial. Abril 2010.

⁶¹ “Mejorando el Proceso de Adquisiciones y Suministros para fortalecer la eficacia nutricional del Programa Vaso de Leche del Perú” Banco Mundial. Abril 2010. p. 51

haciendo el programa por clarificar los procesos. En ese sentido convendría preguntarse también por la necesidad y efectividad de tantos controles.⁶²

Otro ejemplo es el caso del Programa Techo Propio. Si bien, ni el MEF ni Contraloría hay emitido algún informe respecto al desarrollo y ejecución del Programa, según la revisión de normas que regulan el Programa, se puede señalar que la ejecución de las obras se enmarca bajo un proceso muy complejo y poco simplificado que si bien en algunos casos esta situación no depende directamente de la administración del Programa sino de la compleja administración del Estado.

El Programa debería ser capaz de realizar un monitoreo y control permanente. Sin embargo, cabe preguntarse: ¿se podrá realizar esta labor en un proceso tan complejo como el que se muestra en el cuadro siguiente?:

Cuadro 5

PROCESO (ACTIVIDADES GENERALES) PARA LA EJECUCIÓN DE OBRA EN EL PROGRAMA TECHO PROPIO
<p>El inicio de obras está condicionado a:</p> <ul style="list-style-type: none">• Certificado de Factibilidad de Servicios o en caso de no contar, aprobación del proyecto de redes de agua, desagüe y luz por las empresas prestadoras de los servicios o por la municipalidad respectiva.• Certificado de Parámetros Urbanísticos y Edificatorios, que es documento en el que se especifican los parámetros de diseño que regulan el proceso de edificación sobre un predio urbano.• Aprobación de Anteproyecto de arquitectura de las viviendas y la cancelación de los derechos de licencia de construcción de obra en la municipalidad respectiva. Adicionalmente este trámite, es parte de los requisitos para que el Comité de Registro de Proyectos expida la Constancia Definitiva de Registro y el Código del proyecto.
<p>Inicio de obras (actividades generales)</p> <ul style="list-style-type: none">• Se requiere la presentación al Fondo MIVIVIENDA S.A. del respectivo cronograma de obras.• Durante la ejecución de las obras el Fondo MIVIVIENDA S.A. realizará visitas periódicas de verificación de cumplimiento de los compromisos asumidos.• Culminadas, el Fondo MIVIVIENDA S.A. emitirá un informe de vivienda terminada.
<p>Recepción de Obras: Se realizan por etapas.</p> <ul style="list-style-type: none">• Recepción de obras de Servicios por cada una de las empresas correspondientes.• Conformidad de Obras de Habilitación Urbana por parte de la Municipalidad respectiva.• Certificado de finalización de obras una vez concluida la construcción de las viviendas, este documento es emitido por la municipalidad respectiva.• Se firmará un documento denominado Acta de Conformidad de Vivienda Terminada entre el promotor y cada beneficiario. Este establece la conformidad de cada beneficiario con la obra realizada de acuerdo a las condiciones pactadas en la minuta de compraventa.
<p>Declaratoria de Fábrica</p> <ul style="list-style-type: none">• Teniendo el Certificado de Finalización de Obra, la municipalidad procede a emitir la Declaratoria de Fábrica respectiva, esta sirve para la inscripción de la misma en los Registros Públicos, si el proyecto consta de áreas que consideran propiedad común, se deberá proceder a inscribir previamente el Reglamento Interno de Uso.
<p>Independización y/o traslado de dominio</p> <ul style="list-style-type: none">• Se procede a inscribir en los Registros Públicos la propiedad a nombre de cada

⁶² Informe Final. Presupuesto Evaluado Programa Nacional de Movilización por la alfabetización – PRONAMA. Ministerio de Educación. Noviembre 2009.

PROCESO (ACTIVIDADES GENERALES) PARA LA EJECUCIÓN DE OBRA EN EL PROGRAMA TECHO PROPIO

beneficiario.

Liberación de Garantías

Una vez finalizada la construcción la liberación o reducción de garantías depende de lo siguiente:

- Si la vivienda requiere financiamiento complementario y este ha sido desembolsado, bastará con presentar el Acta de Conformidad de Vivienda Terminada y una carta de la IFI correspondiente confirmando el respectivo desembolso.

Si la vivienda no requiere financiamiento complementario o si requiriéndolo este aún no ha sido desembolsado, se deberá presentar la respectiva Acta de Conformidad de Vivienda Terminada más la Declaratoria de Fábrica y la correspondiente Independización a nombre del Beneficiario correspondiente.

Fuente: elaboración propia

- **Cuando no están bien establecidos ni protegidos los controles internos y externos de gasto público (transferencias, entregas de compras, ejecución de obras, asignaciones, premios, entre otros).**

Por ejemplo, en el Programa Integral de Nutrición – PIN, aparentemente no se estarían haciendo las entregas completas de las raciones de alimento. El MEF señala entre los factores que explican la entrega incompleta de raciones: “(a) las limitaciones en los procesos de adquisiciones (por ejemplo, incumplimiento del proveedor ganador en la entrega de las cantidades acordadas)”⁶³. Como se señala, el problema en este proceso de entrega no tiene su origen en dicho proceso, sino que arrastra una problemática de otro proceso, el de adquisiciones ¿Acaso no existen los mecanismos de control necesarios en esta etapa anterior del proceso? O en todo caso ¿no se están aplicando las medidas correctivas para que esta situación no vuelva a presentarse? ¿por qué no se está controlando o aplicando las medidas correctivas? En estos casos se tienen que reconocer efectivamente donde existe la vulnerabilidad para poder atacarla, porque como se ve en el ejemplo los resultados de un mal control previo se pueden percibir en otra etapa del proceso lo que puede originar errores en las correcciones que se quieran hacer.

Es el mismo caso el del Programa del Vaso de Leche⁶⁴: “El proveedor contratado deberá entregar los productos en el lugar y la fecha establecida en el contrato o deberá pagar las penalidades establecidas. El plazo de entrega normal de los productos es un mes. En Lima metropolitana las entregas se hacen semanalmente y en lugares remotos como Iquitos, se hace cada dos meses. En el caso de leche fresca, ésta debe hacerse diariamente.” De acuerdo a los resultados que arrojan las distintas fuentes externas al Programa que hacen seguimiento de ello ¿esto se está cumpliendo? ¿Existen mecanismos transparentes que permitan monitorear que esto se esté ejecutando de la forma establecida?

Otro caso es el del Programa del Vaso de Leche donde existe un proceso de subsidio económico que se le entrega mensualmente a las organizaciones encargadas de la preparación y distribución de los alimentos. Este proceso establece un mecanismo de control a través de la presentación al PRONAA o gobierno local del Balance General Aprobado por la Asamblea General de Socias (con carácter de declaración jurada) a cargo de la Presidenta de la Junta Directiva. Nos preguntamos entonces, ¿Es el medio más idóneo para hacer seguimiento de estos recursos? La oportunidad de la rendición de cuentas no es lo más inmediata posible y es posible que no exista la objetividad necesaria debido a el cargo del responsable de la presentación de dicha rendición.

⁶³ Informe Final. Presupuesto Público Evaluado PRONAA. Ministerio de Economía y Finanzas. Junio 2008.

⁶⁴ “Mejorando el Proceso de Adquisiciones y Suministros para fortalecer la eficacia nutricional del Programa Vaso de Leche del Perú” Banco Mundial. Abril 2010. p. 22

- **Cuando no existen mecanismos que permitan conocer y controlar el proceso interna y externamente**

Esta situación se presenta en varios procesos de los Programas debido a la misma razón: las ejecutoras de los servicios son entidades distintas que pertenecen a estructuras organizacionales y administrativas distintas y controladas por vías distintas. Por ejemplo, como lo señala el MEF, dentro de la cadena estructurada del PIN, “los centros de atención (EESS e IIEE) son el eslabón que tiene el contacto directo con el beneficiario, con lo cual se evidencia una vulnerabilidad operativa, ya que estos centros se encuentran fuera del ámbito de gestión directa del Programa. Sin embargo, es necesario seguir interactuando con ellos. Otras opciones como la entrega directa a los beneficiarios o a las organizaciones de base desalentarían la asistencia de las madres a los controles de salud del niño (PIN Infantil), y de los escolares al colegio (PIN Escolar)”⁶⁵. Por ello, y ante la necesidad de continuar trabajando de esta forma, se tienen que pensar en mecanismos que permitan la transparencia y control interinstitucional de los procesos (no solamente el control que realiza Contraloría).

- **Cuando dentro del proceso los mecanismos de información y control no están operativos o no son eficientes**

Estos casos se dan a pesar de haber implementado mecanismos de información y control. Por ejemplo, el MEF señala que la entrega incompleta de las raciones en el Programa Integral de Nutrición - PIN se debe a un conjunto de factores entre los que desataca de manera indirecta “(...) la limitada cantidad de supervisiones que efectúa el PRONAA, ya que ello disminuye la probabilidad de detectar prácticas inadecuadas.”⁶⁶ Otro problema del PIN es la entrega no oportuna de las raciones y/o canastas: “Ello se explica, en primer lugar, por las limitaciones en los procesos de compras, abastecimiento, almacenamiento y distribución que originan que los alimentos no lleguen a los centros de atención en la fecha prevista”. Como se ha explicado en secciones previas, las limitaciones están marcadas por la falta de mecanismos de información y/o control o por sus ineficiencias. ¿Acaso estos procesos de compras, abastecimiento, almacenamiento y distribución no están siendo controlados? Claro que sí, existen muchos mecanismos dentro del PIN que están destinados a ello especialmente a estos procesos relacionados con las compras, entonces ¿qué está sucediendo en su ejecución? No son eficientes para los fines que han sido implementados.

En esta línea aparece la preocupación de la Contraloría⁶⁷ al encontrar que en el Programa Agua para Todos que las Unidades Ejecutoras de las transferencias financieras efectuadas por el Sector Vivienda, existen riesgos vinculados con: (1) Ausencia de documentación que acredite la realización de pruebas y ensayos de control de calidad en las obras y la libre disponibilidad del terreno; (2) No acreditación por parte de las entidades de: pólizas de seguro contra todo riesgo, Estudios de Impacto Ambiental (EIA), Certificado de Inexistencia de Restos Arqueológicos (CIRA); (3) retrasos en la ejecución de obras; (4) falta de permiso otorgado por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones por derecho de vía; (5) Procedimientos constructivos que no se ajustan a lo estipulado en las especificaciones técnicas de los expedientes técnicos de las obras y, a lo normado en el Reglamento Nacional de Edificaciones; entre otros. Con ello, hay indicios de que el monitoreo y control por procesos no se ha efectuado de manera eficiente, y así como no se han monitoreado estas situaciones pueden haberse dejado de monitorear otras de otro tipo.

- **Cuando durante el proceso no existen canales ni espacios para compartir información entre las áreas / instancias del Programa e incluso entre los actores que participan**

⁶⁵ Informe Final. Presupuesto Público Evaluado PRONAA. Ministerio de Economía y Finanzas. Junio 2008.

⁶⁶ Informe Final. Presupuesto Público Evaluado PRONAA. Ministerio de Economía y Finanzas. Junio 2008.

⁶⁷ Informe Contraloría p. 60

Por ejemplo, los procesos de capacitación y acompañamiento en el Programa de Movilización Nacional para la Alfabetización – PRONAMA deberían ser espacios para compartir información y transparentar las acciones. Sobre todo porque como señala el MEF “los procesos de capacitación a los diferentes actores involucrados en la ejecución del programa se han ido consolidando a medida que ha ido avanzando dicha ejecución porque ha permitido identificar de manera más precisa los diferentes requerimientos del personal para el cumplimiento de sus funciones (...) Los supervisores y facilitadores son quienes reciben capacitaciones de más corta duración. Al mismo tiempo son ellos quienes tienen perfiles menos exigentes para su reclutamiento y son los que van a enfrentar directamente los grandes retos propios de los procesos de alfabetización, la necesidad de contextualización de los contenidos, el manejo de la lengua originaria de los participantes, entre otros.(...) Estas mismas instituciones [haciendo referencia a UNESCO] también reconocen que los facilitadores son precisamente uno de los grupos que reciben menos apoyo, dado que reciben una remuneración mínima y no tienen acceso a muchas oportunidades de capacitación y desarrollo profesional permanente. Es aquí donde el programa debe focalizar mayores esfuerzos porque las iniciativas emprendidas son insuficientes”.

- **Cuando los procedimientos y las políticas públicas no son transparentes para los ejecutores (como consecuencia no se pueden establecer relaciones transparentes entre los actores)**

En el caso del Seguro Integral de Salud – SIS existen complicaciones en el proceso de separación de funciones de prestación y financiamiento, lo que hace complejo y poco transparente entender para los ejecutores los fines del Programa y pone a discusión la institucionalidad y transparencia en sí del mismo: “Sobre este aspecto, se debe remarcar que este proceso de separación de las funciones de prestación y financiamiento que está implícita en la creación del SIS, no ha logrado consolidarse, estructurando una función de financiamiento que sea consistente en toda la cadena de sus procedimientos operativos. Algunos de los principales procesos que debieran permitirle al sistema de aseguramiento operar directamente, generar los incentivos y enviar señales claras a los usuarios y prestadores de servicios, están intermediados por la estructura administrativa tradicional del Estado. Al igual que la afiliación, que esta intermediada por el prestador, el pago de las atenciones que debiera realizarse de manera directa al proveedor inmediato de los servicios, está siendo intermediada por una instancia administrativa que tiene la responsabilidad del manejo presupuestario para toda su red asistencial y que en consecuencia suele tener criterios de asignación diferentes a aquellos que se propone el asegurador que busca promover el acceso a los servicios de sus afiliados y orientar el desarrollo de la oferta del prestador (...) Estas restricciones operativas tienen importantes implicancias prácticas para el desarrollo del sistema de aseguramiento, entre otras, por la siguiente razón: El seguro, al no poder pagarle directamente al prestador, no puede establecer una relación de contraprestación entre la atención brindada a sus afiliados y el correspondiente pago por los costos de producción, lo cual puede afectar las condiciones de la prestación futura del servicio.”⁶⁸

- **Cuando existe mucha disponibilidad y facilidades para incrementar los presupuestos o modificar las planificaciones**

Es el caso del Programa Agua para Todos: “Para poder asignar los recursos, los operadores del PAPT afirman que se trata de un programa “por demanda”. Es decir, que depende de los proyectos que se van incluyendo. Por esta razón, la asignación de recursos entre regiones sigue criterios generales de calificación, pero no hay una forma de determinar una decisión de distribución de un 100% de fondos para determinadas regiones, sino más bien un mecanismo de aceptación de priorizaciones, pero que son acumulativas. En otras palabras, si en una decisión de asignación de recursos se “distribuye” a un número de regiones priorizadas, en otra decisión posterior se hace otra priorización (...) En el caso de los componentes y al interior de los componentes la distribución se rige por las normas propias de cada Unidad Operativa, pero no existen criterios

⁶⁸ Informe Final. Presupuesto Evaluado Agua para Todos - PAPT. Noviembre 2009.

directos puesto que no hay un presupuesto finito. El Programa va modificándose cada vez que se agregan más proyectos en función de la demanda de la Dirección Nacional de Saneamiento.⁶⁹ Esto hace que su monitoreo y transparencia sean poco viables y eficaces.

4.5 Procesos de Monitoreo y Control

Son aquellos procesos que tienen por finalidad generar información, supervisar, verificar o analizar el desarrollo, ejecución, funcionamiento, resultados o impacto de determinadas actividades planificadas y ejecutadas con el fin de lograr las metas y cumplir con los objetivos trazados por los Programas Sociales. Asimismo, estos procesos también tienen como objetivo el alimentar la toma de decisiones oportunas y pertinentes que garanticen los resultados e impactos esperados de los programas.

Cabe señalar, que a pesar de que los términos monitoreo, evaluación y control se suelen utilizar indistintamente, son procesos distintos. Estos procesos (específicamente el de monitoreo y evaluación) suelen tener su origen en el enfoque de gerencia social⁷⁰ lo que contribuye a atender la demanda de transparencia, eficiencia y eficacia en la gestión, como también a diseñar políticas públicas que oportunamente atiendan una determinada intervención social que tiene como base un enfoque de derechos (en el caso de los Programas Sociales del eje 1 es un enfoque de derechos fundamentales y desarrollo de capacidades humanas).

En los Programas Sociales, estos mecanismos (monitoreo y evaluación) son pocos y aun no funcionan como deberían, especialmente, respecto a esta nueva visión gerencial. Así lo reconoce el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social al señalar: “Los estudios realizados en nuestro país sobre la situación de los programas sociales y las acciones e intervenciones del Estado en general, revelan la inexistencia de sistemas de monitoreo y evaluación lo cual se debe a la idea o percepción errónea que los gestores u operadores tienen de la poca utilidad de este sistema en los procesos gerenciales o de toma de decisión y por otro lado se ve como una tarea que es necesario realizar por alguna exigencia normativa, disposición del gobierno central o de agencias cooperantes. Monitorear y Evaluar no son prácticas permanentes en las instituciones y las pocas que se realizan se aplican a los procesos, sin tomar en cuenta en cuenta las evaluaciones de impacto.”⁷¹

De igual forma el Ministerio de Educación⁷² señala que en la administración pública tradicional existen limitaciones que dificultan la motivación y capacidad de reacción del aparato estatal para la introducción y mantenimiento de una cultura de monitoreo y evaluación, debido a:

- Falta de apoyo en los ámbitos de decisión reflejado en una definición poco clara de los aspectos a monitorear y evaluar, de las responsabilidades de las unidades encargadas de realizar estas tareas y de los mecanismos de retroalimentación con el fin de que los hallazgos sean de utilidad para los funcionarios responsables.
- Resistencias al interior de la administración pública, producto de la sensibilidad de los funcionarios ante la fiscalización de sus actividades (críticas, costo político).
- Ausencia de una concientización por parte de los funcionarios públicos generada por una mala asignación de responsabilidades y la no evaluación de su desempeño en función a resultados.
- Los funcionarios no tienen margen de acción para realizar modificaciones sobre la base de hallazgos del proceso de monitoreo y evaluación, entonces no encuentran ninguna utilidad en los procesos de monitoreo.

⁶⁹ Informe de Contraloría p. 60

⁷⁰ Por ejemplo tratado por Enrique Vásquez y otros en Gerencia Social. Diseño Monitoreo y evaluación de proyectos sociales. Lima: CIUP 2003.

⁷¹ Monitoreo y evaluación de Programas Sociales. Dirección de Promoción, Asistencia Técnica y Capacitación. Lima, Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, 2007.

⁷² Instructivo Orientaciones para el Monitoreo y Evaluación de los Planes Operativos de las Direcciones Regionales de Educación y Unidades de Gestión Educativa Local, dependientes de los Gobiernos Regionales Febrero 2007 Ministerio de Educación

- La utilización de enfoques poco participativos, pues no se logra integrar a todos los involucrados al desarrollo de la intervención ni a los Sistemas de Monitoreo y Evaluación y, por lo tanto, la posibilidad de vigilancia ciudadana y de los resultados que viene logrando es más remota.
- Las dificultades para acopiar información, dada la estructura híbrida de dependencia de los órganos de línea respecto de la autoridad sectorial (MEF – Ministerio Ejecutivo – Gobierno Regional).

4.5.1. Descripción del Proceso

Monitoreo

El monitoreo es “el proceso continuo de recolección y análisis de datos cualitativos y cuantitativos, con la finalidad de observar y verificar el cumplimiento de metas, avance y desempeño. Su objetivo es hacer correcciones y ajustes a tiempo, es decir mejorar la eficiencia. Es parte de la ejecución de los proyectos o programas”⁷³.

De esta manera, el monitoreo es un proceso de seguimiento periódico de las actividades y proyectos planificados para detectar fallas e imprecisiones utilizando un conjunto de indicadores que permiten medir las herramientas, mecanismos, instrumentos, insumos utilizados por un lado; y por otro, el proceso en sí y sus resultados o productos por etapas. Así, permite medir lo programado versus lo ejecutado en el periodo, monitoreado con la finalidad de analizar el nivel de cumplimiento de los objetivos y en caso ellos no se estén logrando, hacer las correcciones o ajustes necesarios para reorientar las acciones en la línea del logro de los fines programados.

Evaluación

“La evaluación es un análisis crítico del funcionamiento de un programa a partir de la medición de los resultados [finales] e impacto de las intervenciones tomando como referencia sus objetivos y metas. La evaluación permite comparar entre lo propuesto y lo ejecutado en un periodo de mediano y largo plazo”⁷⁴.

Además, la evaluación es “un proceso que busca determinar de la manera más precisa y objetiva posible, la eficacia, eficiencia y efectividad de los Planes Operativos, a la luz de sus objetivos. Aunque la evaluación suele ser retrospectiva, su objetivo es esencialmente de planeamiento hacia el futuro (...) La información obtenida durante la fase de monitoreo, proporcionará la base necesaria para el análisis y elaboración del documento de Evaluación del Plan Operativo”⁷⁵.

Existen diversos tipos de evaluación dependiendo del momento en que se realice⁷⁶:

- **Diagnóstico:** es un estudio interpretativo de un contexto determinado que nos revela las principales tendencias y permite identificar y evaluar los problemas o deficiencias, y así como las bondades disponibles para motivar el desarrollo. Puede ser cuantitativo y cualitativo.
- **Línea de base:** señala el valor que tienen los indicadores al iniciar las actividades del programa y es referente para valorar los cambios ocurridos.
- **Evaluación intermedia:** se realiza durante la ejecución del programa, con el fin de conocer el nivel de avance de los objetivos.

⁷³ Monitoreo y evaluación de Programas Sociales. Dirección de Promoción, Asistencia Técnica y Capacitación. Lima, Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, 2007.

⁷⁴ Monitoreo y evaluación de Programas Sociales. Dirección de Promoción, Asistencia Técnica y Capacitación. Lima, Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, 2007.

⁷⁵ Instructivo Orientaciones para el Monitoreo y Evaluación de los Planes Operativos de las Direcciones Regionales de Educación y Unidades de Gestión Educativa Local, dependientes de los Gobiernos Regionales Febrero 2007 Ministerio de Educación

⁷⁶ Monitoreo y evaluación de Programas Sociales. Dirección de Promoción, Asistencia Técnica y Capacitación. Lima, Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, 2007. p.13

- Evaluación ex post: consiste en medir los resultados obtenidos, así como los procesos observados y dificultades experimentados. Su alcance es integral.
- Evaluación de impacto: busca determinar los cambios permanentes producidos en la población y en el ambiente.

De esta manera, la principal diferencia entre el monitoreo y la evaluación es que “el primero se concentra en los indicadores de insumo, proceso y producto, mientras que la evaluación analiza, principalmente, los indicadores de resultado e impacto (...) Además, el monitoreo es un sistema de seguimiento continuo, en el que la información se recoge permanentemente. En el caso de la evaluación, por su parte, se elige un momento en el tiempo y se compara esta situación con otra del pasado. Por otro lado, los requerimientos de información, aspectos metodológicos y utilización final de la información es diferente en cada caso.”⁷⁷

Procesos de Control

Existen diversos procesos de control según los actores que los ejecutan. Así por ejemplo se puede hacer referencia a un control desde el Estado o control horizontal, es decir entre entidades del Estado de acuerdo a sus funciones de fiscalización y del uso de los recursos públicos. Principalmente se está haciendo referencia al control que realiza la Contraloría General de la República respecto de otras entidades del Estado y del control que realiza la propia entidad a sí misma (control interno); como también, existen otras instancias de control horizontal como la del Congreso de la República, el Poder Judicial, la Defensoría del Pueblo, entre otros.

Por otro lado, también se realizan acciones de control social o como también le denominan control vertical, en la que las acciones de control provienen desde la misma ciudadanía hacia el Estado.

Control Gubernamental

Según la Ley⁷⁸, 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”.

Esta misma Ley, distingue 2 tipos de control: (i) El control interno: comprende las acciones de cautela previa, simultánea⁷⁹ y de verificación posterior que realiza la entidad sujeta a control, con la finalidad que la gestión de sus recursos, bienes y operaciones se efectúe correcta y eficientemente; (ii) El Control externo⁸⁰: es el conjunto de políticas, normas, métodos y procedimientos técnicos,

⁷⁷ Instructivo Orientaciones para el Monitoreo y Evaluación de los Planes Operativos de las Direcciones Regionales de Educación y Unidades de Gestión Educativa Local, dependientes de los Gobiernos Regionales Febrero 2007 Ministerio de Educación

⁷⁸ Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, Ley Nº 27785 publicada en el diario oficial El Peruano el 23 de julio del 2002.

⁷⁹ El control interno previo y simultáneo compete exclusivamente a las autoridades, funcionarios y servidores públicos de las entidades como responsabilidad propia de las funciones que le son inherentes, sobre la base de las normas que rigen las actividades de la organización y los procedimientos establecidos en sus planes, reglamentos, manuales y disposiciones institucionales, los que contienen las políticas y métodos de autorización, registro, verificación, evaluación, seguridad y protección.

El control interno posterior es ejercido por los responsables superiores del servidor o funcionario ejecutor, en función del cumplimiento de las disposiciones establecidas, así como por el órgano de control institucional según sus planes y programas anuales, evaluando y verificando los aspectos administrativos del uso de los recursos y bienes del Estado, así como la gestión y ejecución llevadas a cabo, en relación con las metas trazadas y resultados obtenidos.

⁸⁰ En concordancia con sus roles de supervisión y vigilancia, el control externo podrá ser preventivo o simultáneo, cuando se determine taxativamente por la presente Ley o por normativa expresa, sin que

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.

Como herramienta de control externo, los órganos del Sistema de Control, 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.

Estas 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. Como consecuencia de las acciones de control 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.

Control Social o Vertical

Es el control que ejecutan los ciudadanos asociados (Asociaciones Civiles / ONGs /Comités) o de manera individual, a través de los procesos electorales o de vigilancia ciudadana. Las acciones de los medios de comunicación también podrían considerarse dentro de esta forma de control.

Según la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control⁸¹, el control social consiste en la participación activa de la ciudadanía en el proceso de gestión y control público, como fuente de información calificada y permanente sobre áreas críticas de la administración pública y detección de actos de corrupción. La Contraloría en su boletín institucional señala que “el control social ha pasado a ser en los últimos 10 años el protagonista de la fiscalización de los fondos y bienes públicos(...)”⁸²

4.5.2. Vulnerabilidad del Proceso

- **Cuando no existen mecanismos que permitan conocer y controlar el Programa interna y externamente**

Como se ha podido identificar hasta el momento, si no existen mecanismos que permitan conocer (esto es, los mecanismos de monitoreo y evaluación) y controlar interna y externamente (a través de mecanismos horizontales y verticales), el Programa se torna vulnerable frente a la corrupción y frente a las faltas contra la ética pública. Este tipo de procesos generalmente dependen uno del otro y es casi imposible que trabajen aisladamente. Eso se ha podido ver en los casos detallados a lo largo del análisis de vulnerabilidad hecho en las secciones anteriores.

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.

Para su ejercicio, se aplicarán 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 llevarse a cabo inspecciones y verificaciones, así como las diligencias, estudios e investigaciones necesarias para fines de control.

⁸¹ Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República. Ley Nº 27785 publicada en el diario oficial El Peruano el 23 de julio del 2002

⁸² Control. Boletín Institucional. Lima: Contraloría General de la República. Año 1 Edición 4 Octubre 2010.

Así por ejemplo, “el proceso de control de calidad y validación de las atenciones cumple un rol fundamental dentro del funcionamiento del Seguro Integral de Salud, pues constituye el mecanismo a través del cual se puede determinar si la producción realizada esta asociada a los riesgos de salud de la población beneficiaria, si se encuentra dentro de los planes de beneficios, si corresponde a los procedimientos médicos y en función de ello determinar el valor de producción a ser reembolsado. Para el desarrollo de esta tarea es indispensable el desarrollo de los sistemas de registro y manejo de volúmenes significativos de información.”⁸³ Ello permite prevenir la presencia de acciones de “aprovechamiento” y de instrumentalización de los recursos para fines ajenos al de los objetivos para los cuales se desarrollan los Programas, en este caso el SIS. Si existe un seguimiento transparente de cómo se está realizando el gasto y para qué, es muy difícil que se filtren gastos para razones particulares, ajenas a los fines de los Programas y por ello, ajenos al desarrollo de derechos fundamentales.

Los Programas sociales que ya han sido estudiados, vienen desarrollando un conjunto de mecanismos de transparencia, de control, de participación, entre otros que permiten no solo la eficiencia en el gasto, sino como ya se ha mencionado, permite combatir la cultura de la viveza, el poder no fiscalizado y la instrumentalización de las instituciones, que son algunos de los factores que posibilitan la corrupción⁸⁴.

- **Cuando dentro del Programa los mecanismos de información y control no están operativos o no son eficientes**

Los mecanismos de información y de control no solamente deben existir, sino que deben estar operativos y ejecutarse eficientemente, para que sirvan al propósito de luchar contra la corrupción y faltas contra la ética. Por ejemplo, como señala el MEF respecto del Programa Integral de Nutrición, de qué vale la existencia de una Ley reguladora de las compras del PRONAA si dicha normatividad por sí sola no desincentiva malas prácticas comerciales, es decir que además de la norma deben darse mecanismos que permitan conocer la no entrega, entrega parcial o tardía de los productos para poder aplicar las sanciones que correspondan o hacer las reformas legales que se requieran (a veces la misma Ley permite mecanismos de desincentivo) y así combatir las malas prácticas comerciales.

Por otro lado, para combatir la corrupción no es necesario pensar y diseñar estrategias puntuales para “descubrir” las acciones punitivas; bajo una visión preventiva se pueden utilizar herramientas o mecanismos que si bien han sido creados para otros fines, como por ejemplo el seguimiento y control del gasto, pueden ser espacios para bloquear el desarrollo de los factores que posibilitan la corrupción, siempre y cuando estas herramientas y/o mecanismos funcionen (tanto operativamente como eficientemente). Así por ejemplo, el Banco Mundial⁸⁵ señala respecto al Programa del Vaso de Leche: “La Contraloría General de la República se encarga de la supervisión general del Programa de VdL. Cada municipalidad debe enviar dos informes mensuales: a) un informe de ingresos y gastos; b) un informe sobre las raciones repartidas (...) el personal de la Contraloría contrasta el costo promedio y el valor referencial; los productos adquiridos frente a las especificaciones del contrato; cantidad de raciones distribuidas, versus el número de beneficiarios y días cubiertos; y el valor nutricional de los valores versus el mínimo exigido por ley. Sin embargo, además del monitoreo formal de las reglas de cumplimiento, el personal de la Contraloría no tiene capacidad para realizar evaluaciones analíticas del rendimiento del programa. Por lo tanto, la base de datos que tienen a su disposición estaba sub-utilizada.” Este seguimiento tan detallado a este nivel de ejecución, si se encontrara operativo y trabajando eficientemente ¿podría permitir identificar acciones contrarias a la ética pública o factores que facilitan la corrupción?

⁸³ Presupuesto Evaluado: Seguro Integral de Salud. Ministerio de Salud. Octubre 2009 p. 43

⁸⁴ Olivera, Mario. Cómo combatir y prevenir la corrupción. INEA: Lima, 2006. p. 32.

⁸⁵ “Mejorando el Proceso de Adquisiciones y Suministros para fortalecer la eficacia nutricional del Programa Vaso de Leche del Perú” Banco Mundial. Abril 2010. p. 23

Otro caso es el del Programa Agua para Todos - PAPT. Según el MEF, el único sistema de monitoreo mencionado por el PAPT es el Sistema de Información para el Seguimiento, Ejecución y Monitoreo (SISEM), declarado como un sistema interno y no está operativo para todos los componentes del Programa. Los campos contenidos en este sistema coinciden en su mayoría con los campos Sistema Nacional de Inversión Pública - SNIP de los proyectos que son seleccionados por este sistema, complementados con campos operativos que describen las responsabilidades y autoridades de cada proyecto, pero no existe un monitoreo al programa PAPT en general. Tampoco hay sistemas de monitoreo reportados para ningún otro componente (sólo para el Shock de inversiones según la normativa del caso y este no necesariamente tiene al día todos los parámetros previstos en el SISEM “(...) Además todos los parámetros registrados están relacionados exclusivamente a un solo proyecto. Ninguno de estos parámetros se refiere a grados de avance del PAPT.”⁸⁶

- **Cuando los procedimientos no están bien especificados ni eficazmente implementados**

¿De qué sirve que se establezcan procedimientos de monitoreo, evaluación o control si estos no se cumplen o si se ejecutan no se logran los resultados esperados con la implementación? Por ejemplo, en el Programa del Vaso de Leche, las municipalidades deben presentar mensualmente un informe sobre los beneficiarios del programa de VdL, el mismo que se presenta al INEI – pero solo un 60% de las municipalidades cumplen con esta exigencia. Además, estos informes no cumplen ningún fin funcional real (el informe incluye información sobre los beneficiarios, incluyendo su edad, dirección y cantidad de raciones servidas). Lo mismo sucede con la supervisión de los procesos de adquisiciones de CONSUCODE (ahora OSCE): según lo señalado por el Banco Mundial la supervisión “se centra en el cumplimiento de los pasos del procedimiento establecidos en la Ley de Adquisiciones y Contrataciones del Estado”⁸⁷ no toma en cuenta ninguna otra metodología de supervisión que permita mirar los procesos desde otro ángulo.

Otro ejemplo, las normas establecen que el Departamento del Programa de VdL está a cargo de la supervisión in-situ de cada municipalidad, por ello se encarga de las visitas aleatorias a los hogares de los beneficiarios para evaluar el nivel de pobreza (mensual) y de las visitas aleatorias para confirmar el uso de los productos. Pero como lo señala el Banco Mundial, esta forma de evaluar hace muy difícil la supervisión de 2 temas: i) selección de los hogares de los beneficiarios y de las personas naturales; y ii) que dentro del hogar los productos sean consumidos por los beneficiarios correspondientes: “La comunidad local selecciona a los beneficiarios y se inclina a favorecer a las personas que el Comité conoce; la verificación del nivel de pobreza por parte de la municipalidad a través de las visitas aleatorias está limitada por la falta de recursos humanos, sobre todo en las municipalidades rurales.”⁸⁸

5. Algunas de las consecuencias más comunes de la corrupción en los Programas Sociales

Si bien, las siguientes situaciones no necesariamente tienen como fuente la corrupción o faltas contra la ética, suelen aparecer cuando se dan acciones corruptas o de aprovechamiento. Lamentablemente, dada la poca generación de mecanismos de información que permitan medir estos temas, es difícil saber cuál es el porcentaje de situaciones que tienen efectivamente su origen en actos corruptos. Pero lo que sí se puede afirmar es que siempre que hay un acto de corrupción se presenta alguna o todas estas consecuencias.

⁸⁶ Informe Final. Presupuesto Evaluado Agua para Todos – PAPT. Noviembre 2009.

⁸⁷ “Mejorando el Proceso de Adquisiciones y Suministros para fortalecer la eficacia nutricional del Programa Vaso de Leche del Perú” Banco Mundial. Abril 2010.

⁸⁸ “Mejorando el Proceso de Adquisiciones y Suministros para fortalecer la eficacia nutricional del Programa Vaso de Leche del Perú” Banco Mundial. Abril 2010.

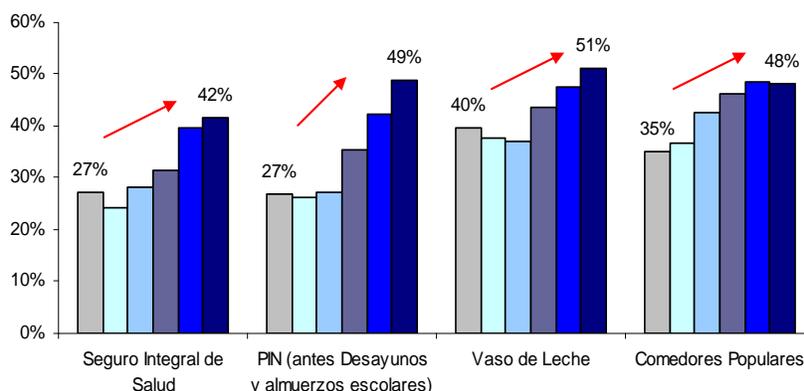
5.1. Filtraciones

Las filtraciones son casos que se presentan cuando la población efectivamente beneficiada no resulta ser la población objetivo que se planificó atender de acuerdo a los fines que tiene cada Programa. Por convención se define filtración al “porcentaje de personas que acceden a un programa social y no pertenecen a la población objetivo”⁸⁹.

Suelen ser producto de errores de focalización de los programas sociales, que pueden como se ha descrito estar alimentados por actos de corrupción. Se explican principalmente por la incorrecta calificación de quiénes son pobres para acceder a los beneficios de dichos programas (la incorrecta calificación puede deberse a muchos factores).

Como veremos a continuación, los errores de focalización en general están aumentando en los últimos 6 años, a pesar de las reformas que se han estructurado para corregir tal situación:

Gráfico 7: Filtraciones en los Programas Sociales



Fuente: ENAHO – MEF

Cuadro 6

FILTRACIONES PROGRAMAS SOCIALES						
PROGRAMA	2003	2004	2006	2007	2008	2009
Seguro Integral de Salud	27.1%	24.3%	28.2%	31.6%	39.7%	41.7%
PIN (antes Desayunos y almuerzos escolares)	26.9%	26.1%	27.3%	35.5%	42.2%	49.0%
Vaso de Leche	39.6%	37.6%	37.1%	43.6%	47.6%	51.0%
Comedores Populares	35.2%	36.8%	42.5%	46.2%	48.6%	48.1%

Fuente: ENAHO – MEF/SISFOH

Sólo se ha podido recoger información sobre filtraciones de 4 de los Programas del eje 1: Sistema Integral de Salud – SIS, Programa Integral de Nutrición – PIN, Programa del Vaso de Leche y Programas de Complementación Alimentaria (Comedores populares). Así por ejemplo, en el SIS han aumentado las filtraciones de no pobres de 27.1% a 41.7% entre el 2003 y el 2009. En el Vaso de Leche aumentó de 39.6% a 51.0%. El caso más crítico es el PIN que de 26.1% se incrementó a 49.0% (23% de incremento).

⁸⁹ <http://sisfoh.mef.gob.pe/focalizacion.shtml?x=11>

Si la información se desagrega por zonas de intervención, se pueden obtener los siguientes datos:

Cuadro 7

FILTRACIÓN 2009: PRINCIPALES PROGRAMAS SOCIALES				
Zona	Seguro Integral de Salud	Desayunos y almuerzos escolares	Vaso de Leche	Comedores Populares
Urbano	57.40%	61.60%	65.40%	52.30%
Lima Metropolitana	68.40%	67.40%	73.10%	51.20%
Resto Urbano	53.90%	59.70%	56.20%	55.30%
Nacional	41.70%	49.00%	51.00%	48.10%

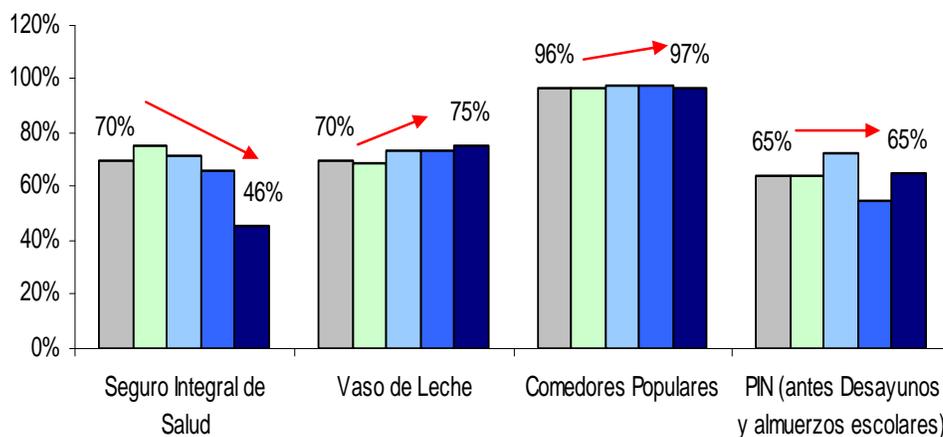
Fuente: Enaho 2009

Como se puede ver, los niveles de filtración más altos se dan en Lima Metropolitana en 3 de los Programas Sociales revisados. Para el caso de los Comedores Populares, el porcentaje de filtración más alto es en las otras zonas urbanas diferentes a Lima Metropolitana.

5.2. Sub-cobertura

Por convención se define como subcobertura “al porcentaje de la población objetivo que no recibe la atención de un programa social pese a ser elegible.”⁹⁰ En el siguiente cuadro se pueden observar los niveles de subcobertura de 4 Programas Sociales: Sistema Integral de Salud – SIS, Programa Integral de Nutrición – PIN, Programa del Vaso de Leche y Programas de Complementación Alimentaria (Comedores populares) por año (2003-2008):

Gráfico 8: Subcobertura en los Programas Sociales



Fuente: ENAHO – MEF

⁹⁰ <http://sisfoh.mef.gob.pe/focalizacion.shtml?x=11>

Cuadro 8

SUBCOBERTURA PROGRAMAS SOCIALES					
PROGRAMA	2003	2004	2006	2007	2008
Seguro Integral de Salud	69.7%	75.2%	71.7%	66.0%	45.8%
Vaso de Leche	70.0%	69.2%	73.3%	73.3%	75.0%
Comedores Populares	96.4%	96.9%	97.6%	97.7%	97.1%
PIN (antes Desayunos y almuerzos escolares)	64.5%	63.8%	72.4%	55.2%	65.1%

Fuente: Enaho 2009.

En cuanto a la subcobertura de pobres que no acceden a los programas, vemos que el SIS se ha reducido significativamente pasando de 69.7% el 2003 a 45.8% el 2009. En cambio, en el caso del Vaso de Leche, la subcobertura de pobres se ha incrementado en 5 puntos porcentuales (de 70.0% a 75.0%).

5.3. Otras consecuencias:

- Yuxtaposición de beneficiarios: cuando un beneficiario recibe el mismo servicio de diferentes programas.
- Uso ineficiente de los recursos e incremento del gasto
- Incumplimiento de Metas
- Abuso de poder individual (cuando alguien tiene capacidad de imponer su voluntad a un grupo o comunidad sin ser fiscalizado – sin controles u obligación de responder por sus actos) o presión grupal que defiende intereses particulares.
- Favorece y consolida la burocracia
- Destruye la institucionalidad, credibilidad y legitimidad de los Programas Sociales

V. ESTUDIO DE CASO: PROGRAMA JUNTOS

Luego de haber realizado el análisis (en base a fuentes secundarias) de las condiciones de vulnerabilidad que se pueden presentar en los programas sociales del Eje 1, analizaremos con un poco más de detalle, el caso del Programa Nacional de Apoyo Directo a los más pobres - JUNTOS.

I. Justificación

Las razones por las cuales se escogió este Programa para análisis son las siguientes:

- Es el primer y único Programa de transferencia directa condicionada en Perú. Es un programa tomado de experiencias exitosas de otros países, respecto a la superación de la pobreza, pero que también trajo consigo denuncias de corrupción en ellos.
- Es aquel que tiene el segundo mayor presupuesto asignado después del Programa Agua para Todos.
- Es un Programa Social dirigido a la población de mayor vulnerabilidad, en situación de extrema pobreza, riesgo y exclusión; cuyo objetivo es promover el ejercicio de sus derechos fundamentales a través de la articulación de la oferta de servicios en nutrición, salud, educación e identidad.
- Es un Programa que concentra los mayores esfuerzos de parte del Estado para reducir la pobreza, apelando no a un modelo puramente asistencialista sino también contemplando la promoción de capacidades para que el beneficiario sea actor fundamental de su superación.
- Se centra en aquellas zonas donde la pobreza es endémica y por lo tanto, las condiciones de la población, respecto a su acceso a información y educación, la hacen más vulnerable a actos de aprovechamiento por parte de malos funcionarios públicos.
- Finalmente, en el registro de quejas en la Defensoría del Pueblo es este programa el que registra el mayor número, en comparación a los demás Programas Sociales, lo cual justifica también usarlo como programa a analizar, ya que si bien esto podría explicarse por distintas razones (extensión del programa, número de personas atendidas, etc.), es un indicador que nos invita a analizar su funcionamiento interno y sus mecanismos de supervisión y fiscalización a fin de proponer mejoras en su relación con los usuarios y detectar aquellos procesos más vulnerables a la corrupción.

2. Objetivos y alcance del Programa

Juntos es un Programa Social dirigido a la población de mayor vulnerabilidad, en situación de extrema pobreza, riesgo y exclusión. Se trata de un programa mixto pero con mayor peso de acciones protectoras, cuyo objetivo general de mediano plazo (2015) es promover el ejercicio de sus derechos fundamentales a través de la articulación de la oferta de servicios en nutrición, salud, educación e identidad. Para lograr este objetivo JUNTOS entrega un incentivo monetario de S/. 100. nuevos soles mensuales y posteriormente S/. 200 bimestral de libre uso para la/el representante (madre, padre) de cada hogar participante, condicionado al cumplimiento de ciertas obligaciones por parte de la familia.

La estrategia para alcanzar este objetivo es triple:

- Transferencias directas en beneficio de las familias más pobres de la población, rural y urbana, con mujeres embarazadas y/o las familias rurales y urbanas más pobres, con mujeres embarazadas o menores de cinco años en el hogar, en los distritos seleccionados;
- Mejorar su acceso y uso a los servicios sociales que presta el Estado (identidad, nutrición, salud y educación); y
- Promover actividades económicas en estas comunidades y localidades.

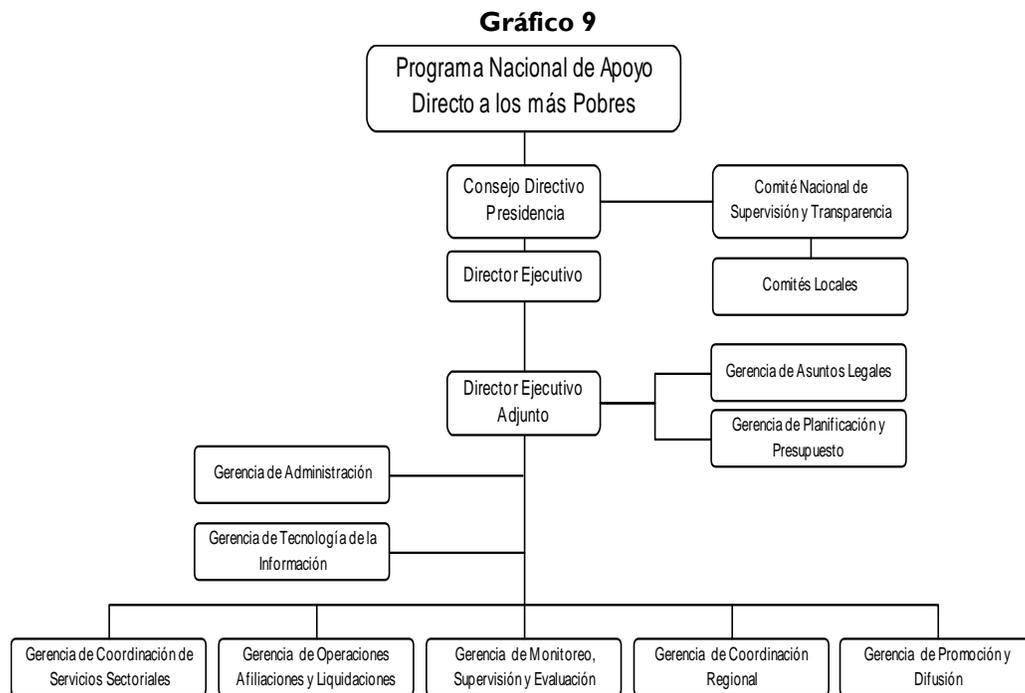
Las condiciones que las familias deben cumplir para acceder a la transferencia directa son:

- La madre, padre viudo o solo, o cuidador/a debe tener su DNI actualizado y en buen estado. Sus hijos menores, a partir del 2007, deberán contar con DNI, desde que tienen de 30 días de nacidos.
- En cuanto a lo nutricional, la madre o cuidador debe recoger la papilla fortificada para los menores entre 6 meses y 3 años y asistir a las charlas sobre prácticas alimentarias adecuadas.
- En lo referente a salud, las madres, padres, o cuidadores deben llevar a la posta o centros de salud a los menores de años para su control mensual, tener las vacunas completas y seguir otras indicaciones del personal de salud.
- En el caso de las gestantes, éstas deben acudir a sus controles prenatales y comprometerse a dar a luz en el establecimiento de salud.
- Respecto a la educación, la condición para el beneficiario titular es matricular a sus hijos entre y años y que éstos asistan por lo menos al 85% de los días de clase.

El Programa JUNTOS forma parte de la Estrategia Nacional Crecer, que fue creada mediante D.S. 055-2007-PCM del 02 de julio del 2007, cuya finalidad es la lucha frontal contra la pobreza y la desnutrición crónica infantil. A principios del año en curso, el Programa JUNTOS ha llegado a 420,491 hogares de extrema pobreza en 638 distritos rurales de 14 departamentos en todo el país. El ingreso de los distritos al Programa se basa en el cumplimiento de cinco variables establecidas por el Ministerio de Economía y Finanzas como son: Afectación de la Violencia, Pobreza Extrema, Pobreza Por Necesidades Básicas Insatisfechas, Brecha de Pobreza y Desnutrición Infantil Crónica.

3. Organización

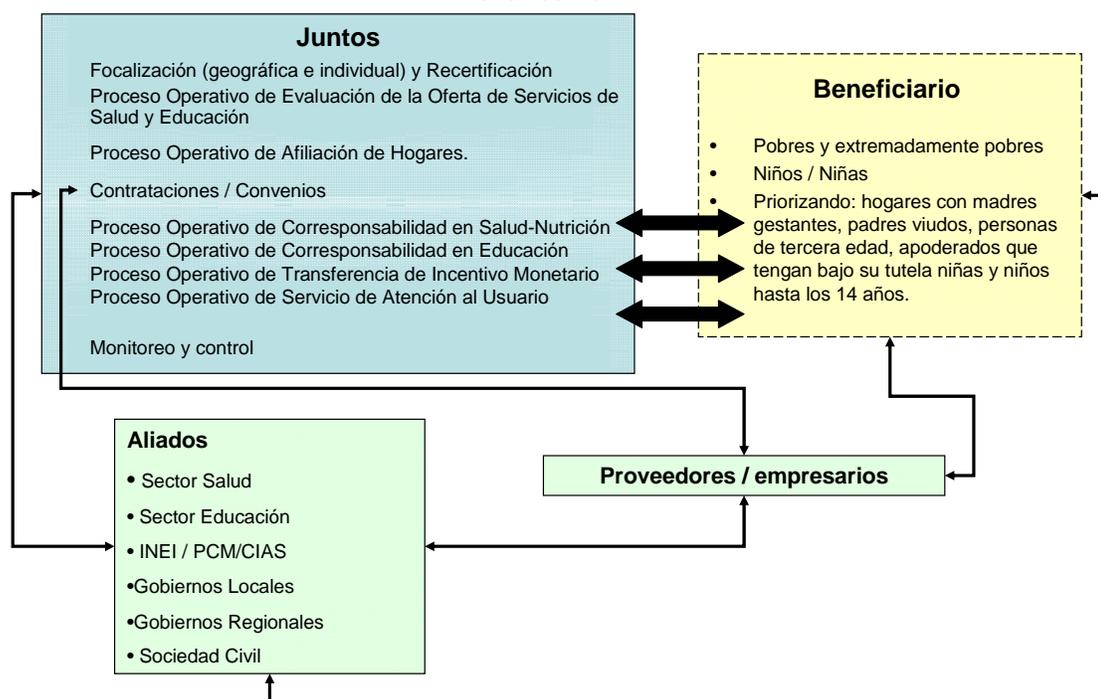
El Programa Juntos, mantiene la siguiente estructura orgánica básica:



Fuente: Manual de Organización y Funciones - JUNTOS

4. Actores

Gráfico 10



4.1. Beneficiarios

Se ha indicado de manera general quienes pueden ser considerados dentro del programa, sin embargo, se ha venido discutiendo también cual sería la estrategia de salida de los mismos, dado que el plazo de permanencia en el programa es de 4 años. El número de beneficiarios que egresarían de este programa se muestra en el Cuadro siguiente:

Cuadro 9: Beneficiarios del Programa por año de salida

BENEFICIARIOS DEL PROGRAMA POR AÑO DE SALIDA (CUATRO AÑOS)				
DEPARTAMENTO	2009	2010	2011	TOTAL GENERAL
Amazonas			3350	3350
Ancash		6837	14655	21492
Apurímac	2747	17375	9978	30100
Ayacucho	8341	16946	6972	32259
Cajamarca		13571	47798	61369
Cusco			30253	30253
Huancavelica	7268	22218	10543	40029
Huánuco	2276	30336	18062	50674
Junín		4664	5296	9960
La Libertad		13541	21204	34745
Loreto			2704	2704
Pasco			2209	2209

BENEFICIARIOS DEL PROGRAMA POR AÑO DE SALIDA (CUATRO AÑOS)				
DEPARTAMENTO	2009	2010	2011	TOTAL GENERAL
Piura			20679	20679
Puno		7509	17850	25359
Total General	20632	132997	211553	365182

Fuente: Programa Juntos

Asimismo, aún cuando existe poca información cualitativa del Programa JUNTOS, todas señalan la sensación de dignidad de los participantes que reciben el subsidio, no como un regalo, sino como una ayuda para asumir sus responsabilidades con sus hijos⁹¹.

Entre los retos o problemas debe considerarse la importancia de reforzar los conocimientos y prácticas adecuadas de nutrición y salud, es decir, las actividades habilitadoras. Además, en algunos casos, el hecho de que, en el mismo caserío o localidad, algunas familias reciban el subsidio y otras no, merma la solidaridad y puede originar resentimientos y conflictos.

La evidencia disponible señala, asimismo, que este subsidio es usado básicamente para el consumo de alimentos, ropa y transporte en mucho mayor medida que para salud, educación o gastos productivos, por lo que su efecto es más bien protector y paliativo, antes que una solución a la pobreza extrema. Por ello, debe reforzarse el componente productivo para darle mayor peso a los componentes habilitadores de Juntos que permitan superar la pobreza extrema.

Juntos se inició sin una línea de base propia, aunque la selección de distritos se basa en los mapas de pobreza de Foncodes y el INEI. Para establecer las nuevas condicionalidades se contó con estudios parciales apoyados por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Banco Mundial.

Los criterios de selección de distritos siguen una lógica que están claramente establecidos, basándose en 5 aspectos:

- Distritos afectados por la violencia (como parte de la estrategia de reparaciones).
- Porcentaje de hogares con NBI en base a los mapas de pobreza del INEI.
- Brecha de pobreza (diferencia entre gasto promedio de hogares en pobreza extrema respecto de la línea de pobreza).
- Porcentaje de pobres extremos.
- Menores de 5 años con desnutrición crónica (talla para la edad).

5. Principales procesos y su vulnerabilidad frente a la corrupción y faltas a la ética pública

Siguiendo el esquema trazado para la revisión de los procesos de los Programas Sociales correspondientes al Eje 1, se han identificado procesos que han sido agrupados en 4 macroprocesos esenciales en el Programa JUNTOS (que si bien han sido denominados de manera distinta, siguen la misma lógica en su clasificación): Inscripción al Programa, Acompañamiento y cumplimiento de condicionalidades, pago y suspensión. Adicionalmente se hará referencia al de Monitoreo y Control. Asimismo, presenta un proceso de Aseguramiento de la calidad, que no habiéndose aun implementado a la fecha de investigación, no ha sido considerado para el análisis.

⁹¹ (Contraloría de la Republica, 2008:46)

Cabe mencionar que en el caso de JUNTOS no solo nos limitamos a la revisión de fuentes secundarias (como en el caso de los programas anteriores) sino que se pudo aplicar instrumentos en el campo (ver metodología JUNTOS en anexo 2), para poder identificar las vulnerabilidades⁹²

5.1. Proceso de Focalización (geográfica e individual) y Recertificación

Estos procesos cuentan con las siguientes actividades principales:

- Consejo Directivo de Juntos solicita a MEF listado de distritos focalizados.
- MEF define criterios para focalización geográfica.
- MEF selecciona y ordena distritos para intervención.
- Juntos aprueba operaciones en los distritos focalizados.
- Elabora y aprueba ficha socioeconómica para focalización individual.
- Coordinación y ejecución del proceso censal (contrata al INEI para realización de barridos censales).
- Determinación de Hogares Preseleccionados
- Juntos remite lista de preseleccionados a RENIEC
- Difusión de la intervención del programa a nivel regional
- Inducción de promotores sociales
- Validación de Hogares pre-seleccionados a nivel comunal.
- Anualmente se hace una revisión de los hogares que cumplen 4 años a través del FSU-SISFOH.

5.1.1. Descripción del Proceso y análisis de vulnerabilidad

• Focalización

El proceso de Focalización, se inicia con base del mapa de pobreza del INEI; de este modo la Gerencia de Monitoreo y Evaluación, elabora una propuesta técnica, en la cual identifica a las posibles zonas que serán beneficiarias del programa. Esta es aprobada por el Consejo Directivo del programa, utilizando los lineamientos de focalización que son elaborados por la Dirección Ejecutiva. En este momento hay un primer contacto entre el Consejo Directivo y la Dirección Ejecutiva, ya que este último es el responsable de establecer los criterios o lineamientos de focalización, para que de este modo, el Consejo Directivo determine los departamentos a intervenir por el programa. Durante la focalización individual, también existe contacto entre INEI y el Consejo Directivo, ya que en este momento se iniciará el barrido censal, en donde habrá otro contacto con la Gerencia de Evaluación y Monitoreo; los cuales harán un seguimiento sobre esta actividad.

• Vulnerabilidad

Como lo señala el MEF en su informe⁹³, existe un continuo reclamo de los representantes de muchas hogares situados en los distritos donde interviene el Programa, que aseguraban no haber sido censados, impulsó la necesidad de revisar los niveles de omisión en los barridos censales. Luego de varias discusiones, en la novena sesión del Consejo Directivo de diciembre de 2005, evaluando los avances en la implementación del Programa se reseñaron en el acta algunas de las limitaciones en el trabajo del INEI señalando que “no se cumplió con la cobertura total de la población seleccionada, errores en el proceso de levantamiento y calidad de la información en el procesamiento y consistencia, falta de controles de conteo de formularios, errores en el procesos de consistencia por falta de información y encuestas incompletas. Con respecto a la aplicación de

⁹² Para conocer el detalle de la metodología utilizada en el Estudio de Caso: JUNTOS, ver anexo No.2

⁹³ Informe Final. Presupuesto Público Evaluado: Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres – Juntos. Presidencia de Consejo de Ministros – PCM. Febrero 2009.

los filtros: inconsistencia en la aplicación del filtro, aplicación del umbral relativamente bajo e inconsistencias en la selección de beneficiarios”.

Este proceso se hace vulnerable cuando durante su ejecución no existe por ejemplo un mecanismo de información que permita conocer como se realiza el barrido censal, como se establecen las políticas para el recojo de información, si no existen los mecanismos para verificar que estas políticas se estén cumpliendo para no presentar errores en el recojo de la información que pueden ser originados por acciones de corrupción o de faltas contra la ética.

- **Validación Comunal**

Es la parte más sensible de este primer proceso, ya que intervienen los promotores del programa y la comunidad. Esta validación tiene por objetivo, verificar que las personas identificadas para el programa, realmente estén dentro de la brecha de pobreza que exige el programa para ser afiliados.

La interacción que se da es entre alcaldes, promotores y toda la comunidad. Esto puede generar un riesgo para que se presente una condición de vulnerabilidad. Por ejemplo, existe la posibilidad de filtración de personas, que teniendo algún poder político, sean apoyadas por la comunidad y si podrán ser aceptadas dentro del programa.

Vulnerabilidad

“La información recopilada ha señalado la importancia que se le asigna a este proceso para discriminar a aquellas familias que son no pobres pero que no pudieron ser discriminadas por el algoritmo. Se ha mencionado que en la mayoría de los casos, las asambleas suelen reconocer con bastante aproximación las condiciones de mayor pobreza de algunos de sus conciudadanos: Pero también se reconoce que se han dado casos en los que las autoridades comunales o grupos de vecinos han permitido que personas que no califican para el programa sean ingresadas y reciban el estipendio económico.”⁹⁴

La validación comunal está bien, pero la idea es como hacer que este proceso sea útil y no manejado, para evitar la presión política. La metodología es la que debería variar un poco. La condición de vulnerabilidad no es el acto en sí de interrelación entre los actores, si no más bien que esta interrelación no se realice de manera transparente y bajo mecanismos que eviten el abuso de poder, la instrumentalización de la institucionalidad de Juntos y/o el aprovechamiento de los espacios para un futuro beneficio privado.

El MEF señala que “sería conveniente generar algunas piezas o instrumentos de comunicación en los que de manera pedagógica se ordenen los criterios de selección de las poblaciones beneficiarias bajo la forma de aspectos observables, que puedan ser fácilmente entendidos por la comunidad para efectos de su participación en las asambleas de validación. Igualmente, convendría asegurar la participación efectiva de los comités de transparencia y otros miembros de las redes sociales en estos procesos.”⁹⁵

- **Identificación de beneficiarios**

Terminada la validación comunal, se procede a revisar que cada uno de los beneficiarios tenga su DNI; caso contrario, los promotores realizan las gestiones con RENIEC, para que el beneficiario obtenga su documento de identidad.

Vulnerabilidad

⁹⁴ Informe Final. Presupuesto Público Evaluado: Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres – Juntos. Presidencia de Consejo de Ministros – PCM. Febrero 2009.

⁹⁵ Informe Final. Presupuesto Público Evaluado: Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres – Juntos. Presidencia de Consejo de Ministros – PCM. Febrero 2009.

En este momento lo que se debe cuidar es de contar con mecanismos de monitoreo y vigilancia (un sistema de quejas también es útil) para que el depositario de poder en esta etapa (el promotor) no aproveche sus funciones para solicitar algún beneficio particular a cambio de facilitar el trámite del requisito para afiliarse. Por ello, en este tipo de procesos, es importante contar con procedimientos simplificados que no sean de difícil ejecución para el interesado.

Existe un ente que trabaja como veedor, la Mesa de Coordinación para la Lucha contra la Pobreza; sin embargo ellos no intervienen en las decisiones que se tomen dentro de la validación; simplemente inspeccionan que el proceso se lleve a cabo.

- **Afiliación de los hogares al programa**

Acá existe contacto promotor-beneficiario, para ello este último tiene que firmar el “Acuerdo de Cumplimiento”, en donde se compromete a cumplir con el programa.

El principal instrumento de comunicación esta dado por la Carta Acuerdo que debe ser suscrita por el beneficiario al momento de la incorporación al Programa. En ella, se señala básicamente la existencia de una transferencia de S/. 100 que se otorga mensualmente condicionada a la concurrencia del usuario a los servicios de salud, nutrición, educación e identidad. Se menciona que habrá un procedimiento de verificación de los compromisos cuyo cumplimiento asegurará el mantenimiento del derecho a la transferencia⁹⁶.

Vulnerabilidad

Aún cuando en el expediente de incorporación se adjunta los formularios FE-001 y FS-001 que contienen información sobre las escuelas y establecimientos de salud a los cuales se comprometen a asistir los usuarios, no se ha encontrado mayor especificación de los servicios ni programas estructurados para la atención de los beneficiarios.

Como se puede deducir, la vulnerabilidad se presenta cuando no existen mecanismos que permitan informar adecuadamente al beneficiario, tanto sobre los procesos como de los servicios a los que tiene derecho.

- **Vulnerabilidades que se presentan en todo el proceso**

En la información recogida⁹⁷ se ha señalado que en los talleres comunales se brinda información acerca del funcionamiento del programa y de las condiciones de participación. En las asambleas de validación se presentan los criterios de selección de los beneficiarios y las formas como se construye el padrón de beneficiarios y el mecanismo de la validación; se presenta además las formas de operación y los requisitos para la incorporación al Programa.

Sin embargo, no se ha encontrado mecanismos de comunicación que permitan brindarle a cada beneficiario información acerca de sus deberes y derechos dentro del Programa. Se ha señalado que en algunos casos en las reuniones de seguimiento se ha brindado información adicional en respuesta a las inquietudes de los beneficiarios, pero esto presenta claramente condiciones de vulnerabilidad.

Adicionalmente, “desde el punto de vista operativo manejar diferentes metodologías para los procesos de focalización, según el período de ingreso al programa, generará complicaciones innecesarias para el manejo diferenciado de los procesos de afiliación al establecer diferentes estándares, complicará la comunicación con los beneficiarios ya que resultará difícil de explicar y

⁹⁶ Informe Final. Presupuesto Público Evaluado: Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres – Juntos. Presidencia de Consejo de Ministros – PCM. Febrero 2009.

⁹⁷ Informe Final. Presupuesto Público Evaluado: Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres – Juntos. Presidencia de Consejo de Ministros – PCM. Febrero 2009.

comunicar el uso de varias metodologías, afectando la transparencia en la implementación además de generar ineficiencias en el manejo de los recursos.”⁹⁸

5.2. Proceso Operativo de Evaluación de la Oferta de Servicios de Salud y Educación

En este proceso se ejecutan principalmente las siguientes actividades:

- Identificar la capacidad de oferta de servicios de salud y educación en las zonas focalizadas y para la población objeto (para el 2011, se ubica geográficamente y establece área de influencia por atención a los centros poblados).
- Evaluar capacidad disponible a nivel de Establecimiento de Salud e Institución Educativa.
- Convenios con Gobiernos Regionales y Locales para promover la deficiencia de oferta de servicios.

5.2.1. Descripción de proceso y vulnerabilidades

- **Aseguramiento de la oferta**

El aseguramiento de la oferta se da con la finalidad de que todos los beneficiarios reciban la atención adecuada por parte de los sectores. Es por eso que, si uno de los sectores ve que no podrá atender a todos los beneficiarios, pide viabilizar la oferta, es decir, piden que se reestructure el presupuesto para poder cubrir a todos los beneficiarios; a través de la solicitud al MEF para una ampliación en el presupuesto; es aquí donde hay un primer momento en el cual se evidencia la posibilidad de dirigir y direccionar la oferta; ya que es probable que el sector asegure que no podrá atender a todos los beneficiarios, con la finalidad de obtener un dinero extra, ya que JUNTOS ofrece un presupuesto para la atención de todos los beneficiarios.

Vulnerabilidad

La vulnerabilidad aparece siempre y cuando no existan los mecanismos adecuados. Por ejemplo, para el análisis y generación de información que permita determinar las brechas de atención para cada servicio priorizado, según ámbitos geográficos y accesibilidad, como la base necesaria para estimar metas de ampliación de la oferta de servicios. Según el MEF⁹⁹, con ellos se podría configurar la evidencia de una relativa subestimación de estos componentes en la estrategia de expansión del Programa.

- **Suscripción de Convenios y Acuerdos**

“En lo que se refiere a la suscripción de Convenios Interinstitucionales con los sectores, que han sido utilizados como instrumentos para organizar la oferta de servicios con cada sector y realizar las transferencias de presupuesto, se debe mencionar que el contenido de estos es de carácter general y no definen metas para los tipos de servicios, frecuencias, ni ámbitos específicos, ni las acciones que serán financiadas con los recursos transferidos. Bajo este esquema son remotas las posibilidades de hacer un seguimiento del gasto de los recursos transferidos, así como su relación con el comportamiento de la oferta.”¹⁰⁰

⁹⁸ Informe Final. Presupuesto Público Evaluado: Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres – Juntos. Presidencia de Consejo de Ministros – PCM. Febrero 2009.

⁹⁹ Informe Final. Presupuesto Público Evaluado: Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres – Juntos. Presidencia de Consejo de Ministros – PCM. Febrero 2009.

¹⁰⁰ Informe Final. Presupuesto Público Evaluado: Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres – Juntos. Presidencia de Consejo de Ministros – PCM. Febrero 2009.

“En relación con los presentación de informes orales o las ayudas memoria presentados por los sectores como instrumentos utilizados para el seguimiento de la aplicación de los recursos canalizados a los ministerios para la ampliación de la oferta de servicios, se debe señalar que el mecanismo no presenta una estructuración adecuada para la importancia de la tarea y resulta sumamente débil para sustentar decisiones de gestión.”¹⁰¹

5.3. Proceso Operativo de Afiliación de Hogares

5.3.1. Descripción del Proceso y vulnerabilidades

En este proceso se ejecutan principalmente las siguientes actividades:

- Juntos cuenta con lista validada de hogares
- Hogares completan formatos de identificación y asistencia a servicios y carta de acuerdos
- En caso, inician individualmente trámite de RENIEC
- En caso, afiliación al SIS
- Registro de Titulares e inscripción de miembros en servicios básicos en los sectores
- Suscripción de acuerdos de compromisos
- Incorporación de hogares a padrón de beneficiarios
- Verificación del proceso de afiliación
- Verificación de la calidad del barrido censal
- Actualización y mantenimiento del Padrón General de Hogares

Vulnerabilidad

El proceso de afiliación como cualquier otro trámite requiere de un monitoreo y control permanentes, apoyado por una administración simplificada. Por ello, si no existen mecanismos apropiados para ello, el proceso se convierte en vulnerable.

5.4. Proceso Operativo de Corresponsabilidad en Salud-Nutrición

5.4.1. Descripción de proceso y vulnerabilidades

En este proceso se ejecutan principalmente las siguientes actividades:

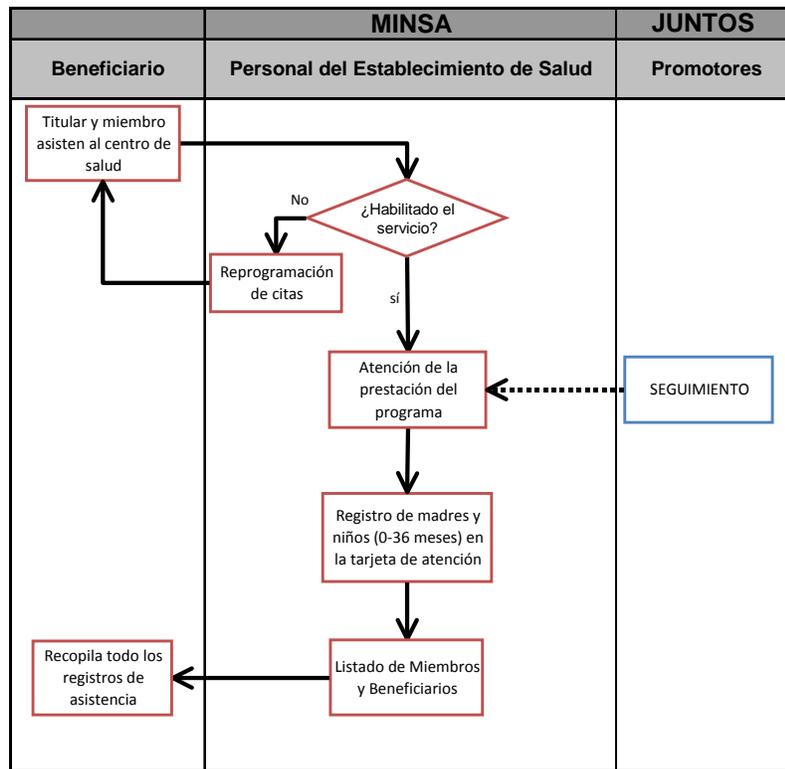
- Habilitación del servicio y programación de citas.
- Titular y miembro asisten al centro de salud para atención de la prestación del programa.
- El personal del establecimiento de salud registra a las madres y niños en la tarjeta de atención y elabora listado de miembros y beneficiarios.
- Promotor hace seguimiento de la atención.
- Centro de Salud envía a la Gerencia de Minsa los registros.
- Juntos hace medición de asistencia y control de corresponsabilidad.
- Gerencia del Minsa puede verificar información visitando a beneficiario.

Cumplimiento de condicionalidades el sector Salud

¹⁰¹ Informe Final. Presupuesto Público Evaluado: Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres – Juntos. Presidencia de Consejo de Ministros – PCM. Febrero 2009.

De la misma manera que el proceso del servicio en salud, los promotores hacen un seguimiento para que los beneficiarios (madres gestantes y niños de 0-36 meses) asistan y reciban la atención adecuada.

Gráfico 11: Atención en el sector Salud:



Fuente: elaboración propia

El MEF precisa que la atención integral del niño incluye: a) Consultas de control de crecimiento y desarrollo (CRED), b) Inmunizaciones, c) complemento nutricional y d) controles preventivos de salud. En el caso de la atención de salud de la mujer, se especificó las siguientes acciones: a) educación en salud sexual y reproductiva, b) controles pre y postnatales, c) parto institucional y d) capacitación alimentaria.

• **Vulnerabilidad**

El proceso se torna vulnerable cuando “no se ha encontrado información acerca de la frecuencia específica en el uso de estos servicios que el programa establece como requisito para el cumplimiento de las condicionalidades.”¹⁰²

Asimismo, al ser el médico el encargado de llenar el parte de asistencia del beneficiario, este es un momento sensible; ya que existe la posibilidad de que el médico pretenda negociar con el beneficiario; de que a cambio de un pago u otro medio (ya sea algún bien); éste le coloque la asistencia, para que así el beneficiario no pierda la afiliación. Hay que entender que el servicio de

¹⁰² Informe Final. Presupuesto Público Evaluado: Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres – Juntos. Presidencia de Consejo de Ministros – PCM. Febrero 2009.

salud, es el que mayor peso tiene al momento de cumplir con las condicionalidades; es decir, es la garantía máxima de que el beneficiario realmente está cumpliendo con el programa.

Además, la vulnerabilidad se agudiza cuando el programa no pertenece al Sector Salud, siendo inviable que se ejecuten los controles propios del programa a los servicios que se brindan por el Sector Salud.

5.5. Proceso Operativo de Corresponsabilidad en Educación

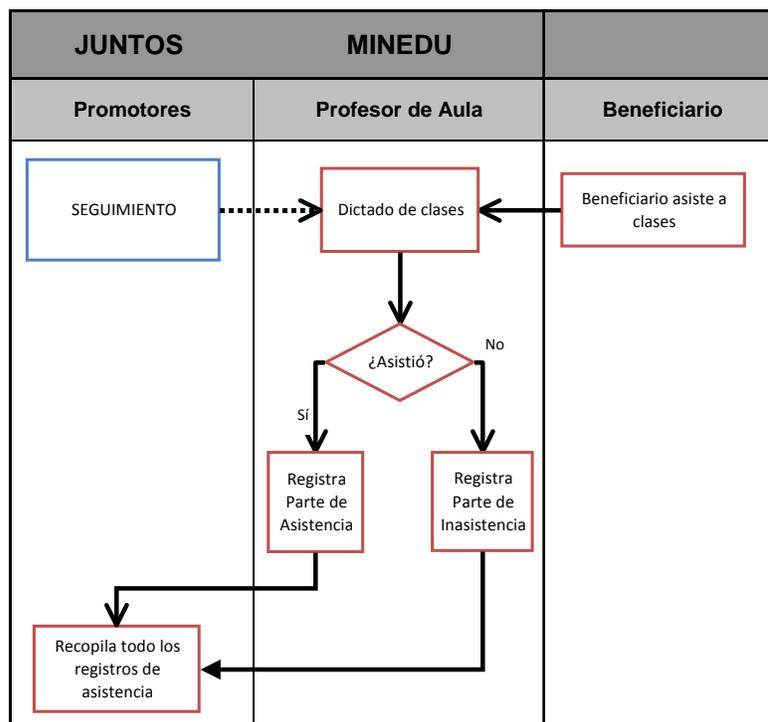
5.5.1. Descripción del proceso y vulnerabilidades

En este proceso se ejecutan principalmente las siguientes actividades:

- Profesor registra asistencia de clases del beneficiario y proporciona información a promotores de Juntos.
- Promotor hace seguimiento de ello y recopila los registros de asistencia, para entregárselos a la Gerencia de Minedu y esta a la Gerencia de Juntos.
- Juntos hace medición de asistencia y control de corresponsabilidad.
- Gerencia de Minedu puede verificar información visitando a beneficiario.

La transferencia directa está condicionada al cumplimiento en recibir atención en educación por parte de los beneficiarios. Esto se realiza a través de dos sub-procesos:

Gráfico 12: Atención en el sector Educación



Fuente: elaboración propia

El promotor de la zona, hará un seguimiento a los beneficiarios (en este caso a los niños entre 6-14 años), verificando si asisten a la escuela. Por otro lado, verifican que los niños reciban una adecuada atención por parte del centro educativo.

El profesor de aula, es la persona encargada de registrar la asistencia del niño, llenando el parte de asistencia o inasistencia; según sea el caso. Posteriormente, la Gerencia de Información del MINEDU, se encargara de la recopilación de los datos, para enviarlo a la Gerencia de JUNTOS.

Dentro de este proceso, encontraremos que existe un contacto entre el padre de familia (del beneficiario) y el profesor de aula; ya que se realizan charlas de orientación a los padres, lo cual es obligatorio la asistencia del padre de familia.

- **Vulnerabilidad**

“En relación con los procesos de verificación de las condicionalidades, se debe mencionar que las conocidas dificultades de los sectores de educación y salud para organizar la oferta de servicios de manera adecuada, accesible y oportuna, sobre todo en las zonas de mayor pobreza relativa, se expresan también en significativas debilidades en los sistemas de información y registro que limitan considerablemente la posibilidad de certificar de manera fidedigna y oportuna la asistencia y uso de servicios por los usuarios de Juntos. Dada estas restricciones, los promotores de Juntos han tenido que realizar directamente las tareas de capturar la información de los establecimientos de salud, revisando las historias clínicas u otros documentos. Se ha referido que la asistencia a los puestos de salud no garantiza la captura de la información puesto que no siempre estaba disponible. En otros casos, se ha señalado que el promotor llega al establecimiento y llena el formato con la información que directamente le proporciona el personal de salud, basándose en el criterio de que el servidor de salud sabe quienes asistieron y quienes no, por su cercanía a la comunidad. En el caso de educación, el promotor de Juntos captura la información de asistencia directamente de los registros de los docentes.”¹⁰³

Según el MEF: “Un tema que debiera evaluarse es el referido a la independencia que debe mostrar la institución o el mecanismo que realiza las labores de certificación de las condicionalidades, en relación con el Programa. La realización de esta tarea por los promotores de Juntos le otorga a este mecanismo el carácter de ser juez y parte, otorgándole discrecionalidad y por lo tanto le reduce transparencia al proceso.”¹⁰⁴

5.6. Proceso Operativo de Transferencia de Incentivo Monetario

5.6.1 Descripción del Proceso y vulnerabilidades

En este proceso se ejecutan principalmente las siguientes actividades:

- Planificación anual de pago a beneficiarios y abonos del servicio del pago anual para el Banco de la Nación

¹⁰³ Informe Final. Presupuesto Público Evaluado: Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres – Juntos. Presidencia de Consejo de Ministros – PCM. Febrero 2009.

¹⁰⁴ Informe Final. Presupuesto Público Evaluado: Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres – Juntos. Presidencia de Consejo de Ministros – PCM. Febrero 2009.

- Implementación de puntos de pago mensual
- Programación y Cronogramas de fechas de pago
- Generación del padrón de pagos de beneficiarios
- Transferencia de fondos condicionados
- Ejecución del operativo de pago por parte del Banco de la Nación
- Supervisión del servicio de pago
- Incentivos o premios institucionales para premiar la participación y el cumplimiento de obligaciones a los establecimientos de salud y educación.

- **Vulnerabilidad**

Transferencias/Proceso de Pagos

Este es, probablemente, el proceso más vulnerable a la corrupción ya que al momento del pago a los beneficiarios, no siempre se realiza mediante el Banco de la Nación, ya que para zonas alejadas se usan transportadoras.

Un primer procedimiento, es cuando la Gerencia de Operaciones, Afiliaciones y Liquidaciones (GOAL), identifica la red que el Banco de la Nación empleara en ámbitos de intervención, para que posteriormente, la Coordinación Regional, establezca los puntos de pagos.

La GOAL identificará los medios de pagos (por medio de banco o transportadoras) y los puntos de pagos. Esta propuesta es enviada al Banco de la Nación, luego de analizarla y cuando es aprobada, ésta es enviada nuevamente a la GOAL.

Esta gerencia, difundirá los puntos de pagos, y en caso exista un nuevo punto de pago, el Banco de la Nación implementará una plataforma operativa, la cual le permitirá ejecutar el programa, bajo la supervisión de la GOAL.

Si no existiera un nuevo punto de pago, la GOAL elaborará la propuesta del cronograma de pagos, el cual es aprobado en la validación de la propuesta que se da junto al Banco de la Nación. Es en este momento, en donde se da una conexión entre la GOAL y el Banco de la Nación; pudiendo existir caso de corrupción, por ejemplo tratando de beneficiar a ciertas regiones poniéndolas entre los primeros a donde se lleva el dinero.

En el caso de que los pagos se realicen por medio del Banco de la Nación, es seguro de que los beneficiarios reciban el bono completo; sin embargo, si el pago se realiza por medio de las transportadoras, he aquí una gran probabilidad de que no sea así. Entonces, se identifica otro riesgo de corrupción, generada por la relación entre el agente de la transportadora y el beneficiario.

Otra vulnerabilidad es lo poco claro que es este proceso en algunos casos. Por ejemplo el MEF señala: “En las entrevistas realizadas a funcionarios de Juntos, se ha señalado también que el criterio principal para la aprobación de los pagos está definido por la asistencia de la madre. Se ha indicado que en las primeras etapas de ejecución del Programa, independientemente de la asistencia de los hijos a los servicios, si la madre asistió a cualquiera de las tres asistencias programadas para el trimestre, la evaluación de cumplimiento se confirma y el pago se realiza. Posteriormente, se ha señalado, que se ha ajustado el criterio a fin de asegurar la asistencia de la madre a los tres servicios en el trimestre. En el caso de que se asista a dos de las tres visitas, se realiza el pago siempre que exista una justificación. No se ha logrado determinar cual el mecanismo utilizado para la justificación pero se mencionó que se hacía posteriormente, después del pago.”¹⁰⁵

¹⁰⁵ Informe Final. Presupuesto Público Evaluado: Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres – Juntos. Presidencia de Consejo de Ministros – PCM. Febrero 2009.

5.7. Proceso Operativo de Servicio de Atención al Usuario

5.7.1. Descripción de Proceso y vulnerabilidades

Según el marco normativo, en este proceso se deberían ejecutar principalmente las siguientes actividades:

- Atención Call-Center Banco de la Nación y Juntos
- Atención Buzones en las agencias y transportadoras
- Canal de información reportado a través de la ventanilla social local (VSL)

Vulnerabilidad

Un aspecto que se debe enfatizar con la finalidad de buscar mecanismos correctivos, esta referido a los débiles mecanismos de comunicación entre los principales actores del programa (Juntos, Salud, Educación) y los beneficiarios.

“Los mecanismos de comunicación del Programa basados exclusivamente en la intermediación de los promotores resultan insuficientes. La información acerca de los deberes y derechos de los beneficiarios es débilmente transmitida y poco explicada. Asimismo, no se dispone de mecanismos institucionales o institucionalizados, que permitan de manera formal y regular operar como una ventanilla de atención de a los usuarios para canalizar, solicitudes, reclamos o quejas vinculadas a su participación en el Programa.”¹⁰⁶

5.8. Contratación y adquisición de bienes y servicios / Acuerdos Interinstitucionales

5.8.1. Descripción de proceso y vulnerabilidades

En este proceso se ejecutan principalmente las siguientes actividades:

- Preparación del expediente de bienes y servicios
- Aprobación del expediente por el MEF
- Se genera el devengado por SUNAT y lo aprueba el MEF
- Ejecución del Proceso de Compras
- Firma de acuerdos interinstitucionales para asegurar la participación y el cumplimiento de los roles asignados a cada una de las entidades vinculadas a Juntos.

(Del trabajo de campo realizado por COPEME, no se ha podido identificar vulnerabilidades referidos a estos procesos).

5.9 Proceso Operativo de Monitoreo y Evaluación

5.9.1. Descripción de proceso y vulnerabilidades

Juntos cuenta con mecanismos específicos de monitoreo, supervisión y evaluación a nivel interno. Estos son:

- **Recopilación y verificación de información**
Una vez realizados los dos subprocesos (de Salud y Educación) se registra la información de ambos. En este proceso de recopilación y verificación de información, cada una de las Gerencias de Información de los sectores (Educación y Salud), envía la información recopilada por ambos a

¹⁰⁶ Informe Final. Presupuesto Público Evaluado: Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres – Juntos. Presidencia de Consejo de Ministros – PCM. Febrero 2009.

la Gerencia de Operaciones, Afiliaciones y Liquidaciones de JUNTOS: siendo ésta la encargada de verificar el cumplimiento de las condicionalidades por parte del beneficiario del programa.

En caso no exista cumplimiento, esta gerencia verificará esta información por hogar, entrevistando a cada uno de los beneficiarios del programa. Es aquí, donde encontramos un riesgo de corrupción, ya que puede existir la posibilidad de una negociación entre las partes, debido a que si no hay cumplimiento el beneficiario podría ser desafiliado.

Si realmente no hay cumplimiento, la Gerencia indicará, en su registro, que verdaderamente el beneficiario no cumplió.

- **Salida de Beneficiarios**

Según el MEF sobre el proceso de salida¹⁰⁷: Considerando que desde que se inició el Programa, los primeros grupos de beneficiarios cuentan con una antigüedad de tres años, no se ha encontrado información acerca de salidas del programa por este concepto. Igualmente, no se ha logrado identificar un procedimiento de evaluación que permita identificar cambios en las condiciones socioeconómicas del beneficiario que justifiquen una salida del Programa.

En lo relacionado con el sistema de salida (baja) del Programa, el aspecto más importante se concentra en las dificultades para establecer una adecuada relación de correspondencia temporal entre el cumplimiento de las condicionalidades y el pago de los subsidios. La evaluación trimestral del cumplimiento de las condicionalidades y la posterior decisión de permanencia en el padrón de beneficiarios o la suspensión temporal, no permiten generar claramente el efecto de relación entre el mes de cumplimiento de la asistencia a los servicios con el pago del subsidio, diluyendo en el tiempo este circuito de condicionalidad que le asigna al programa las fortalezas para generar cambios en los principales indicadores de pobreza.

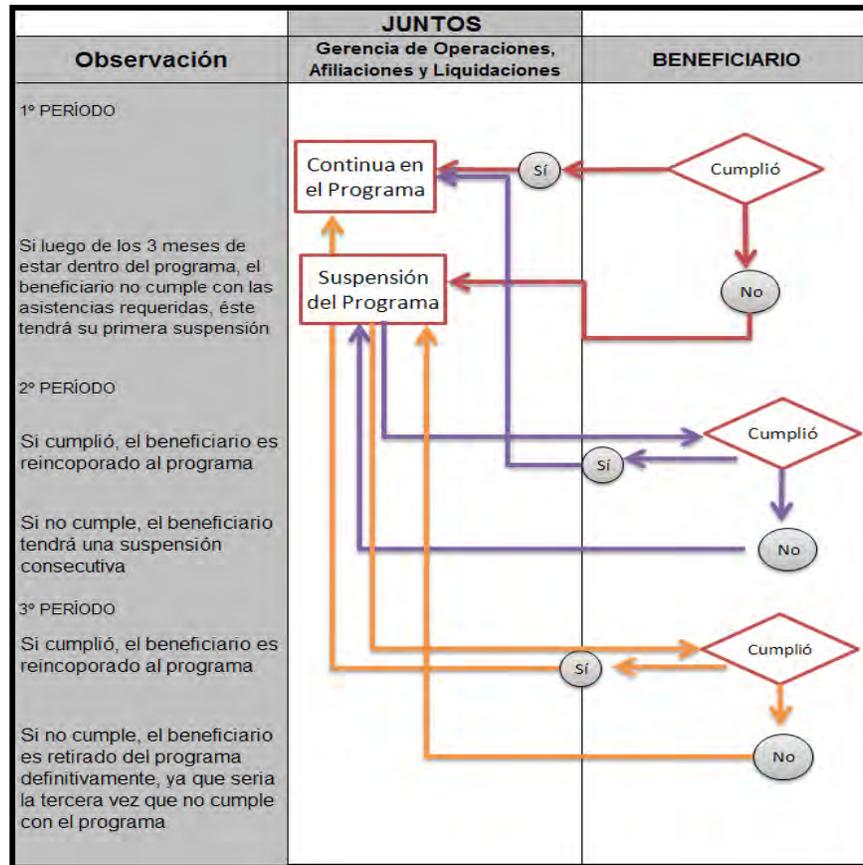
- **Suspensión**

Para suspender a un beneficiario del programa, se toma como base el proceso de cumplimiento de condicionalidades. El contacto se da entre la Gerencia de Operaciones, Afiliaciones y Liquidaciones (GOAL) y el beneficiario.

La GOAL, es la responsable de determinar la suspensión del beneficiario. La evaluación se realiza cada tres meses, y si en algunos de los meses el beneficiario no cumple, éste queda suspendido de recibir la atención y el pago para el siguiente periodo. Un momento sensible durante este proceso, se dará en la tercera evaluación; ya que si el beneficiario va por tercera vez al proceso de suspensión, éste sería separado definitivamente del programa. Entonces, cabe la posibilidad de una negociación, para que este beneficiario no sea separado del programa.

¹⁰⁷ Informe Final. Presupuesto Público Evaluado: Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres – Juntos. Presidencia de Consejo de Ministros – PCM. Febrero 2009.

Gráfico 13: Proceso de Suspensión



Fuente: elaboración propia

“En los casos en los que el beneficiario no cumple con las condiciones de pobreza, la información que se ha obtenido señala que el procedimiento seguido se inicia usualmente, con la información que proporcionan las autoridades locales o miembros de la comunidad acerca de la existencia de algún hogar que no cumple con los requisitos de pobreza o con la existencia de miembro elegibles. En estos casos el comité de vigilancia y transparencia de cada distrito hace las verificaciones, se hace un informe, se incluyen pruebas, fotos y otros y se levanta un acta suscrita por todos los participantes. Con esta información el Coordinador Regional emite un informe y envía la información a la Sede Central para su exclusión del Programa.”¹⁰⁸

• **Comité Nacional de Supervisión y Transparencia**

Está integrado por i) un representante del Presidente de la República, quien lo preside; ii) dos representantes de la Iglesia; iii) un representante del Sector Privado; iv) Un representante de los Gobiernos Regionales; v) un representante de los Gobiernos Locales y; vi) un representante de la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza. Este Comité Nacional de Supervisión y Transparencia es autónomo y constituye una instancia orgánica del Programa y fija los mecanismos de convocatoria y funcionamiento a través de su propio reglamento.

¹⁰⁸ Informe Final. Presupuesto Público Evaluado: Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres – Juntos. Presidencia de Consejo de Ministros – PCM. Febrero 2009.

Asimismo, en las localidades en que se encuentran ubicados los beneficiarios del Programa podrán constituirse Comités Locales de Supervisión y Transparencia, con participación de la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza.

- **Seguimiento / monitoreo**

Es limitado a la ejecución financiera: “Las actividades de seguimiento que se han realizado se han concentrado principalmente en evaluar la ejecución financiera. No se ha establecido la existencia de informes o reportes que permitan establecer una relación consistente entre los gastos realizados por los sectores y su efecto en la oferta de servicios en los ámbitos donde opera el Programa. En los informes de gestión elaborados por el Programa, se ha incluido como resultados de la ejecución, la entrega de insumos (material educativo, capacitación, balanzas, tallímetros) y la producción de atenciones de salud a través del SIS.”¹⁰⁹

- **Vulnerabilidades**

La falta de mecanismos para conocer y transparentar el proceso se constituye en una vulnerabilidad: “El esquema genera problemas operativos que tienden a diluir más esta relación de condicionalidad, cuando ante la verificación parcial de cumplimiento de las condicionalidades, la suspensión se realiza por el trimestre sin poder establecer la relación clara entre el mes del incumplimiento y la suspensión del pago por ese mes. Por ejemplo, si una beneficiaria y su hijo asisten a los controles de salud en el mes 1 y mes 2 pero no cumplen con la asistencia en el mes 3, la aplicación del procedimiento supondría una suspensión del pago del trimestre siguiente, sin que se pueda establecer claramente cuál es la relación entre la asistencia y la medida de suspensión.”

El MEF señala al respecto: “En el mes de junio de 2006, mediante Resolución de Dirección Ejecutiva N° 027 2006-PCM/PNADP se crea la Gerencia de Servicios Sectoriales como responsable de la coordinación para la ejecución de las prestaciones conjuntas entre el Programa y los sectores. Se establece como principales funciones la de recomendar la transferencias de recursos de presupuesto a los sectores y efectuar el seguimiento de su ejecución. No obstante, hasta donde se ha podido realizar las indagaciones no se tiene información acerca de la existencia de instrumentos o mecanismos para hacer un seguimiento acucioso de los cambios producidos en la oferta de servicios como resultado de la aplicación de estos fondos, ni de la existencia de reportes específicos acerca de este tema.”¹¹⁰

6. Aplicación de Metodología para el Estudio de Caso: JUNTOS¹¹¹: Principales Hallazgos

En esta sección se incluirá información recogida en el trabajo de campo realizado por COPEME (herramientas detalladas en el anexo 2), así como el análisis de las quejas recogidas por el Comité Nacional de Supervisión y Transparencia. Finalmente, se tomara en cuenta las quejas atendidas por la Defensoría del Pueblo en relación al Programa JUNTOS.

Los hallazgos serán presentados por grupos de información clave, el mismo que fue utilizado para la elaboración del mapa de vulnerabilidades, que ha sido adaptado para seguir el esquema planteado en capítulos anteriores. Si bien la información fue recogida en función a determinar el grado de

¹⁰⁹ Informe Final. Presupuesto Público Evaluado: Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres – Juntos. Presidencia de Consejo de Ministros – PCM. Febrero 2009.

¹¹⁰ Informe Final. Presupuesto Público Evaluado: Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres – Juntos. Presidencia de Consejo de Ministros – PCM. Febrero 2009.

¹¹¹ Ver Anexo 2

contacto entre los actores, los hallazgos nos han permitido alimentar el mapa de vulnerabilidades, analizando las condiciones de vulnerabilidad que se irían presentando en cada una de las actividades revisadas por los instrumentos aplicados.

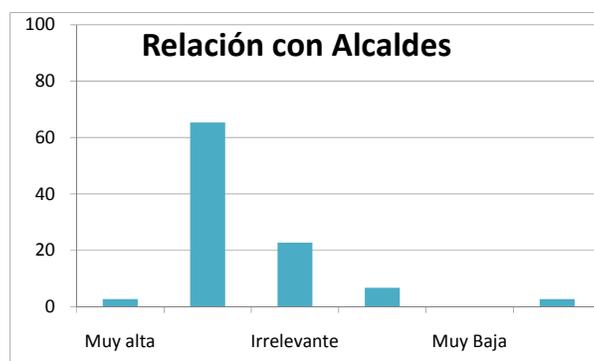
6.1. En función a los grupos de información clave

- **A través del cuestionario a beneficiarios:**

Se realizaron visitas a 100 beneficiarios, en sus hogares en Huancayo, Cusco, Ayacucho y La Libertad. Los encuestados en promedio tienen más entre uno y tres años en el programa en el programa lo cual significa que han acudido en promedio veinte veces a recibir la subvención y han acudido un mismo número de veces en promedio a los centros de salud.

La mayoría de los beneficiarios manifestaron que su relación¹¹² con el alcalde es alta, la cual significa que al menos en una oportunidad al mes puede verse con el alcalde. Algunos inclusive la consideraron irrelevante. Esto puede deberse que la participación de ciertos alcaldes es totalmente activa, brindando facilidades para la realización de talleres, etc. y en otros casos no tiene mayor impacto, porque suelen estar viajando y no tienen participación activa con la población.

Gráfico 14



Fuente: Cuestionario a Beneficiarios

Elaboración: COPEME

La relación con los promotores en su mayoría ha sido considerada alta, con lo cual corroboramos lo manifestado por algunos promotores respecto a la relación entre promotores y beneficiarios, quienes tienen una estrecha relación, en muchos casos como amigos principalmente por la frecuencia con la cual se reúnen.

- **A través de entrevistas a los promotores del programa:**

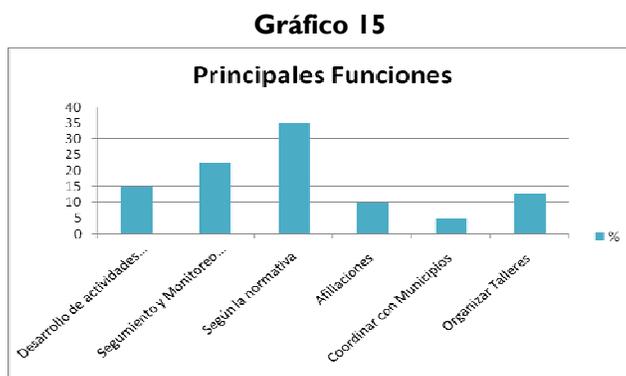
Se realizó 40 entrevistas a los promotores del Programa en los departamentos de Cusco, Ancash, Junín, Pasco y La Libertad (48% Varones y 52% Mujeres), quienes en su mayoría (65%) tiene más de 3 años en el programa.

Los principales hallazgos que se han encontrado en las entrevistas, fueron respecto a la pregunta respecto a si todos los beneficiarios deberían recibir la subvención, en la cual aproximadamente el 58% de los promotores encuestados contestaron que no todos los beneficiarios deberían recibir el beneficio.

¹¹² Cuando se hace referencia a relación, se está hablando de tratos amicales o similares.

Aquellos que manifestaron que no todos los beneficiarios deberían recibir el aporte, manifestaron que han observado que hay filtración, las beneficiarias se encuentran en buena situación económica porque no hay sinceridad en la validación inicial.

Adicionalmente se puede precisar que gracias a la participación de los promotores se realizaron ajustes en los procesos, de acuerdo a la parte operativa. Así mismo en su mayoría comunicaron que manejan un Manual Operativo (90%) en base al cual realizan sus operaciones e identificaron como principales funciones lo establecido en la normativa, específicamente el seguimiento y monitoreo y la realización de actividades para los beneficiarios, las afiliaciones, las coordinaciones con los municipios y organizar talleres.



Fuente: Cuestionario a beneficiarios
Elaboración propia

Otros resultados interesantes que se ha podido encontrar en las entrevistas a los promotores, es que el 67.5% de ellos considera que tiene conocimiento de problemas con el centro de salud. Identificando como las causas de éstos son principalmente por maltratos psicológicos (deficiencia del personal) o por la falta de capacidad para atender a todos los beneficiarios y pobladores del centro poblado (deficiencia del sector).

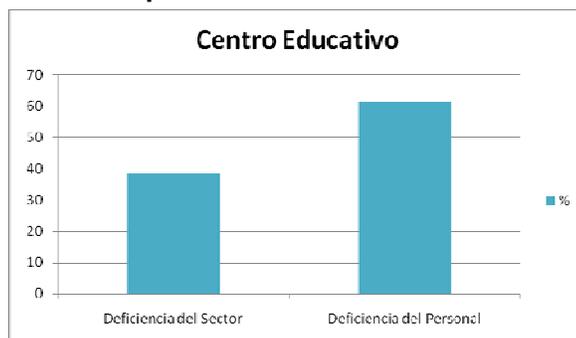
Gráfico 16: Principales deficiencias en el Centro de Salud



Fuente: Cuestionario a beneficiarios
Elaboración propia

Respecto a la pregunta si tiene conocimiento de problemas con el sector educación, las respuestas de los promotores manifestaron en su mayoría (60%) que no tienen conocimiento. Al igual que en el caso del sector salud, el principal problema es las deficiencias del personal (principalmente maltrato psicológico) y en menor medida la deficiencia del sector (falta de centros educativos):

Gráfico 17: Principales deficiencias en el Centro Educativo

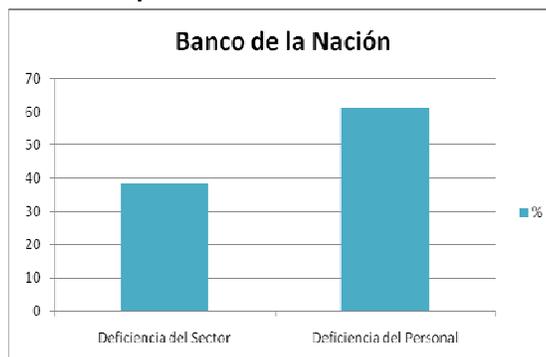


Fuente: Cuestionario a beneficiarios

Elaboración propia

De la misma forma, se realizó una pregunta respecto a si tenían conocimiento de algún problema con el Banco de la Nación y, los resultados en su mayoría manifiestan que no tiene conocimiento de denuncias por problemas con el banco (67.5%). Dentro de los principales problemas identificados se encuentran la entrega de menos dinero del que corresponde, maltrato psicológico, entrega de billetes falsos (deficiencias del personal) y solo un 39% consideró deficiencia del sector (horarios, cobro de tarifas)

Gráfico 18: Principales deficiencias en el Banco de la Nación



Fuente: Cuestionario a beneficiarios

Elaboración propia

• **A través de entrevistas altos funcionarios Sede Lima:**

Se han entrevistado a funcionarios de la Sede, gracias a los cuales se ha podido observar las principales quejas que han recogido como sede principal, reconociendo aquellos puntos débiles de la parte operativa.

La información que han podido manifestar los funcionarios del programa Juntos es semejante en todos los casos, ya que presentan los problemas de focalización de beneficiarias como un problema que se inicia con el proceso del INEI, debido a que el Programa no tiene la potestad de decidir que beneficiarios ingresan sino ésta data es elaborada por el INEI en base a un algoritmo, el problema de la data es que es estática, y la diferencia es que la pobreza no es estática. El siguiente proceso de filtro para la elección de los beneficiarios es la validación comunal, pero en este proceso muchas veces por temor a las represalias los beneficiarios no son capaces de sacar a alguien de la lista, el problema surge luego, una vez identificado al beneficiario que no debería de recibir el aporte es casi imposible desafiliarlo, pues para ello requieren el apoyo del alcalde para firmar el documento pero

por temas de elecciones no lo realizan, es entonces donde deben acudir al Gobernador, pero en términos generales es un proceso bastante difícil de realizar.

Respecto al tema de cumplimiento de condicionalidades, la mirada desde los funcionarios públicos es el difícil seguimiento que realizan los promotores, principalmente porque tienen muchos beneficiarios a cargo, los cuales son más de los que pueden manejar, debido a la lejanía de la ubicación de los beneficiarios. A su vez algunos mencionaron algunos casos en los que existe corrupción por parte de docentes, y personal de salud, pero sobre todo hacen hincapié en el pobre servicio que brindan estos sectores principalmente por falta de capacidad.

En el proceso de pago mencionaron acerca de los problemas por suplantación que han surgido como consecuencia de la lejanía entre los centros de pago y los domicilios de los beneficiarios, por lo que ocurre que encargan a una persona para que recoja la subvención por ellos utilizando su tarjeta de identificación, situación que no es permitida por el programa pero que a veces es aceptada por los centros de pago. El problema que identifica el Programa Juntos, es la existencia de casos en los que el dinero es cobrado pero no es recibido por los beneficiarios ya sea porque cambiaron de lugar de residencia, e inclusive porque han fallecido. También comentaron que en algunas situaciones los cajeros del Banco de la Nación no pagaron el total del monto, situación que fue conocida por el promotor y se planteó rápidamente una denuncia y posteriormente éste personal de la entidad financiera fue retirado.

El proceso de suspensión de los beneficiarios es monitoreado aleatoriamente por los coordinadores de las regiones, de tal manera que se puedan asegurar que este registrándose las condicionalidades de manera correcta y sin alteraciones. Los errores en el proceso de suspensión son detectados a través de las quejas presentadas por ellas, por ser suspendidas del programa pese a haber cumplido, o porque a alguna compañera no ha sido suspendida cuando debió estarlo por incumplimiento de condicionalidades.

La información permitió alimentar el mapa de riesgos que se presentará en el siguiente capítulo.

- **Entrevista a Miembro del Comité Nacional de Supervisión y Transparencia**

De la entrevista se pudo relevar información respecto al proceso de focalización y selección a beneficiarios el cual tiene ciertas limitaciones, debido a que las fichas en las que se censa no tienen información relevante a su consideración. Respecto a los promotores, se evidenció la carga laboral en demasía respecto a la posibilidad de manejo de los promotores, esto ha ocasionado desmotivación en ellos, eso sumado a una insatisfacción a nivel remunerativo puede ocasionar que ciertas personas puedan terminar buscando una forma de agenciarse recursos a través de la corrupción.

- **Entrevistas a stakeholders**

De las entrevistas a los diferentes grupos de interés, se obtuvo información acerca del sistema SISFHO, que es utilizado para focalizar de manera geográfica a través de un sistema el cual ha permitido, a diferencia de otros programas sociales, llegar a un porcentaje más alto de su población objetivo. En el proceso de focalización, manifestaron que el INEI no ha llegado a muchos pueblos que deberían ser considerados principalmente por la falta de capacitación del personal (encuestadores del INEI).

Respecto a los principales problemas del programa hacen referencia principalmente a aquellos aspectos que el programa no maneja por depender principalmente de los sectores y de la calidad en la que brindan sus servicios.

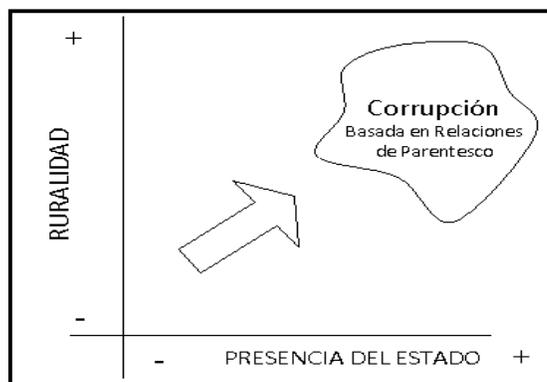
Uno de los funcionarios comentó que, el hecho que el mismo Programa, a través de sus promotores, se encargue de la certificación de las condicionalidades, le otorga discrecionalidad y por lo tanto **reduce la transparencia del proceso**.

Existe evidencia de pago a hogares sin el debido respaldo en información de cumplimiento de condicionalidades. Según la Nota Técnica del MEF, en octubre de 2008, 413 mil 257 hogares recibieron el abono de los 100 soles. Sin embargo, según el sistema de verificación de condicionalidades, solo en el 62% de los hogares abonados cumplieron con la condicionalidad correspondiente todos los miembros. Llama la atención que exista un 33% de hogares abonados que, pese de ser beneficiarios del Programa por un tiempo considerable (al menos 4 meses), no hayan sido sujetos de una verificación completa del cumplimiento correspondiente; esto incluye un 5% de hogares cuyo abono se sustenta en información anterior al trimestre relevante de verificación según las reglas de operación de JUNTOS.

Sin embargo la mirada de la sociedad civil apunta a la parte social del Programa, mencionaron un JUEGO DE PODERES dentro de la organización del programa; ya que no se establecen las políticas necesarias para que cada funcionario cumpla un rol específico, el cual mejore la calidad de los servicios hacia los beneficiarios del Programa.

Por otro lado también manifestaron que existe baja representación de la Sociedad Civil que tenga un papel más activo como veedores externos. Adicionalmente manifestaron la falta de coordinación interinstitucional y visión integral del tema social, por cuanto los sectores reciben del dinero con la finalidad de garantizar los servicios condicionados para los beneficiarios del programa, y los sectores implementan y acondicionan en cierta medida, pero no focalizándose en los beneficiarios del programa.

Los niveles de corrupción se dan a nivel operativo del programa, según las entrevistas recogidas, principalmente porque a medida que la localidad es más pequeña, las probabilidades de parentesco son mayores y si en localidades existe mayor presencia del estado, las probabilidades que las autoridades sean familiares de mayor parte de la población tiene mayor posibilidad de caer en corrupción. Este es el caso que más se aproximaría a la tipificación de las así denominadas zonas grises.



6.2. Condiciones de vulnerabilidad del Programa JUNTOS

Cuadro 10: Procesos de Priorización, Selección, Afiliación y Registro

Nombre del proceso	Actividad	Condición de Vulnerabilidad	Posibles Consecuencias
Focalización	Levantamiento de la ficha socioeconómica: Personal encuestador del INEI, realiza el levantamiento de la ficha socioeconómica entrevistando a los pobladores de los distritos seleccionados.	Cuando no existen mecanismos que permitan conocer o controlar el proceso (ante la falta de estos, y siendo que es una entidad ajena al programa, el poder que ejerce el ejecutor de esa entidad se usa para beneficio personal o de un tercero).	Levantar información falsa o tergiversada para incluir a personas que no se encuentran dentro de la población objetivo.
Selección	Asamblea de Validación comunal Valida que miembros de la comunidad van a ser beneficiarios del Programa. Quien dirige la reunión de validación es el alcalde o los promotores.	<p>Cuando los procedimientos generan espacios para su instrumentalización por presiones políticas o sociales.</p> <p>Cuando la protección y control existentes no parecen adecuados para controlar la corrupción y/o faltas contra la ética.</p> <p>Cuando hay conocimiento de actividades ilícitas históricamente</p>	<p>Riesgo de manipulación política.</p> <p>Aprobación de ingreso de personas vinculadas a autoridades locales por parte de la comunidad, no siendo el público objetivo.</p> <p>Los alcaldes pueden influir en las decisiones de la comunidad beneficiando a personas que no constituyen población objetivo.</p>
Afiliación / Registro	Una vez validada la lista se procede a la firma del acuerdo de cumplimiento	Cuando la protección y control existentes no parecen adecuados para controlar la corrupción y/o faltas contra la ética.	Puede generarse un acuerdo entre el promotor y el beneficiario para manejar a favor del beneficiario el tema de las condicionalidades que debe cumplir. El promotor puede solicitar un monto o retribución a cambio.

Cuadro II: Proceso de Acompañamiento y cumplimiento de condicionalidad

Nombre del proceso	Actividad	Condición de Vulnerabilidad	Posibles Consecuencias de la vulnerabilidad
Convenios con establecimientos de salud	Brinda asistencia en salud/educación y registra atención: El personal del centro de salud atiende a la beneficiaria o hijo (s) del beneficiario en el centro de salud.	Cuando no existen mecanismos que permitan conocer o controlar el proceso (ante la falta de estos, y siendo que es una entidad ajena al programa, el poder que ejerce el ejecutor de esa entidad se usa para beneficio personal o de un tercero). Cuando la protección y control existentes no parecen adecuados para controlar la corrupción y/o faltas contra la ética.	Acuerdos entre el personal del CS para que registre la atención aún cuando no se realice. Personal de salud realizan cobros para atender a los beneficiarios. Los beneficiarios pagan para obtener un cupo (para no tener que volver).
Convenios con establecimientos educativos	Dictado de clases: Los docentes dictan clases a los hijos de los beneficiarios.		Docentes piden cuotas a alumnos del programa aduciendo que debe existir un aporte al colegio ya que gracias a ellos reciben la subvención.
Convenios	Brinda charlas para beneficiario El profesor realiza charlas a las que deben acudir los padres de familia, en este caso.		Acuerdos para que el personal del centro educativo registre la atención educativa aún cuando no se realice. Acuerdos para que no ponga en conocimiento que el beneficiario ya no sigue en su condición de pobre. Solicitud de aportes monetarios para ser beneficiario, para registrar asistencia de sus hijos, pago de cuotas de APAFA, pago para matrícula, etc.
Contraprestaciones (Condicionalidad de asistencia al centro de salud)	Levantamiento de información de condicionalidad de asistencia al centro de salud: El promotor acude a CS de los beneficiarios, y realiza el levantamiento de información de asistencia.		Acuerdos entre promotor y docente para solicitar pago por atención y que el promotor ratifique que para ello es el dinero entregado (mala información a los beneficiarios).
Verificación de condicionalidad de asistencia al centro de educación	Levantamiento de información de condicionalidad de asistencia a clases El promotor acude al colegio de los beneficiarios, y realiza el levantamiento de información de asistencia del beneficiario.		Acuerdos entre promotor y docente para solicitar pago de matrícula, y/o cuotas APAFA y que el promotor ratifique que para ello es el dinero entregado (mala información a los beneficiarios).
Verificación de cumplimiento de condicionalidades	Visitas a beneficiarios para realizar seguimiento de condicionalidades Una vez relevada la información de cumplimiento de condicionalidades, el promotor acude a visitar a los beneficiarios para averiguar el motivo del incumplimiento.		Acuerdos entre beneficiario que ha incumplido y promotor, para que pueda cobrar pese a no haber cumplido los requisitos y recibir cierto pago a cambio. Acuerdos para que no ponga en conocimiento que el beneficiario ya no siga en su condición de pobre. Acuerdos para apoyar al promotor en actividades para beneficiar a éste (actividades sociales principalmente)

Cuadro 12: Proceso de Transferencias

Nombre del proceso	Actividad	Condición de Vulnerabilidad	Posibles consecuencias de la vulnerabilidad
Transferencias	Pago a través de las ventanillas del Banco de la Nación: Las beneficiarias se acercan , según las fechas previamente comunicadas, a las ventanillas de las oficinas del Banco de la Nación.	<p>Cuando la delegación de funciones de los ejecutores no cumple con la formalidad legal ni está transparentemente limitada</p> <p>Cuando existe un importante impacto financiero fuera del entorno de la entidad que administra el Programa</p> <p>Cuando hay conocimiento de actividades ilícitas históricamente</p> <p>Cuando la protección y control existentes no parecen adecuados para controlar la corrupción y/o faltas contra la ética.</p> <p>Cuando se maneja dinero en efectivo</p>	<p>Pago incompleto, el cual suele suceder cuando la beneficiaria debe recibir el pago de más de un mes.</p> <p>Pago incompleto por desconocimiento del monto de pago y el valor de la moneda</p> <p>Cobranzas por parte de personas ajenas al programa haciéndose pasar por beneficiarias.</p>
Transferencias	Pago a través de las empresas transportadoras: El personal de las empresas transportadoras van a las comunidades a realizar el otorgamiento	<p>Cuando la delegación de funciones de los ejecutores no cumple con la formalidad legal ni está transparentemente limitada</p> <p>Cuando existe un importante impacto financiero fuera del entorno de la entidad que administra el Programa</p> <p>Cuando la protección y control existentes no parecen adecuados para controlar la corrupción y/o faltas contra la ética.</p> <p>Cuando se maneja dinero en efectivo</p>	<p>No otorgar todo el dinero correspondiente, aprovechando la situación de ignorancia de los beneficiarios, por lo que algunos no manifestaban su reclamo.</p> <p>Entrega de billetes falsos por parte del personal de las transportadora.</p>

6.3. Mapa de Vulnerabilidades del Programa JUNTOS vs resumen de hallazgos en las bases de datos del Comité Nacional de Supervisión y Transparencia de JUNTOS - CNST^{113 114}

¹¹³ Es menester tener presente que, para la determinación de los riesgos de corrupción en el estudio efectuado respecto del Programa JUNTOS, se ha utilizado herramientas de investigación cualitativa —un taller con alcaldes de distritos en los que se aplica el Programa, entrevistas con altos funcionarios, promotores y beneficiarios de JUNTOS así como con expertos y funcionarios de otros sectores relacionados con su ejecución, además de miembros de su Comité Nacional de Supervisión y Transparencia (CNST)— y las bases de datos de quejas del mencionado CNST. Un riesgo de corrupción es considerado *bajo* cuando se ha encontrado una vez en los instrumentos cualitativos o se ha hallado en una ocasión en las bases de datos del CNST. Si se mencionó o detectó en dos o tres oportunidades, se asume que tiene riesgo *medio*, y si apareció más de tres veces se le asigna un riesgo *alto*. En función de ello, es factible que un riesgo haya sido puesto de manifiesto solo en instrumentos cualitativos por lo que no necesariamente todos los riesgos de corrupción señalados en la consultoría de COPEME encuentren correlato en las bases de datos de quejas del CNST.

¹¹⁴ Debe tenerse presente que se busca respaldo fáctico para los hallazgos de la investigación cualitativa y que, para tal fin, basta con verificar que se haya producido quejas y no resulta relevante constatar sus resultados.

Sistematización de los hallazgos:

• **Cuadro 12: Inscripción al programa**

	Nombre del proceso	Descripción	Momento de la Verdad	Riesgo de corrupción	Resumen de hallazgos en las bases de datos del CNST JUNTOS
1.1	Levantamiento de la ficha socioeconómica	Personal encuestador del INEI realiza el levantamiento de la ficha socioeconómica entrevistando a los pobladores de los distritos seleccionados	Personal encuestador del INEI y potenciales beneficiarios	<ul style="list-style-type: none"> Levantar información falsa o tergiversada para incluir a personas que no se encuentran dentro de la población objetiva 	<p>En las bases de datos proporcionadas por el Comité Nacional de Supervisión y Transparencia de JUNTOS (CNST, en adelante) para los años 2009 y 2010, no se encuentra información que permita sostener que personal encuestador del INEI haya recogido información falsa o la haya tergiversado con el propósito de incluir a personas que no sean destinatarios objetivos del Programa. El resultado de la acción señalada como riesgosa puede ser la filtración en el Programa; sin embargo, las filtraciones relacionadas con personal del INEI podría ser, también, producto de negligencias o equivocaciones.</p> <p>Pese a lo indicado, en las bases de datos del CNST se ha detectado quejas que dan cuenta de riesgos de corrupción vinculados con el accionar de personal del Instituto Nacional de Estadística e Informática durante el proceso de focalización de hogares. A continuación se reproduce un caso.</p>

PROCESO DE FOCALIZACION DE HOGARES (CENSO)^{115 116}**Año 2010****Caso 80: Encuestas inconsistentes.**

Según el CLST, informa que al revisar las encuestas levantadas por el INEI en el año 2009 para el Programa Juntos encontraron datos inconsistentes.

1.2	Asamblea de Validación comunal	La validación comunal es la actividad que se realiza para definir qué miembros de la comunidad van a ser beneficiarios del Programa. Quien dirige la reunión de validación es el alcalde o los promotores.	Autoridades locales, promotores Juntos y comunidad	<ul style="list-style-type: none">• Aprobación de ingreso de personas vinculadas a autoridades locales por parte de la comunidad, no siendo el público objetivo.• Los alcaldes pueden influir en las decisiones de la comunidad beneficiando a cualquier persona.	Las bases de datos de la CNST presentan casos de ambos supuestos de riesgos de corrupción.
-----	--------------------------------	--	--	--	--

¹¹⁵ Se ha tomado algunos casos de las bases de la CNST, como ejemplos. Este documento no representa el universo de quejas relacionadas con los riesgos de corrupción que apunta la consultoría de COPEME.

¹¹⁶ Se reproduce el texto de las bases de datos, no se realiza corrección de estilo sobre ellas.

PROCESO DE AFILIACIÓN-VALIDACIÓN

Año 2009

Caso 95: Filtración

La Secretaria del CLST, manifiesta que el alcalde y gobernador de Distrito están incluyendo en el programa a madres con recursos económicos e, incluso, la hija del mismo gobernador es beneficiaria. Además, están utilizando el nombre del Programa para hacer campaña política y ganar simpatía para las próximas elecciones.

Año 2010

Caso 4: Filtración

Dos casos: la beneficiaria es esposa del Alcalde; y otra beneficiaria recibe el incentivo por su nieto, cuya madre es regidora.

Caso 30: Filtración

La beneficiaria es esposa del Teniente Alcalde del distrito por lo que debe ser desafiliada del Programa.

Caso 41: Filtración

Beneficiarias del distrito denuncian ante el Presidente del CLST,¹¹⁷ que existen familias filtradas, algunas tienen hijos mayores de 14 años, otras reciben el incentivo sin tener hijo alguno y otra beneficiaria es esposa del gobernador y las esposas de regidores también continúan en el Programa.

Caso 54: Filtración

El Director de la Institución Educativa manifiesta que, en el distrito de Heroínas Toledo existe todavía un 20% de familias filtradas que hasta el momento no han sido desafiliadas, esto debido a que existe favoritismo por parte de autoridades locales, responsables del Establecimiento de Salud y beneficiarias.

1.3	Firma del acuerdo de cumplimiento	Una vez valida la lista, se procede a la firma del acuerdo de cumplimiento.	Promotores de Juntos y beneficiarios	<ul style="list-style-type: none"> Existencia de un acuerdo para que el promotor maneje el tema de condicionalidades del beneficiario, solicitando un monto o servicio a cambio. 	<p>En las bases de datos de la CNST, no se ha encontrado registro de quejas relativas a acuerdos entre promotores de JUNTOS y beneficiarios para simular el cumplimiento de condicionalidades.</p> <p>Sin embargo, en los casos transcritos podría haberse producido el supuesto de riesgo, dada la permanencia en el Programa de personas que no forman parte de la «población-objetivo».</p>
-----	-----------------------------------	---	--------------------------------------	---	--

¹¹⁷ Acrónimo de Comité Local de Supervisión y Transparencia de JUNTOS.

PROCESO DE VERIFICACIÓN DE CONDICIONALIDADES

Año 2009

Caso 2: Incumplimiento de condicionalidades

El CLST ha identificado a 5 beneficiarias que no están cumpliendo con las condicionalidades, sin embargo, la promotora no toma las medidas establecidas.

Caso 127: Incumplimiento de condicionalidades

En el distrito de Coaza, algunas beneficiarias no cumplen, solo vienen a cobrar, con tarjeta de control en blanco desde el mes de marzo hasta octubre 2009, mientras de otra beneficiaria asistió al EESS en forma oportuna desde el mes de marzo al mes de octubre 2009.

Caso 178: Filtración

La madres lideresas del Distrito de Licroja manifestaron que en el Distrito hay beneficiarias que tienen recursos económicos que, hasta la fecha, no están desafiadas a pesar de haber entregado una relación identificando de quienes eran al Ex Gestor Local, sin embargo ha hecho conocer de quienes han entregado esa relación y les ha hecho odiar motivo por el cual ya no quieren mencionar su nombre, solo piden que el Gestor Local actual que cumpla su trabajo identificando y desafiando a dichas beneficiarias para mejorar el cumplimiento de las responsabilidades.

• **Cuadro 13: Acompañamiento y cumplimiento de condicionalidad**

	Nombre del proceso	Descripción	Momento de la Verdad	Riesgo de corrupción	Resumen de hallazgos en las bases de datos del CNST JUNTOS
2.1	Brinda asistencia en salud y registra atención	El personal del centro de salud atiende a la beneficiaria o hijo(s) del beneficiario en el centro de salud.	Personal del centro de salud y la beneficiaria.	<ul style="list-style-type: none">• Acuerdos para que el personal del centro de salud registre la atención aun cuando no se realice, a cuenta de algún beneficio para éste.• Personal de salud realiza cobros para atender a los beneficiarios.• Los beneficiarios pagan para obtener un cupo ya que son limitados y muchas veces los beneficiarios viven muy lejos	En las bases de datos de la CNST, se detectó varios ejemplos del segundo supuesto de riesgo de corrupción: « Personal de salud realizan cobros para atender a los beneficiarios». Asimismo, se halló supuestos que podrían reflejar un acuerdo entre el personal de Salud para registrar atenciones aun cuando no se efectúen.

				del centro de salud.		
PROCESO DE OFERTA DE LOS SERVICIOS						
Año 2009						
Caso 11: Salud: Cobro indebido						
En el distrito de Yauya, existe la queja de las beneficiarias del Programa de que el Centro de Salud cobra 100.00 nuevos soles, por no haber sido asistido su parto en el establecimiento por motivo de un acuerdo de comunidad del cual no poseen un acta.						
Caso 12: Salud: Cobro indebido						
En el distrito de Yanama (Provincia de Yungay) existe la queja de que al no poder asistir en la fecha exacta de sus citas de salud las madres beneficiarias del Programa, el personal del puesto de salud cobra por el peso de cada niño 3.00 nuevos soles.						
Caso 90: Salud: Cobro indebido						
El Gobernador del Distrito manifiesta que, en la Comunidad de Yana Yana, las beneficiarias pagan 10 nuevos soles para ser atendidas en el E.S.						
Año 2010						
Caso 79: Salud: Cobro indebido						
Manifiesta que le han cobrado S/. 3.00 por realizar peso y talla de su niño en el puesto de salud de Sondor.						
Caso 93: Salud: Cobros indebidos en E.S.						
Las madres beneficiarias del programa JUNTOS, lideradas por su presidenta, manifestaron varias quejas contra los responsables del Centro de Salud de Huántar, Provincia de Huari, manifestando lo siguiente: Les exigen pagar S/. 1.00 para el formato de solicitud del SIS, y sólo puede ser atendida la persona una sola vez, después de eso ya no es gratuito, además muchas veces no quieren aceptar el seguro y deben comprar los medicamentos.						
PROCESO DE VERIFICACIÓN DE CONDICIONALIDADES						
Año 2010						
Caso 89: Filtración						
La denunciante manifiesta que 2 beneficiarias no viven en la comunidad desde octubre del 2009 y desde noviembre del 2009; sin embargo, en la IE y en el PS ¹¹⁸ figuran como que están asistiendo.						
Caso 128: Incumplimiento de condicionalidades						
La técnica en enfermería del EE.SS manifestó que la señora beneficiaria no cumple con llevar a sus hijos a su control de peso y talla, tampoco asiste a las reuniones, sin embargo continúa recibiendo el incentivo monetario.						
2.2	Dictado de clases	Los docentes dictan clases a los hijos de	Hijos de beneficiarios	de y	• Docentes piden cuotas a alumnos del programa	En las base de datos del CNST del año 2010, se encontró quejas semejantes —

¹¹⁸ Acrónimo de Puesto de Salud.

		los beneficiarios.	profesores	<p>aduciendo que debe existir un aporte al colegio ya que gracias a ellos reciben la subvención.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Docentes piden apoyo económico para mejoras en las aulas. 	no equivalentes— a los riesgos de corrupción señalados por la consultoría de COPEME.	
<p>PROCESO DE OFERTA DE SERVICIOS</p> <p>Año 2010</p> <p>Caso 96: Educación: Profesores exigen copias de textos a beneficiarias</p> <p>En el distrito de Huántar hubo quejas por parte de las beneficiarias del programa, para lo cual se levantó el acta respectiva, en el cual se informó que los docentes de la Institución Educativa de Huántar, exigen e imponen sacar excesivas copias hasta por el monto de 30 o 40 soles por textos, manifestando que ellas reciben el dinero del programa JUNTOS para eso, así es que no se pueden quejar. Asimismo, se exigen cuotas para las excursiones y muchas veces las madres no pueden pagar, éstas manifiestan que les exigen por que reciben del programa así es que no pueden justificar manifestando la falta de dinero.</p> <p>Caso 192: Educación: Cobros Indebidos en Centro Educativo</p> <p>El Presidente de Comité de Aula de la IE manifiesta su descontento por el cobro de dos Nuevos Soles que el Profesor hace a los padres de familia para compra de pinturas para el pintado de aulas, debido a que han pagado la suma de 30 Nuevos Soles por concepto de APAFA, además que conoce que el Centro Educativo recibe del Estado un presupuesto anual para esos conceptos, remarca.</p>						
2.3	Brinda charlas para beneficiario	El profesor realiza charlas a las que deben acudir los padres de familia, en este caso.	Profesor beneficiario.	y	<ul style="list-style-type: none"> • Acuerdos para que el personal del centro educativo registre la atención educativa aun cuando no se realice, a cuenta de algún beneficio para éste. • Acuerdos para que no ponga en conocimiento que el beneficiario ya no sigue en su condición de pobre. • Solicitud de aportes monetarios por ser miembros del programa. 	Se verifican supuestos similares a los indicados en los riesgos de corrupción, con excepción de «acuerdos para que no ponga en conocimiento que el beneficiario ya no sigue en su condición de pobre». No necesariamente se producen en el contexto de las charlas que brinda el profesor a los padres de familia.

				<ul style="list-style-type: none"> • Solicitud de aportes monetarios a los beneficiarios para registrar asistencia de sus hijos. • Exigen el pago de cuotas de APAFA, pago para matrícula, etc. Aduciendo que el dinero recibido es para utilizarlo en ello. 	
<p>PROCESO OFERTA DE SERVICIOS</p> <p>Año 2009</p> <p>Caso 44 : Educación: Cobro indebido La denunciante miembro del CLST refiere que se viene cobrando de S/.2.00 a S/.3.00 por alumno por el llenado de formatos requeridos por los promotores del Programa referente a "Ficha de incorporación a Educación" en la I.E. 82662 y en todas las I.E. de la ciudad.</p> <p>Caso 60: Educación: Cobro indebido Autoridades se quejan porque el director de la I.E. "Miguel de la Matta" del distrito de Singa, cobró a las madres beneficiarias del programa JUNTOS, la cantidad de un nuevo sol, para otorgarles constancias de matrícula de sus niños.</p> <p>Caso 116: Educación: Cobro indebido Se les cobró entre S/. 1.00 a S/. 5.00 por el registro del código del educando.</p> <p>Año 2010</p> <p>Caso 17: Educación: Cobro indebido La beneficiaria manifiesta que el director de la institución educativa 50492, está cobrando S/ 3.00 por firmar la ficha de JUNTOS en la que debe colocar el grado, nombre y N° de matrícula de sus hijos.</p> <p>Caso 61: Educación: Cobro indebido La beneficiaria manifiesta que, al solicitar la constancia de matrícula de su niño menor, el director de la Institución Educativa en mención le manifestó que el costo por la constancia es de S/. 2.00 nuevos soles.</p> <p>Caso 208: Educación: Cobros indebidos por constancia de estudios Según la manifestación de la lideresa, para sacar una constancia de estudios de los niños que estudian en la I.E. primaria, se paga la suma de S/. 0.50 céntimos por cada niño, cobro que realiza el director de la I.E. El referido documento es solicitado por la gestora local con urgencia.</p> <p>PROCESO DE VERIFICACIÓN DE CONDICIONALIDADES</p> <p>Año 2010</p>					

Caso 89 (también empleado para graficar el Momento de la Verdad 2.1.): Filtración

Denunciante manifiesta que 2 beneficiarias no viven en la comunidad desde octubre del 2009 y desde noviembre del 2009; sin embargo, en la IE¹¹⁹ y en el PS figuran como que están asistiendo.

2.4	Levantamiento de información de condicionalidad de asistencia al centro de salud	El promotor acude a centro de salud de cada uno de los beneficiarios a cargo, y realiza el levantamiento de información de condicionalidad de asistencia del beneficiario.	Personal del centro de salud y promotor	• Acuerdos entre promotor y personal de salud para solicitar pago por atención y que el promotor ratifique que para ello es el dinero entregado (mala información a los beneficiarios).	No se ha encontrado quejas en las bases de datos del CNST que ilustren el riesgo de corrupción mencionado.
2.5	Levantamiento de información de condicionalidad de asistencia a clases	El promotor acude al colegio de cada uno de los beneficiarios a cargo, y realiza el levantamiento de información de condicionalidad de asistencia del beneficiario.	Profesor y/o director del centro educativo y promotor	• Acuerdos entre promotor y docente para solicitar pago de matrícula, y/o cuotas APAFA y que el promotor ratifique que para ello es el dinero entregado (mala información a los beneficiarios).	No se ha encontrado quejas en las bases de datos del CNST que ilustren el riesgo de corrupción mencionado.
2.6	Visitas a beneficiarios para realizar seguimiento de condicionalidades	Una vez relevada la información de cumplimiento de condicionalidades, el promotor acude a visitar a los	Promotor y beneficiario.	• Acuerdos entre beneficiario que ha incumplido y promotor, para que pueda cobrar pese a no haber cumplido los requisitos y recibir cierto pago al promotor a cambio.	Las quejas reproducidas a continuación ilustran un acuerdo entre beneficiarios y promotores para recibir la transferencia económica pese a no cumplir con los requisitos, así como convenios para apoyar al promotor en actividades

¹¹⁹ Acrónimo de Institución Educativa.

		beneficiarios para averiguar el motivo del incumplimiento.		<ul style="list-style-type: none"> • Acuerdos para que no ponga en conocimiento que el beneficiario ya no siga en su condición de pobre. • Acuerdos para apoyar al promotor en actividades para beneficiar a éste (actividades sociales principalmente) 	sociales.
--	--	--	--	---	-----------

EQUIPO DE GESTIÓN Y RECURSOS HUMANOS

Año 2009

Caso 21: Promotores cobran por trámites:

Refiere que hijo cumplió 15 años y para seguir cobrando el incentivo y no desafiliarla le cobró S/.50 soles.

Caso 78 : Promotor realiza cobros indebidos

Beneficiarios de la Comunidad de Angotereros denunciaron que el Promotor Social ha recaudado fondos de las beneficiarias para realizar una rifa cobrando la suma de dos nuevos soles cada una y que la rifa no se realizó. Las madres reclaman el aporte que le han dado al Promotor (obra en Acta de Asamblea).

Año 2010

Caso 8: Gestor Social cobró a beneficiaria para no desafiliarla

La madre de la beneficiaria refiere que su hija vive en la selva desde hace 2 años, y es la madre quien realiza todas las actividades del Programa Juntos, su hija vino a cobrar en el mes de octubre 2009 los S/.900 soles que había acumulado en su cuenta, y el Gestor Social le pidió S/.300 soles para no borrarla del programa.

• **Cuadro 14: Proceso de Pago**

	Nombre del proceso	Descripción	Momento de la Verdad	Riesgo de corrupción	Resumen de hallazgos en las bases de datos del CNST
--	--------------------	-------------	----------------------	----------------------	---

3.1	Pago a través de las ventanillas del Banco de la Nación.	Las beneficiarias se acercan, según las fechas previamente comunicadas, a las ventanillas de las oficinas del Banco de la Nación.	Cajero de ventanilla del BN y la beneficiaria.	<ul style="list-style-type: none"> • Pago incompleto, el cual suele suceder cuando la beneficiaria debe recibir el pago de más de un mes. • Pago incompleto por desconocimiento del monto de pago y el valor de la moneda • Cobranzas por parte de personas ajenas al programa haciéndose pasar por beneficiarias. • Entrega de billetes falsos por parte del personal que atiende el BN. 	Se registra quejas que ilustran los cuatro supuestos mencionados como riesgos de corrupción para el <i>momento de la verdad</i> 3.1.
-----	--	---	--	---	--

PROCESO DE PAGO

Año 2009

Caso 18: Suplantación en pago

En el distrito de Chaccho se recogió la queja de una madre beneficiaria del Programa quien manifiesta que su hija “robándose” su DNI ha podido cobrar el abono de los 100 nuevos soles, en el Banco de la Nación de Llamellin.

Caso 20: Pago con billete falso

En el operativo de abono del distrito de San Luís se produjo el caso de una beneficiaria a la que se le había abonado con un billete falso de 100 nuevos soles.

Caso 30: Suplantación en pago

Al constituirse a la oficina del BN de Vilcashuamán para realizar el cobro de sus incentivos, no tenía el abono correspondiente, se solicitó el reporte de movimientos y, con código ajeno a la agencia de Vilcashuamán, el dinero había sido retirado en la agencia de Cangallo. Por los documentos remitidos por la Administración del BN de AYACUCHO, el voucher tiene la firma de la beneficiaria, sin embargo, ella es analfabeta.

Caso 31: Suplantación en pago

Al constituirse a la oficina del BN de Vilcashuamán para realizar el cobro de sus incentivos, no tenía el abono correspondiente, se solicitó el reporte de movimientos y, con código ajeno a la agencia de Vilcashuamán, el dinero había sido retirado en la agencia de Cangallo. Por los documentos remitidos por la Administración del BN de AYACUCHO, el voucher tiene la supuesta firma del beneficiario, siendo la firma falsificada.

Caso 39: Pago con billete falso

Madre beneficiaria a la que se le pagó el incentivo con un billete falso de S/.100.00 comunidad Cuñacales Llaucán.

Caso 52: Pago con billete falso

Refiere que el día 02/06/09 fue a cobrar su incentivo en la Agencia del Banco de la Nación del distrito, y se dirigió a su domicilio guardando el billete que cobró, regresando el día domingo 07 /06/09 para realizar sus compras y se da con la sorpresa que el billete que le habían pagado en la agencia bancaria era falso.

Caso 79: Pago incompleto

La presidenta de beneficiarias manifestó que en el último pago realizado el 25 de junio a una beneficiaria le entregaron 97.00 soles.

Caso 82: Pago incompleto

La Beneficiaria manifestó que a la beneficiaria no le pagaron, pero sí firmó su planilla.

Año 2010**Caso 86: Pagos incompletos**

El Comité Local de Nueva Alianza informa que en los operativos de pago siempre hay irregularidades, los beneficiarios se quejan porque no reciben completo su dinero.

Caso 89:

Pagos incompletos: El Comité Local de Nueva Alianza (Urarinas), informa que en los operativos de pago, siempre hay irregularidades, los beneficiarios se quejan porque no reciben completo su dinero. Tal es el caso de Rosa Quisto Bautista (DNI 80545304) de 8 meses sólo le pagaron 7; Amelia Macusi Manizari (DNI 46407126) de 6 meses sólo le pagaron 3 meses; Elsa Macusi Conaya (DNI 80545612) de 11 meses sólo le pagaron de un mes; Ana Macusi Ramón (DNI 46454138) de 3 meses sólo le pagaron de un mes; Yolanda Huansi Púa (DNI 80278810) de 3 meses sólo le pagaron de un mes; Rosa Justo Clemente (DNI 46346171) de 5 meses sólo le pagaron de 2 meses y Semira Sánchez Puyo (DNI 80544014) de 3 meses sólo le pagaron 2 meses. Todas ellas reclaman la revisión de sus cuentas y el reintegro de sus abonos.

Caso 98:

Pago incompleto: Beneficiarias manifiestan haber cobrado en la ventanilla N° 04 de dos meses, pero al momento de realizar sus compras se contaron y se percataron que le habrían pagado solamente S/. 190.00 y no los S/. 200.00.

Caso 104: Pago incompleto

Beneficiaria manifiesta que en diciembre no le han pagado y por lo tanto en el mes de febrero le tocaba cobrar S/. 300; sin embargo, al acercarse a cobrar a ventanilla, en el padrón sólo figuraba S/. 200, cabe recalcar que dicho hallazgo se registró realizando veeduría proceso de pago.

3.2	Pago a través de las empresas transportadoras	El personal de las empresas transportadoras va a las comunidades a realizar el otorgamiento	Personal de la transportadora	<ul style="list-style-type: none"> No otorgar todo el dinero correspondiente, aprovechando la situación de ignorancia de los beneficiarios, por lo que algunos no manifestaban su reclamo 	Se ha encontrado casos de pagos incompletos realizados por personal de las transportadoras —sin que, en ningún caso, pueda verificarse una intención de aprovechar la supuesta
-----	---	---	-------------------------------	--	--

				<ul style="list-style-type: none"> Entrega de billetes falsos por parte del personal de las transportadora 	ignorancia de los beneficiarios—. No se detectó quejas por billetes falsos entregados por trabajadores u otras personas contratadas por las empresas transportadoras.
<p>PROCESO DE PAGO</p> <p>Año 2009</p> <p>Caso 5: Pago incompleto Cuatro beneficiarias no recibieron el incentivo correspondiente a los meses que por razones de distancia o salud no pudieron llegar al punto de entrega del incentivo. Sucedió que la lista de la transportadora registraba sumas menores a lo que les correspondía a las beneficiarias. Al promotor, le consta que a las beneficiarias están en su razón, en ese sentido exigen información aclaratoria sobre este hecho, pues no hay quien resuelva.</p> <p>Caso 19: Pago incompleto En el distrito de Yauya existen 5 denuncias de madres beneficiarias del Programa a las cuales la transportadora Hermes les ha dejado de abonar montos de S/. 200, S/. 300 nuevos soles debido a que por algún motivo no pudieron asistir a los operativos de abono programados para el respectivo mes. Situación similar se da también en el Distrito de San Nicolás.</p> <p>Caso 34: Pago incompleto Tienen por cobrar de dos a tres meses y en la planilla solo viene por 01 mes.</p> <p>Caso 44: Pago incompleto Promotor Social del distrito de Cachachi refiere que existe en el distrito madres suspendidas que en el mes anterior a la suspensión (por condicionalidades) no cobraron, dejando sus S/. 100.00; al levantarse dicha suspensión los S/. 100.00 que no cobraron antes de ser suspendidas no se les paga, cobrando sólo del último mes S/.100.00, correspondiéndole cobrar S/.200.00.</p> <p>Caso 45: Pago incompleto Promotora Social del distrito de Sorochuco, refiere que la Transportadora Hermes en el mes de Marzo 2009 olvidó el padrón de pago de beneficiarias, pagándoles solo S/.100.00 a las beneficiarias.</p> <p>Caso 97: Pago incompleto El Sub CLST informó que en el último pago registró a beneficiarios que no recibieron completo su incentivo. Que de 200 Nuevos Soles, sólo recibieron 100 Nuevos Soles, creando malestar y confusión entre ellos.</p> <p>Año 2010</p> <p>Caso 68: Pago incompleto La beneficiaria de la comunidad de Milopata manifestó haber recibido su pago incompleto, faltando 20 soles ya que había hecho contar su dinero con otra</p>					

persona; otra beneficiaria del centro poblado de Carmen Alto también cobró incompleto recibió faltando 100 soles y otra más del centro poblado San Bartolomé, señaló que le pagaron faltando S/. 100.00.

Caso 75: Pagos incompletos

El Comité Local de Trompeteros informa que la beneficiaria de Villa Trompeteros, no cobró de julio a noviembre del 2009 (5 meses) y en diciembre sólo le pagaron S/. 100.00. Exige el reintegro de la diferencia a su cuenta.

Caso 77: Pagos incompletos

El Comité Local de Trompeteros informa que la beneficiaria de Santa Isabel de Copal, no cobró de febrero a setiembre del 2009 (8 meses) y en octubre sólo le pagaron S/. 100.00. Exige el reintegro de la diferencia a su cuenta.

Caso 115: Pago incompleto

La beneficiaria, quien cobraba en el punto de pago de Ollachea, su abono fue cambiado al punto de pago de Quicho, por tal motivo no pudo viajar por la escasez de transporte, por este motivo la beneficiaria no pudo cobrar desde agosto del 2009, por lo que debió cobrar S/. 700.00, sin embargo le pagaron S/. 400.00.

• **Cuadro 15: Proceso de Suspensión**

	Nombre del proceso	Descripción	Momento de la Verdad	Riesgo de corrupción	Resumen de hallazgos en las bases de datos del CNST JUNTOS
4.1	Reclamo por suspensión incorrecta	El beneficiario que considera que su suspensión ha sido errónea, lo manifiesta al promotor responsable de su cuenta.	Beneficiario con Promotor	• Colusión con el promotor para el levantamiento de la suspensión aduciendo error en el procesamiento de la información.	No se halló quejas que grafiquen el riesgo de corrupción en las bases de datos del CNST.
4.2	Reclamo por error en la tercera suspensión consecutiva	El beneficiario manifiesta error o supuesto error en la tercera suspensión, con lo cual sería retirado definitivamente del Programa.	Beneficiario con Promotor	• Puede el beneficiario coludirse con el promotor para el levantamiento de la suspensión aduciendo algún error en el levantamiento de la información (La tercera suspensión consecutiva significa retirar al beneficiario del programa definitivamente).	No se halló quejas que grafiquen el riesgo de corrupción en las bases de datos del CNST.

6.4. Otras quejas relevantes

6.4.1. Proceso de afiliación-validación

Año 2010

Caso 11: Desafiliación injusta:

Según refieren 2 señoras han sido desafiliadas del programa Juntos desde el mes de marzo 2010, según referencia de la líder de la comunidad han sido borradas del programa por no pintar la fachada de su casa, la que genera un costo que todavía ellas no pueden hacerlo porque tienen hijos menores de edad en edad escolar y tienen que priorizar sus gastos en ellos. Además, refieren que vienen cumpliendo puntualmente con las actividades complementarias y están puntuales en sus controles de salud y educación.

6.4.2. Proceso verificación de condicionalidades

Año 2009

Caso 114: Otras actividades:

Obligan otras cosas: pintar casas, usar ropa de Juntos.

6.4.3. Proceso de pago

Año 2010

Caso 26: Suplantación en pago: Aparece en planilla de pago como si ya hubiera cobrado:

La beneficiaria se acercó a cobrar su incentivo económico el día 16.02.2010 y se da con la sorpresa que en la planilla de pago de la transportadora Hermes figuraba que su incentivo había sido cobrado, incluido la huella digital estaba impresa en la planilla, la misma que según refiere la Sra. no era de ella.

Caso 54: Suplantación en pago

Beneficiaria se acerca a cobrar el día de pago y en la planilla de la transportadora HERMES, se encuentra como ya cobrado, además de firmado.

6.4.4. Equipo de gestión y recursos humanos

Año 2009

Caso 16: Promotor cobra cuotas:

Las beneficiarias del caserío de Naranjo Chacas denunciaron que el Promotor Social les cobraba cuotas por autorizar su pago porque tenían montos acumulados de dinero, los cuales fluctuaban entre 6 a 8 meses.

Caso 18: Promotores cobran por trámites

Refiere que por algunos documentos le cobró S/.50.00 nuevos soles y para el cambio de punto de pago más de 13 madres le pagaron S/.10 soles cada una.

Caso 19: Promotores cobran por trámites

Refiere que por algunos documentos le cobró S/.10 soles y para el cambio de punto de pago más de 13 madres le pagaron S/.10 soles cada una.

Caso 20: Promotores cobran por trámites

Refiere que por algunos documentos como cambio de titular le cobró S/.20 soles.

Caso 24: Promotora cobra cuota y maltrato

Beneficiaria se queja porque la promotora ha solicitado a cada beneficiaria la suma de un nuevo sol para adquirir la pintura para el pintado del logotipo de la estrategia CRECER. Además, la promotora tiene malos tratos con las beneficiarias.

Caso 31: Promotora amenaza a beneficiarias

Beneficiaria se queja porque la promotora les obliga a aportar la suma de nueve soles para la compra de polos y las amenaza con suspenderlas si no aportan el dinero.

Caso 35: Promotora cobra cuotas

Las autoridades del distrito de Huacar, denuncian que la promotora pidió el pago de diez nuevos soles a las beneficiarias que no fueron a desfilas a Huánuco.

Caso 39: Promotora cobra cuotas

La promotora del distrito de Umari solicita cuotas a las beneficiarias (S/. 1.00), sin embargo las beneficiarias no se encuentran informadas de cuál es el objetivo de las cuotas.

Caso 40: Promotor retiene el dinero de beneficiaria

El esposo de la beneficiaria se queja porque el promotor hizo cobrar a otra persona los incentivos acumulados de su esposa por 24 meses y sólo le entregó la suma de los 7 meses.

Año 2010

Caso 5: Promotora cobra:

La promotora cobró la suma de S/. 10,00 a posibles beneficiarias para que ingresen al Programa JUNTOS.

Caso 6: Promotora cobra

La promotora cobró la suma de S/. 120,00 por la construcción de un modelo de cocina mejorada (no cumplió con la construcción). Además, sancionó a la beneficiaria por haberle reclamado sobre el acompañamiento de su menor hijo hasta Ccohapampa utilizando su acémila.

Caso 9: Gestores de Desarrollo retienen dinero de beneficiaria ilegalmente

La beneficiaria del Distrito de Sallique, refiere que tenía acumulado el monto de 2700 nuevos soles, que el Promotor Social del distrito le hicieron cobrar de la transportadora el monto total de los S/.2700 (dos mil setecientos soles) luego le han pedido S/2000 (dos mil soles) según refiere para devolverlos al tesoro Público; hecho que no fue así, luego los S/.2000.00 fue devuelto a las autoridades, para luego ser entregado a la beneficiaria a través de un acta para sus gastos correspondientes.

Caso 45: Promotor solicita dinero para fotografías

Beneficiaria denuncia que el promotor de JUNTOS le solicitó la suma de S/. 18.00 Nuevos Soles para fotografías que hasta la fecha no le hace entrega de las mismas.

Caso 107: Gestor pide cuotas para mobiliario de oficina

En el Taller de Asistencia Técnica desarrollada a los miembros del CLST, la beneficiaria del Distrito Churcampa, ha presentado su queja manifestando que el Ex Promotor Social les había obligado a dar una cuota de 5 Nuevos Soles por cada beneficiaria para que puedan comprar un mueble de computadora, 2 sillas, una banca grande que posteriormente compraron las mismas beneficiarias y les ha entregado al promotor, sin embargo a la fecha no saben donde está, y presumen que se le ha entregado a la Coordinación Regional del Programa al momento de renunciar a su cargo de Promotor Social.

6.5. Quejas presentadas a la Defensoría del Pueblo de acuerdo con las bases de datos de la CNST

6.5.1. Proceso focalización de hogares

Año 2009

Caso 66 (distrito de Bolívar, provincia de Bolívar, región La Libertad): Sub Cobertura – Exclusión:

La Representante de la Defensoría del Pueblo manifiesta que: en Noviembre se han apersonado al distrito de Bolívar y han registrado lo siguiente, la beneficiaria posee una discapacidad en las piernas (se desplaza en silla de ruedas) y es madre de un menor niño, su pareja sobrepasa los 60 años y ya no puede trabajar. Además, en el año 2007 no fue censada por estar internada en CAJAMARCA. Sin embargo, en mayo del 2009 fue censada y no sabe las razones por las cuales no ha sido incorporada a Juntos.

El caso, señala la sumilla, fue comunicado a la Sede Regional de JUNTOS y al promotor implicado. Se indica que está en proceso de resolución.

6.5.2. Proceso verificación de condicionalidades

Año 2010

Caso 159 (distrito Cura Mori, provincia Piura, región Piura): Suspensión injusta por registro en ESSALUD e incumplimiento de condicionalidad

Se tomó conocimiento de manera informal que Sra. Sandoval interpuso queja ante la Defensoría del Pueblo a Gestor Local, debido a que se encontraba registrada en ESSALUD, ante dicha situación se realizó visita domiciliaria, donde se verificó que la señora había presentado documento de ESSALUD que da constancia que actualmente no aporta, por tanto solicitaba reincorporación. También se verificó que niña miembro objetivo no asiste a IE y que había sido retirada de IE el año pasado por 30% de inasistencias.

Si se resolvió: Gestor Local ha respondido en mail 05 mayo que además de la situación en ESSALUD de la Sra, también verificó en seguimiento FE-002 Jul-Agost- Sept 2009 que niña, no asistía IE; posteriormente, en mail 24 May, Gestor Local Informa que levantada la suspensión de Sra, debido a que actualmente no registra aportes a ESSALUD, sin embargo resalta que beneficiaria corre el riesgo de ser suspendida debido a que si no regulariza situación de menor que no asiste a IE será suspendida nuevamente.

En las quejas 29, 30 y 31¹²⁰ del PROCESO DE PAGO del año 2009, se informó que la situación había sido puesta en conocimiento de la Defensoría del Pueblo, además de la Coordinadora Regional de JUNTOS y la Administradora del Banco de la Nación en Ayacucho. En el caso 29 se afirma que el problema fue solucionado, en los dos restantes aun no se ha resuelto.

Caso 29: Postergación de proceso de pago por feriado regional

El 09 de diciembre de 2008, el funcionario del BN de Vilcashuamán, no quiso atender a las beneficiarias aduciendo que era FERIADO REGIONAL por la BATALLA DE AYACUCHO, de acuerdo al DECRETO DE ALCALDIA N° 024-2008-MPH/A Art PRIMERO: "Declarar el día martes 09 de diciembre del 2008, feriado no laborable dentro de la jurisdicción de la Provincia de Huamanga..."

Caso 30: Suplantación en pago

Al constituirse a la oficina del BN de Vilcashuamán para realizar el cobro de sus incentivos, no tenía el abono correspondiente, se solicitó el reporte de movimientos y con código ajeno a la agencia de Vilcashuamán, el dinero había sido retirado en la agencia de Cangallo. Por los documentos remitidos por la Administración del BN de AYACUCHO, el Voucher tiene la firma de la beneficiaria, sin embargo, ella es analfabeta.

Caso 31: Suplantación en pago

Al constituirse a la oficina del BN de Vilcashuamán para realizar el cobro de sus incentivos, no tenía el abono correspondiente, se solicitó el reporte de movimientos y con código ajeno a la agencia de

¹²⁰ Los casos 30 y 31 son citados previamente como ejemplos del *momento de la verdad* 3.1.

Vilcashuamán, el dinero había sido retirado en la agencia de Cangallo. Por los documentos remitidos por la Administración del BN de AYACUCHO, el Voucher tiene la supuesta firma del beneficiario, siendo la firma falsificada.

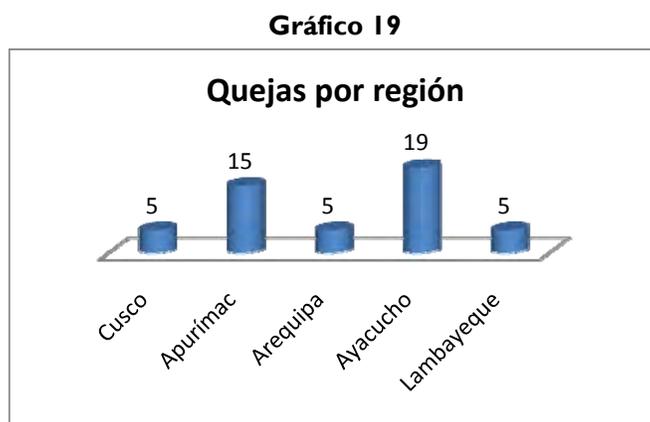
6.6. Quejas llegadas a la Defensoría del Pueblo sobre Programas sociales.

La presente sección tiene como fin dar cuenta de las quejas reportadas a la Defensoría del Pueblo por inobservancia a la ética pública en los programas sociales, que han dado como consecuencia la vulneración de los derechos fundamentales de los ciudadanos.

Para ello, se ha estudiado las quejas reportadas por las cinco OD's seleccionadas para este reporte, las cuales son Ayacucho, Apurímac, Arequipa, Cusco y Lambayeque, y el Sistema de Información Defensorial (SID). Las quejas reportadas forman un universo de 49 en total, y han sido seleccionadas aquellas recibidas y tramitadas entre los años 2008-2010.

La muestra de quejas considera aquellas que se han recibido por la institución desde el año 2008 a agosto del 2010, en cinco regiones del Perú: Apurímac, Arequipa, Ayacucho, Cusco y Lambayeque. La consideración de estas regiones responde a que las mismas han sido seleccionadas anticipadamente como regiones de intervención del Programa de ética pública y prevención de la corrupción.

El total de quejas recibidas y fundadas sobre aspectos que contravienen la ética pública en estas cinco regiones entre los años es de 49, las cuales, como podemos ver en el siguiente gráfico, se encuentran distribuidas de la siguiente manera:



Como se puede observar, la mayor incidencia de quejas se da en la región de Ayacucho, seguida de la región Apurímac. Entre ambas regiones agrupan más del 50% del total de quejas recibidas. Lo cual no supone necesariamente que exista mayor incidencia de irregularidades en la ejecución de los Programas sociales en estas regiones, pero sí un mayor ejercicio de la capacidad de acudir a la Defensoría del Pueblo a quejarse cuando se percibe que un derecho se ve vulnerado.

Por otro lado, en lo que respecta a la cantidad de quejas que se concentran en los programas sociales, podemos advertir lo siguiente en el gráfico:

Gráfico 20

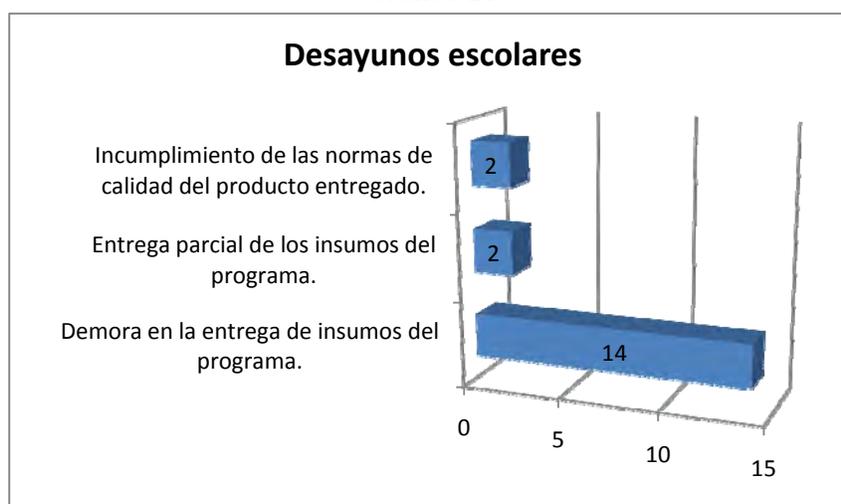


El programa Juntos es el que tiene mayor cantidad de quejas (22) por parte de los ciudadanos de las cinco regiones estudiadas. Seguido del programa de desayunos escolares con 14 quejas recibidas por irregularidades en su manejo. Hay que advertir que estos programas intervienen directamente con la población más vulnerable del país. Por un lado con la población de extrema pobreza, y por otro lado con los niños y niñas de escuelas públicas.

- **Programas Sociales quejados por los ciudadanos**

Como se puede advertir en el siguiente gráfico, los desayunos escolares tienen tres irregularidades por lo cual los ciudadanos de las cinco regiones estudiadas se quejan.

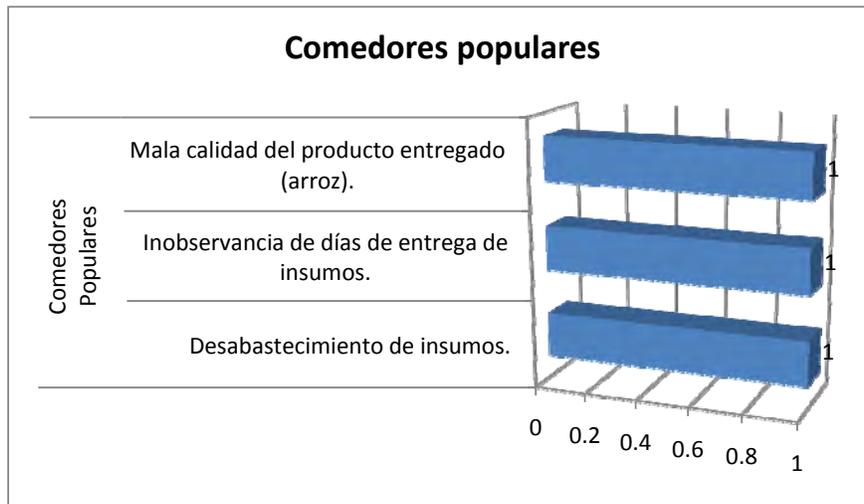
Gráfico 21



La mayor cantidad de quejas respecto a este programa tiene que ver con la demora en la entrega de insumos. Este retraso tiene como consecuencia que las escuelas no puedan distribuir oportunamente los desayunos a los escolares beneficiarios.

En lo que se refiere a los comedores populares, podemos observar en gráfico 4 cómo se han desarrollado las quejas de los ciudadanos al respecto.

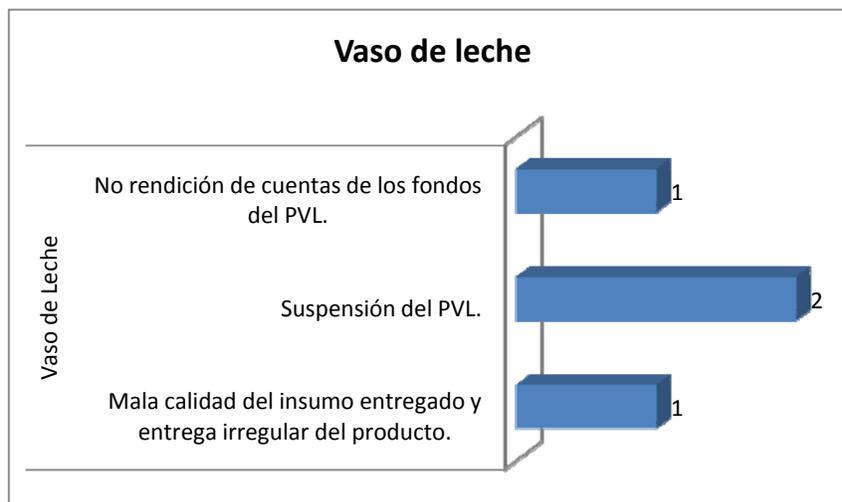
Gráfico 22



Como se puede observar en el gráfico, la distribución de quejas referidas a supuestas irregularidades es pareja. Nuevamente, nos encontramos frente a situaciones que ponen en riesgo la viabilidad de la ejecución de este programa y que tienen que ver con ineficiencias administrativas del propio programa.

El gráfico 5 muestra las quejas recibidas respecto al vaso de leche.

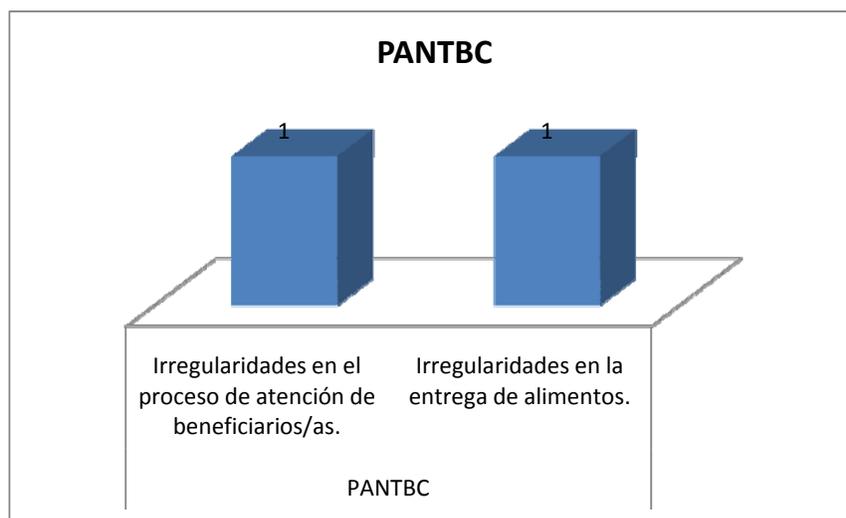
Gráfico 23



En general y respecto a los otros programas sociales estudiados, el número de quejas referidas al vaso de leche son pocas en relación a la magnitud de dicho programa y del tiempo que viene ejecutándose en nuestro país. Una de las quejas que nos parece muy interesante en relación a los fines de este estudio es aquella que tiene que ver con la falta de rendición de cuentas de los fondos del vaso de leche. Como se sabe, prácticas de esta naturaleza constituyen riesgos para la ocurrencia de actos de corrupción que vulneran derechos ciudadanos.

El siguiente gráfico muestra las quejas relativas al Programa de Alimentación y Nutrición al Paciente Ambulatorio con Tuberculosis y Familia:

Gráfico 24



Las quejas referidas a este programa reportadas a la Defensoría del Pueblo son escasas y, como se puede observar, se refieren a la gestión de dicho programa. Como ya se ha mencionado, irregularidades de este tipo constituyen riesgos de corrupción, y suponen faltas a la ética pública, específicamente en lo que se refiere a la ética funcional del servidor público encargado de distribuir y atender a los ciudadanos en este programa social.

En el gráfico 7 se muestran las quejas referidas al Programa Juntos. Como se puede observar, este programa es el que mayor incidencia de quejas recibidas tiene en la Defensoría del Pueblo.

Gráfico 25



La demora en el trámite de reclamo por suspensión del beneficio, es la queja más frecuente, seguida por las restricciones en el cobro del beneficio y la demora en la atención de solicitudes. Todas estas quejas tienen que ver con ineficiencias en la ejecución de los procedimientos del programa juntos.

Las quejas que tienen que ver con las restricciones para el cobro del beneficio, tienen especial relevancia para este estudio porque pueden constituirse en prácticas de riesgos de corrupción.

VI. MECANISMOS PARA COMBATIR LAS VULNERABILIDADES ANTE LA CORRUPCIÓN Y FALTAS CONTRA LA ÉTICA PÚBLICA

Existen diversos mecanismos que pueden ser utilizados por los Programas Sociales para disminuir las vulnerabilidades mencionadas y minimizar los espacios para la ocurrencia de acciones corruptas o faltas contra la ética pública. Estos mecanismos pueden venir desde los clásicos mecanismos de control¹²¹, o los mecanismos de monitoreo y evaluación de la gestión, pero lo importante será el enfoque que se le brinde a su utilización.

Los mecanismos aquí enumerados si bien no son todos los que los Programas Sociales podrían utilizar, son aquellos que ya se vienen aplicando en algunos de ellos y que deberían replicarse como buenas prácticas hacia los demás.

De esta manera se puede combatir las condiciones de vulnerabilidad frente a la corrupción y faltas contra la ética:

1. Con Información
2. Con generación de espacios de control y monitoreo
3. Con participación y rendición de cuentas
4. Con promoción de la ética en la gestión y en los “espacios distributivos”

I. Con información

La Defensoría del Pueblo afirma que “un Estado democrático debe reconocer y respetar el derecho fundamental de las personas a solicitar y obtener la información que obra en su poder y poner a disposición de la ciudadanía en forma accesible todos los datos relacionados con la gestión de los asuntos públicos. Y es que la transparencia en la actuación de la administración pública contribuye a combatir la corrupción y produce una mayor confianza de la ciudadanía en sus autoridades públicas. Asimismo, al facilitarse la fiscalización de la gestión pública, se logra una participación informada y se fomenta una vigilancia ciudadana conocedora de lo que ocurre en el Estado”¹²².

Entonces, la transparencia en la información de la gestión de los programas sociales es una herramienta fundamental para combatir vulnerabilidades de corrupción. La Ley 27806 de Transparencia y Acceso a la Información Pública, aprobada en el 2003, establece exigencias mínimas de información a ser publicitada por las entidades estatales a través de sus portales de transparencia, como son:

¹²¹ Partiendo del concepto de control de la nueva gestión pública que propone dejar de lado un sistema de control basado en el cumplimiento de los procedimientos y normas hacia otro orientado a evaluar los resultados de la gestión

¹²² Informe defensorial a dos años de publicada la Ley de Transparencia

- Datos generales de la entidad de la Administración Pública que incluyan principalmente las disposiciones y comunicados emitidos, su organización, organigrama, procedimientos, el marco legal al que está sujeta y el Texto Único Ordenado de Procedimientos Administrativos, que la regula, si corresponde.
- La información presupuestal que incluya datos sobre los presupuestos ejecutados, proyectos de inversión, partidas salariales y los beneficios de los altos funcionarios y el personal en general, así como sus remuneraciones.
- Las adquisiciones de bienes y servicios que realicen. La publicación incluirá el detalle de los montos comprometidos, los proveedores, la cantidad y calidad de bienes y servicios adquiridos.
- Actividades oficiales que desarrollarán o desarrollaron los altos funcionarios de la respectiva entidad, entendiéndose como tales a los titulares de la misma y a los cargos del nivel subsiguiente.
- La información adicional que la entidad considere pertinente.¹²³

Si bien esta Ley fue un gran avance para obligar a las entidades públicas a publicar información que no estaban acostumbradas a dar, debía tomarse solo como una base mínima y apuntar a transparentar aún más a las instituciones publicando la mayor cantidad de información. Así en junio de 2010, la PCM aprueba una directiva dada por la Secretaría de Gestión Pública¹²⁴ para uniformizar la información a colocar en los portales de transparencia de las instituciones públicas.

Entre las finalidades de esta directiva está el contribuir a reducir los riesgos de corrupción, partiendo del principio de que una mayor publicidad de la administración pública permite a los ciudadanos realizar una vigilancia constante. El artículo 10 de la citada directiva especifica que se debe incluir:

2. Datos Generales:

- 1.1. Directorio, entendiéndose los nombres de los principales funcionarios, cargos, teléfonos y correo electrónico, de acuerdo al registro que se realiza en el Portal del Estado Peruano administrado por la ONGEI, y que deberá ser permanentemente actualizado
- 1.2. Marco Legal, registrando las normas de creación de la entidad, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública y otros que crea conveniente la entidad.
- 1.3. Normas emitidas por la entidad, organizadas por fecha de expedición a partir del 2009, enlazando al archivo histórico registrado en la entidad.

3. Planeamiento y Organización, que incluirá:

- 1.4. Instrumento de gestión y la norma que lo aprueba:
 - a) El Reglamento de Organización y Funciones – ROP
 - b) Organigrama de la Entidad y sus dependencias si fuera el caso
 - c) Manual de Organización y Funciones-MOF
 - d) Manual de Clasificación de Cargos
 - e) Cuadro de Asignación de Personal – CAP
 - f) Manual de Procedimientos – MAPRO
 - g) Texto Único de Procedimientos Administrativos – TUPA, registrado en el MÓDULO TUPA de servicios al ciudadano
 - h) Indicadores de desempeño
- 1.5. Planes y Políticas, además de los informes de monitoreo y evaluación, deben publicarse:

¹²³ Ley de Transparencia y Acceso a la información, artículo 5

¹²⁴ Aprobada por Resolución Ministerial N° 200-2010-PCM

- a) Políticas Nacionales (De ser aplicable a la Entidad)
 - b) Plan Estratégico Sectorial Multianual – PESEM
 - c) Plan Estratégico Institucional – PEI
 - d) Plan Operativo Institucional – POI
2. Información presupuestal, presupuestos ejecutados, proyectos de inversión, partidas salariales y los beneficios de los altos funcionarios y el personal en general, así como sus remuneraciones.
 3. Proyectos de Inversión Pública,
 4. Participación Ciudadana (aplicable a Gobiernos Regionales y Locales)
 5. Información de personal
 6. Información de Contrataciones
 - a) Procesos de Selección para la contratación de bienes, servicios y obras
 - b) Exoneraciones aprobadas
 - c) Penalidades aplicadas
 - d) Ordenes de Servicio
 - e) Gastos de viáticos y pasajes
 - f) Gastos de Telefonía
 - g) Uso de Vehículos
 - h) Gastos por Publicidad
 7. Actividades Oficiales
 - a) Agenda
 8. Información adicional
 - a) Comunicados
 - b) Declaraciones Juradas
 - c) Formato de Solicitud de Acceso a la Información Pública

Sin embargo, no solo es importante la publicación sino también el cómo se publica, pues es importante asegurar la claridad, el orden y la accesibilidad para el manejo de los datos que allí se colocan, de tal forma que permita trabajar en base a ellos y realizar comparaciones, evaluaciones, etc.

Análisis de Transparencia (TAI)

Para realizar un balance de la transparencia de los programas sociales del Eje 1 se ha revisado los sitios web de los mismos¹²⁵, corroborando la publicación de la información exigida por Ley y por la directiva y de aquella que la Defensoría propone para una mayor transparencia.

Finalmente presentamos un cuadro con el nivel de transparencia que tienen los portales de cada uno de estos 10 programas sociales. Dicha tabla recoge nuestra evaluación en base al cumplimiento con publicar información mínima que consideramos indispensable de conocer en un programa social. Es decir, para medir la transparencia en este balance se ha revisado primero, la información en los cinco rubros básicos exigidos por la Ley:

1. Presupuestal;

¹²⁵ Para detalle de los sitios visitados revisar los anexos del reporte.

- 1.1. PIA – Presupuesto Institucional de Apertura
- 1.2. PIM – Presupuesto Institucional Modificado
2. Contrataciones y Adquisiciones;
 - 2.1. Plan Anual CAE - Plan Anual de Contrataciones y Adquisiciones
 - 2.2. Procesos CAE - Procesos de Contrataciones y Adquisiciones
3. Personal;
 - 3.1. Responsable de brindar información
 - 3.2. Listado de Funcionarios
 - 3.3. Gastos de personal
4. Planificación;
 - 4.1. Indicadores de gestión
 - 4.2. Evaluación de desempeño
 - 4.3. PESH - Plan Estratégico Sectorial Multianual
 - 4.4. PEI - Plan Estratégico Institucional
 - 4.5. POI - Plan Operativo Institucional
 - 4.6. Proyectos de Inversión
5. Información Institucional
 - 5.1. Misión/Valores/Visión
 - 5.2. Funciones/Objetivos
 - 5.3. Marco Legal
 - 5.4. ROF - Reglamento de Organización y Funciones
 - 5.5. MOF - Manual de Organización y Funciones
 - 5.6. CAP - Cuadro de Asignación de Personal
 - 5.7. PAP – Presupuesto Analítico de Personal
 - 5.8. TUPA – Texto Único de Procedimientos Administrativos
 - 5.9. Organigrama
 - 5.10. Solicitud de Transparencia y Acceso a la Información

Asimismo, hemos incluido en nuestro análisis, rubros que consideramos importante que los programas sociales publiquen, por la naturaleza de sus objetivos y su administración.

Estos son:

1. Informes de Monitoreo y Control: Pues permite, entre otras cosas, conocer las evaluaciones internas del programa y corroborar que las recomendaciones se están poniendo en práctica.
2. Padrón de Beneficiarios: Con información básica que permita identificar a los beneficiarios y corroborar que no se producen duplicaciones y que la inscripción se ha realizado cumpliendo con los criterios de focalización que tiene el programa.
3. Canales de Difusión: Para corroborar que los canales de comunicación con los beneficiarios son los más adecuados para llegar a ellos.
4. Algún otro mecanismo o sistema, propio del programa, de información: Algunos programas tienen iniciativas positivas de sistemas para seguimiento de sus indicadores de avance.
5. Información indispensable para la participación del beneficiario
 - 5.1. Características de los beneficiarios del programa. Descripción clara de los criterios de focalización y las características del beneficiario para acceder al programa.
 - 5.2. Requisitos para ser beneficiario: Documentación requerida para inscribirse en el programa.
 - 5.3. Proceso para la participación o inscripción: Información clara del procedimiento a seguir para

inscribirse en el programa.

5.4. Servicios o canales de atención al ciudadano: Lugares y horarios de atención.

Cabe resaltar que la mayoría de programas evaluados no cuenta con una página web propia, sino que publican cierta información en alguna sección del portal web de la entidad a la que pertenecen. Este es un primer punto a tomar en consideración en la medición de transparencia pues una página web propia le da mayor autonomía al programa en la colocación de información y sobre todo, mayor acceso por parte de los ciudadanos. El siguiente cuadro muestra las páginas WEB que fueron revisadas. Como se puede apreciar, un Programa tan importante como el Vaso de Leche, no cuenta con un portal que proporcione información.

Cuadro 16

Páginas y Sitios Web de los Programas Sociales del Eje I			
Sector	Programa	Dirección Web	
PCM	Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres - JUNTOS	http://www.juntos.gob.pe/	
VIVIENDA	Programa Agua para todos	http://www.vivienda.gob.pe/Direcciones/saneamiento_programas.aspx	
VIVIENDA	Programa Techo Propio	http://www.mivivienda.com.pe/portal/Canales/Comprador/Programas%20de%20Vivienda/Programa%20Techo%20Propio/Techo%20Propio.aspx	
VIVIENDA	Programa de Mejoramiento Integral Barrios y Pueblos	Mejorando Mi Pueblo	http://www.vivienda.gob.pe/pimbp/index.asp
		Mejoramiento Integral de Mi Barrio	
		La calle de Mi Barrio	
		Programa de protección ambiental y ecológica urbana en Lima y el Callao	
Gobiernos Locales	Programa de Vaso de Leche		
Gobiernos Locales	Programas de complementación alimentaria -PCA	http://www.pronaa.gob.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=119&Itemid=70	
MIMDES	Programa Nacional WAWA WASI	http://www.mimdes.gob.pe/programas/wawawasi.html	
MIMDES	Programa Integral Nutricional - PIN	http://www.pronaa.gob.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=48&Itemid=69	
MINEDU	M.E.- Programa de Movilización Nacional para la Alfabetización - PRONAMA	http://alfa.minedu.gob.pe/	
MINSA	Seguro Integral de Salud	http://www.sis.gob.pe/Portal/index.html	

Fuente: Revisión de Páginas y Sitios Web entre el 30 de agosto y el 30 de setiembre de 2010.

El cuadro de nivel de transparencia (TAI) que se presenta a continuación, se ha elaborado proviene del porcentaje de documentos publicados. Es decir, por cada gran rubro (presupuesto, personal, etc.) se revisaron dos o más documentos a publicar, la publicación de todos los ítems le da al rubro un valor del

100%, y se va disminuyendo el porcentaje de cumplimiento proporcionalmente al número de documentos y/o información no publicados. El porcentaje total es el promedio obtenido entre todos los rubros.

Cuadro 17

Nivel de Transparencia de los Programas Sociales según la revisión de Páginas / Sitios Web								
Entidad	Programas	Programa con página Web/ sitio Web	Presupuesto	Contrataciones y Adquisiciones	Personal	Planificación	Información institucional	% Nivel TAI
PCM	Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres - JUNTOS	100%	50%	100%	100%	60%	55%	78%
MVCS	Programa Agua para todos -PAPT	100%	0	50%	33.3%	40%	33%	43%
	Programa Techo Propio	100%	0	0	0	0	22%	20%
	Programa de Mejoramiento Integral Barrios y Pueblos - PMIBP	100%	0	0	0	0	11%	19%
		100%	0	0	0	0	0	17%
		100%	0	0	0	0	0	17%
		100%	0	0	0	0	22%	20%
Gobiernos Locales	Programa de Vaso de Leche	0						0
	Programas de complementación alimentaria -PCA	100%	0	0	0	0	11%	19%
MIMDES	Programa Nacional WAWA WASI	100%	100%	0	100%	0	22%	54%
	Programa Integral Nutricional - PIN	100%	0	0	0	0	0	17%
MINEDU	M.E.- Programa de Movilización Nacional para la Alfabetización - PRONAMA	100%	50%	0	33.3%	40%	55%	46%
MINSA	Seguro Integral de Salud - SIS	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: Revisión de Páginas y Sitios Web entre el 30 de agosto y el 30 de setiembre de 2010.

Solo el Seguro Integral de Salud (SIS) cumple al 100% con publicar todos los documentos evaluados. No es coincidencia que sea uno de los pocos en tener su propio portal Web.

Finalmente, es importante incidir en que el utilizar los portales web para brindar la mayor cantidad de información al beneficiario y al público en general, no asegura por si solo un blindaje ante actos de corrupción. Ya se ha mencionado la importancia de que esta información sea completa, oportuna y con facilidades que permitan su comparación y evaluación. Sin embargo, la exigencia de la publicación de la

información nos permite desterrar la “cultura del secreto” la cual constituye un espacio natural para la corrupción.

El desagregado del cuadro anterior es presentado a continuación, a fin de que se pueda seguir el análisis realizado. Este comprende la revisión de la información de todos los siguientes documentos de cada uno de los rubros:

Cuadro 18

Información publicada sobre Presupuesto y Contrataciones de Programas Sociales del Eje I							
Entidad	Programas		Programa con página Web/ sitio Web	Presupuesto		Contrataciones y Adquisiciones	
				PIA	PIM	Plan anual CAE	Procesos CAE
PCM	JUNTOS		Sí	Sí	No	Sí	Sí
MVCS	PAPT	Pronasar y otros	Sí	No (Sí Pronasar)	No (Sí Pronasar)	No (Sí Pronasar)	No (Sí Pronasar)
	Programa Techo Propio		Sí	No	No	No	No
	Programa de Mejoramiento Integral Barrios y Pueblos	Mejorando Mi Pueblo	Sí	No	No	No	No
		Mejoramiento Integral de Mi Barrio	Sí	No	No	No	No
		La calle de Mi Barrio	Sí	No	No	No	No
PPAEU en Lima y el Callao		Sí	No	No	No	No	
Gobiernos Locales	Programa de Vaso de Leche		No				
	Programas de complementación alimentaria		Sí	No	No	No	No
MIMDES	P.N. WAWA WASI		Sí	Sí	Sí	No	No
	Programa Integral Nutricional - PIN		Sí	No	No	No	No
MINEDU	PRONAMA		Sí	Sí	No	No	No
MINSA	SIS		Sí	Sí	Sí	Sí	Sí

Fuente: Revisión de Páginas y Sitios Web entre el 30 de agosto y el 30 de setiembre de 2010.

Como puede verse, solo el SIS publica al 100% de la información sobre Presupuesto y contrataciones de Programas Sociales, mientras que en el caso del Programa del VdL no se ha podido encontrar ninguno. La información publicada sobre estos dos rubros es realmente pobre. Sorprende no encontrar información de presupuesto, al tratar de de Programas públicos, al que todos deberíamos poder acceder.

Cuadro 19

Información publicada sobre Personal y Planificación de Programas Sociales del Eje I									
Entidad	Programas	Personal			Planificación				
		Responsables de TAI	Funcionarios	Gastos de personal	Indicadores de gestión (evaluación de desempeño)	PESM	PEI	POI	Proyectos de Inversión

Información publicada sobre Personal y Planificación de Programas Sociales del Eje I											
Entidad	Programas		Personal			Planificación					
			Responsables de TAI	Funcionarios	Gastos de personal	Indicadores de gestión (evaluación de desempeño)	PESM	PEI	POI	Proyectos de Inversión	
PCM	JUNTOS		Sí	Sí	Sí	Sí	No	No	Sí	Sí	
MVCS	PAPT	Pronasar y otros	No	No	No (Sí Pronasar)	No (Sí Pronasar)	No	No	No	No (Sí Pronasar)	
		Programa Techo Propio	No	No	No	No	No	No	No	No	
	Programa de Mejoramiento Integral Barrios y Pueblos		Mejorando Mi Pueblo	No	No	No	No	No	No	No	No
			Mejoramiento Integral de Mi Barrio	No	No	No	No	No	No	No	No
			La calle de Mi Barrio	No	No	No	No	No	No	No	No
			PPAEU en Lima y el Callao	No	No	No	No	No	No	No	No
Gobiernos Locales		Programa de Vaso de Leche									
		Programas de complementación alimentaria - PCA	No	No	No	No	No	No	No	No	
MIMDES		PN WAWA WASI	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No	
		Programa Integral Nutricional - PIN	No	No	No	No	No	No	No	No	
MINEDU		PRONAMA	No	Sí	No	No	No	Sí	Sí	No	
MINSA		SIS	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	

Fuente: Revisión de Páginas y Sitios Web entre el 30 de agosto y el 30 de setiembre de 2010.

Cuadro 20

Información publicada sobre Información General de Programas Sociales del Eje I													
Entidad	Programas	Proyectos	Información institucional										
			Misión/valores /Visión	Funciones/Objetivos	Marco Legal	R OF	M OF	C AP	PA P	TU PA	Organigrama	Solicitud TAI	
PCM	JUNTOS		Sí	Sí	Sí	No	No	No	No	No	No	Sí	Sí

Información publicada sobre Información General de Programas Sociales del Eje I													
Entidad	Programas	Proyectos	Información institucional										
			Misión/valeores /Visión	Funciones/Objetivos	Marco Legal	R OF	M OF	C AP	PA P	TU PA	Organigrama	Solicitud TAI	
MVCS	PAPT	Pronasar y otros	Sí (Sí)	Sí (Sí)	Sí	No	No	No	No	No	No	No	
	Programa Techo Propio		No	Sí	Sí	No	No	No	No	No	No	No	
	Programa de Mejoramiento Integral Barrios y Pueblos	Mejorando Mi Pueblo		No	Sí	No	No	No	No	No	No	No	No
		Mejoramiento Integral de Mi Barrio		No	No	No	No	No	No	No	No	No	No
		La calle de Mi Barrio		No	No	No	No	No	No	No	No	No	No
		PPAEU en Lima y el Callao		Sí	Sí	No	No	No	No	No	No	No	No
Gobiernos Locales	Programa de Vaso de Leche		No existe un sitio Web que integre toda la información sobre el Programa										
	Programas de complementación alimentaria -PCA		No	Sí	No	No	No	No	No	No	No	No	
MIMDES	P.N. WAWA WASI		Sí	Sí	No	No	No	No	No	No	No	No	
	Programa Integral Nutricional - PIN		No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	
MINEDU	PRONAMA		Sí	Sí	Sí	No	No	No	Sí	No	Sí	No	
MINSA	SIS		Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	

Fuente: Revisión de Páginas y Sitios Web entre el 30 de agosto y el 30 de setiembre de 2010.

Cuadro 21

Información adicional publicada sobre Programas Sociales del Eje I									
Entidad	Programas	Otros			Para Participar				
		Informes de MYC	Padrón de beneficiarios	Difusión	Beneficiarios	Requisitos	Cómo participar	Servicios de atención	
PCM	JUNTOS	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	
MVCS	PAPT	No	No	No (Sí Pronasar)	Sí	Sí	Sí	Sí	
	Programa Techo Propio	No	No	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	
	Programa de Mejoramiento Integral Barrios y Pueblos		No	No	No	No	Sí	Sí	No
			No	No	No	Sí	Sí	Sí	No
			No	No	No	No	No	No	No
Gobiernos Locales	Programa de Vaso de Leche	No existe un sitio Web que integre toda la información sobre el Programa							
	Programas de complementación alimentaria -PCA	No	No	No	Sí	No	No	No	
MIMDES	PN WAWA WASI	Sí	No	Sí	Sí	No	No	Sí	
	Programa Integral	No	No	No	Sí	No	No	Sí	

Información adicional publicada sobre Programas Sociales del Eje I								
Entidad	Programas	Otros			Para Participar			
		Informes de MYC	Padrón de beneficiarios	Difusión	Beneficiarios	Requisitos	Cómo participar	Servicios de atención
	Nutricional - PIN							
MINEDU	PRONAMA	No	No	Sí	Sí	No	Sí	Sí
MINSA	Seguro Integral de Salud	Sí	No	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí

Fuente: Revisión de Páginas y Sitios Web entre el 30 de agosto y el 30 de setiembre de 2010.

Juntos es el programa que brinda mayor información al público en general. Sin embargo cabe resaltar que el Wawanet del Programa Wawa Wasi, el Sistema GIS del PRONAMA y el SIASIS del SIS son iniciativas muy importantes con el objetivo de brindar mayor información de la gestión del programa y favorecer la fiscalización.

2. Con generación de espacios de control y monitoreo

2.1. Mecanismos internos de control

De manera complementaria a brindar información y a la transparencia, deben fortalecerse los mecanismos internos de control de los programas. Estos son todos aquellos que existen dentro de la propia institución y se utilizan para disminuir las vulnerabilidades o espacios para la corrupción. A continuación describimos cinco de estos mecanismos:

2.1.1. Registro de Beneficiarios:

Es deber de cada programa contar con el registro de sus beneficiarios recogiendo datos básicos como nombres y apellidos completos, número de DNI, edad y lugar de residencia. Este registro debe hacerse en un soporte que permita identificar rápidamente a cada beneficiario y evitar de esta manera duplicaciones en la inscripción al programa.

Como se mencionó anteriormente además es importante que este padrón sea público y de libre acceso de cualquier ciudadano, en la medida que no afecte el derecho a la privacidad de las personas, con el objetivo de:

- Verificar la adecuada focalización e inscripción de beneficiarios
- Conocer el número de beneficiarios que efectivamente están recibiendo atención por parte del programa
- Identificar posibles filtraciones de personas que no deberían recibir los beneficios del programa
- Evitar duplicaciones en la prestación de servicios de un programa

Actualmente, en el Sistema de Información de Asuntos Sociales podemos encontrar los padrones de cinco programas del Eje 1: Juntos, PIN, PRONAMA, SIS y Wawa Wasi. Además, en el Programa Vaso de Leche cada municipalidad está obligada a presentar dos veces al año su padrón de beneficiarios al INEI, sin embargo como mencionamos líneas arriba no tiene una página web única y no todas las municipalidades ponen dicha información en sus portales web.

2.1.2. Sistemas de Información y Monitoreo (tecnologías)

Un eficiente sistema de información y monitoreo que haga uso de las posibilidades que brindan las nuevas tecnologías permitirá tener un seguimiento constante sobre los indicadores que miden la efectividad del programa. Por ejemplo puede permitirnos:

- Identificar las características socioeconómicas de los beneficiarios
- Medir los avances en el cumplimiento del objetivo del programa respecto a la línea base
- Establecer correspondencias entre gasto del programa y cumplimiento de objetivos
- Identificar rápidamente las regiones, provincias y/o distritos donde actúa el programa y verificar la necesidad del mismo en dichos lugares.

Corroboramos de esta manera la correcta focalización e inscripción de beneficiarios y se reducen los riesgos de filtraciones y sub cobertura.

El Sistema de de Información de Asuntos Sociales es un avance muy claro en ese sentido pues nos permite acceder en un solo lugar a la información de varios programas. Además nos muestra datos importantes para analizar la pobreza de nuestro país, las deficiencias que aún existen de servicios básicos, y las necesidades básicas insatisfechas de la población, incluso a nivel distrital.

Otro ejemplo es el Programa Wawanet, de Wawa Wasi, el cual es de acceso libre a los internautas y permite visualizar de forma individualizada los logros y cambios en los niños beneficiarios en cuanto a sus condiciones de salud, nutrición, crecimiento y desarrollo. Además recoge información sobre las familias de los niños beneficiarios, los integrantes de los comités de gestión a cargo de los servicios, de los integrantes de la junta directiva, de las socias de cocina y de las madres cuidadoras.

Asimismo, el SIS utiliza el aplicativo SIASIS (Sistema Integrado de Aseguramiento SIS). Es una plataforma web que permite ingresar la Ficha Socioeconómica de cada asegurado así como los formatos de inscripción, afiliación, atención, y actualización de datos. También brinda soporte al SIS en diferentes procesos entre ellos la supervisión, transferencia de pagos a las UE, información para la gestión y soporte al proceso de quejas y reclamos.

2.1.3. Comisiones de Ética

La comisión de ética es un órgano dentro de la entidad que vela por el cumplimiento del comportamiento ético de sus funcionarios. Debe encargarse de orientar, promover y vigilar el actuar dentro de los compromisos éticos que todo servidor público debe seguir.

La comisión de ética tiene un rol fundamental como respaldo para una política institucional de fomento de la ética pública, puesto que sus principales tareas serán:

- Socializar entre los trabajadores los principios de la ética pública y responsabilizarse de que cada uno los conozca y se comprometa a cumplirlos.
- Promover las acciones regidas por la ética reconociendo de alguna manera a los funcionarios que tienen un comportamiento a imitar.
- Sancionar las faltas contra la ética que se comentan dentro de la institución.

En lo que respecta a los programas estudiados ninguno cuenta con una comisión de ética dentro de si mismo¹²⁶, pero, por ejemplo, la Comisión de Ética y Transparencia del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social rige para el Programa Wawa Wasi. Dicha comisión fue creada en el 2005 cuando dicho Ministerio estaba bajo la dirección de Ana María Romero-Lozada.

2.1.4. Auditorias

¹²⁶ Juntos cuenta con Comité de Supervisión y Transparencia

Las auditorías periódicas al programa permiten encontrar posibles problemas en la ejecución del mismo. Una auditoría anual es indispensable para controlar los aspectos contables y el cumplimiento de los procedimientos. Si bien el control en una institución no debe hacerse solamente ex - post ni el buen funcionamiento está asegurado por el cumplimiento de reglas y procedimientos si son importantes las auditorías pues permiten verificar que la administración se ciña a procedimientos y requisitos básicos que aseguran que se actúa en pro de los objetivos de la institución.

En los programas sociales es deber promover las auditorías aleatorias a los principales procesos dentro del programa.

En el SIS funciona como órgano de control la Oficina de Auditoría Interna que “evalúa y fiscaliza la ejecución de las operaciones administrativas y técnicas del SIS. Su ámbito de acción abarca la auditoría financiera, de gestión, sobre la calidad de las prestaciones de salud y los exámenes especiales”.

2.1.5. Monitoreo y/o evaluaciones internas

El monitoreo constante del programa y las evaluaciones realizadas internamente son fuente de información muy importante para reducir los posibles espacios para la corrupción en la gestión del programa.

Si bien, como mencionamos, el monitoreo tiene como fin medir la eficiencia y eficacia del programa, la información que se recoge para ello será útil para reconocer las fallas del sistema que podrían dar espacio a la corrupción y a faltas contra la ética. Un buen monitoreo interiorizado por la institución permite que esta sea flexible a los cambios y que las correcciones necesarias puedan hacerse más rápidamente.

En el caso de las evaluaciones son particularmente útiles para combatir estos problemas, las evaluaciones de diagnóstico e intermedias. La información que con ellas se recoja permitirá también plantear los cambios necesarios en la gestión del programa.

Es indispensable que el programa utilice la información obtenida de los procesos de monitoreo y evaluación, oportunamente. Para ello el programa debe mantener una gestión flexible y sin temor al cambio, que se permita hacer correcciones y mejoras en el camino. Esta será la mayor ventaja a aprovechar de la realización del monitoreo, y estos cambios con las mejoras que traigan son las que deben verse reflejados en las evaluaciones, a través del tiempo.

La responsabilidad del seguimiento a los cambios propuestos debe estar claramente definida, para que estos cambios finalmente se realicen. En el 2008, el Programa Juntos crea el “Comité de Control Interno del Programa JUNTOS”, el cual tiene a su cargo la elaboración del Sistema de Control Interno de la entidad. Depende de la Alta Dirección y está conformado por seis Gerentes del Programa. Su función es promover y hacer seguimiento al control interno de JUNTOS con cargo a informar de los avances a la Alta Dirección y al Órgano de Control Interno de la Presidencia del Consejo de Ministros.

Lo positivo de esta estrategia es que las acciones están lideradas por los gerentes del programa los que a su vez son los que pueden efectivamente plantear los cambios necesarios para la mejora de la gestión.

2.2. Mecanismos externos de control

2.2.1. Sistemas de Quejas y Denuncias

Las denuncias de corrupción o faltas contra la ética pública al interior de una institución es un derecho ciudadano que no está lo suficientemente difundido en nuestro país. Muchas veces el ciudadano no utiliza este mecanismo pues duda de la efectividad del mismo y que el tiempo que invierta en denunciar un hecho

se verá reflejado en la solución de la falta o el real castigo al infractor. Lo mismo sucede con el sistema de quejas. Ambos mecanismos deben identificar, para su real funcionamiento, la persona u oficina responsable de resolver las quejas o denuncias presentadas por el usuario del servicio. La implementación adecuada de estos sistemas nos permitirá, entre otras cosas:

- Identificar las fallas en los sistemas que estarían ocasionando el malestar de los usuarios, y aquellos espacios que permiten que el beneficiario reciba inadecuadamente los servicios del programa;
- Identificar a malos servidores públicos que cometan actos de corrupción o faltas a la ética
- Brindar confianza a los beneficiarios respecto al programa y su compromiso con la lucha contra la corrupción.

El SIS cuenta con un sistema manejado por el Órgano de Control Interno, dependiente de la Contraloría General de la República, que recoge las consultas, quejas y sugerencias de los usuarios a través de la web, números telefónicos en horario de oficina y un número gratuito a nivel nacional.

Por otro lado las entrevistas realizadas para el estudio de caso nos remiten a una práctica positiva que realizada por el Programa Juntos respecto a la recolección de las quejas o denuncias. En algunas zonas de intervención del Programa existe un alto grado de coordinación entre el Comité de Supervisión y Transparencia Local del Programa y la oficina de la Defensoría del Pueblo local, que permite que cuando el CSTL o el Promotor recogen una queja o denuncia esta sea remitida también a la Defensoría del Pueblo. Así, independientemente del trámite que siga la queja o denuncia por los canales internos del Programa, el ciudadano tiene el respaldo de la investigación y seguimiento que puede hacer la Defensoría del Pueblo.

2.2.2. Monitoreo independiente

• Contraloría

La Contraloría General de la República está facultada a ejercer el control de todas las entidades estatales, incluyendo por ende, a los programas sociales. Ella realiza por Ley un control externo que se refiere al “conjunto de políticas, normas, métodos y procedimientos técnicos, (...), 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”.

Sin embargo, para el caso del Programa Vaso de Leche tiene el encargo específico de supervisar y controlar el gasto a nivel provincial y distrital, por lo que las municipalidades deben rendir cuenta del gasto efectuado y el origen de los alimentos adquiridos.

El control se realiza bajo dos modalidades: (i) Rendiciones de Cuenta a través del Formato PVL y Formato Ración A o B, según corresponda, establecidos mediante la Directiva N° 005-2008-CG/PSC de 11 de abril de 2008 y (ii) Exámenes Especiales al PVL conforme a lo señalado en la Directiva N° 07-99-CG/SDE del 1 de octubre de 1999.¹²⁷

• Vigilancia Ciudadana

La Vigilancia Ciudadana se está institucionalizando en nuestro país a través de las Veedurías. “La veeduría constituye una modalidad de Control Preventivo que implica la acción de presenciar el desarrollo de las operaciones o actividades a cargo de la Entidad, cumpliendo tres finalidades principales: i) Alertar al Titular de la Entidad o quien haga sus veces, de la existencia de riesgos que pudieran afectar la

¹²⁷ La Contraloría General de la República y el Vaso de Leche. <http://apps.contraloria.gob.pe/pvl/index.asp>

transparencia, probidad o cumplimiento de objetivos y de la normativa correspondiente; ii) Disuadir intentos de actos de corrupción; iii) Recabar información que será utilizada para fines del control posterior, de ser el caso”¹²⁸.

Las Veedurías Ciudadanas han sido parte de un proyecto piloto de la Contraloría General de la República con apoyo del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. Este proyecto presentó en el 2007 su informe respecto al trabajo de vigilancia de 45 ciudadanos en dos regiones donde interviene el Programa JUNTOS.

Por otro lado, desde la sociedad civil también se observan iniciativas de vigilancia a los Programas Sociales. Por ejemplo, la *Matriz de Indicadores para Monitoreo Sanitario desde la sociedad civil* realiza un seguimiento de las variables pertinentes para cumplir los objetivos del Seguro Integral de Salud. Este trabajo es realizado por el Observatorio de la Salud del CIES con el apoyo de la Cooperación Belga al Desarrollo. Es importante mencionar que dicha matriz es usada positivamente por el SIS pues se resalta en la página web del Programa, siendo este un ejemplo claro de que la vigilancia de la sociedad civil tiene mucho que aportar a la gestión eficiente del Estado.

• Encuestas /estudios independientes

Realizados y/o financiados por organismos cooperantes con el objetivo de evaluar la eficacia del gasto en los programas sociales. Los estudios independientes al programa brindan recomendaciones concretas para la mejora de la gestión del mismo.

Por ejemplo, el Banco Mundial realizó el estudio “Mejorando el Proceso de Adquisiciones y Suministros para fortalecer la eficacia nutricional del Programa Vaso de Leche del Perú”, presentando su primera edición en abril de 2010. En ella se recomiendan una serie de mejoras en el proceso de compras para hacerlas más eficientes puesto que si bien no se menciona la existencia de corrupción, si se constituiría una falta a la ética la evidencia del mal uso de los recursos por compras mal planificadas y la no utilización de herramientas de gestión que permitirían obtener mayores ventajas en las compras.

3. Con participación y rendición de cuentas

La intervención de los beneficiarios en la ejecución del Programa permite ejercer una fiscalización constante sobre el manejo de los recursos que les son destinados. Así con la participación del propio beneficiario se obtiene mayor vigilancia sobre los beneficiarios atendidos, la calidad del servicio brindado el uso de los recursos, entre otros.

Un ejemplo de esta participación podemos encontrarla en el Programa de Complementación Alimentaria (PCA), donde se organiza el Comité de Gestión Local¹²⁹ que es una instancia de participación para la gestión del PCA, donde las Organizaciones Sociales de Base pueden opinar, emitir su voto y tomar decisiones. Este Comité está conformado por:

- Un representante de la municipalidad
- Dos representantes del MIMDES

¹²⁸ Resolución de Contraloría N 094-2009-CG

¹²⁹ Dirección General de Descentralización (s.a.) *Comité de Gestión de los Programas de Complementación Alimentaria*. Lima: Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social

- Tres representantes de las OSB (comedores populares, autogestionarios, clubes de madres, comité del vaso de leche y organizaciones de beneficiarios del PANTBC, de sectores como Salud, Educación, Agricultura, entre otros).

Entre las funciones de este Comité están:

- Garantizar que la compra de alimentos se realice de acuerdo a las normas
- Definir cómo se va a supervisar, controlar y evaluar los programas alimentarios

Para ello elabora el reglamento para la supervisión de los programas, establece criterios de uso y sanciones, supervisa que se de un uso adecuado de la asistencia alimentaria y propone informes periódicos de la gestión de los programas sociales.

4. Con promoción de la ética en la gestión y en los “espacios distributivos”

4.1. Capacitación y promoción de la ética

El Código de Ética de la Función Pública, aprobado en el 2002 y su reglamento, aprobado en el 2005, constituyen los parámetros del comportamiento ético de cualquier servidor del Estado. Allí se define como servidor público a “todo funcionario, servidor o empleado de las entidades de la Administración Pública, en cualquiera de los niveles jerárquicos, sea éste nombrado, contratado, designado, de confianza o electo que desempeñe actividades o funciones en nombre o al servicio del Estado”¹³⁰.

En dicha Ley y su reglamento está indicada la responsabilidad dada al Órgano de la Alta Dirección o Secretaría General de la Entidad para difundir el reglamento y sus incentivos y sanciones, así como realizar campañas educativas dirigidas a los servidores públicos de su entidad sobre el mismo.

¹³⁰ Ley 27815, Ley del Código de Ética de la Función Pública, Artículo 4°.

VII. CONCLUSIONES

1. Los Programas Sociales desarrollan un conjunto estructurado de proyectos y actividades por medio de los cuales se transfieren recursos públicos (directamente o a través de servicios) para la superación de la pobreza, ejecutados por instituciones públicas a nivel nacional, regional y local.
2. La corrupción y las faltas contra la ética pública no solo son cuestiones de moral sino que son acciones que afectan la supervivencia de las personas y su capacidad para disfrutar plenamente de los derechos básicos. Por ello, la lucha contra la corrupción y las faltas contra la ética, no solo debe contar con un enfoque interdictivo, sino más bien con uno preventivo que es el que parece estar generando mayores y mejores resultados.
3. Existen barreras que pueden estar obstaculizando la ejecución y el impacto de las Políticas Sociales establecidas: Manifestaciones de la corrupción, de acciones contra la ética pública, entre otras razones, pueden estar contribuyendo a que los cambios esperados no se produzcan.
4. Es importante identificar aquellos espacios que pueden estar permitiendo el potencial desarrollo y/o ocultamiento de la corrupción.
5. A través de los Programas Sociales se generan diversos procesos en los que interactúan y/o se relacionan de manera general diversos actores. En esta interrelación participan, en la mayoría de los casos, la entidad responsable del Programa, los beneficiarios intermedio y final, los terceros involucrados que cumplen un rol de aliados y los proveedores que suelen participar en los procesos de compras de la entidad pública responsable del Programa o que brindan servicios. La interacción de estos actores da vida a la institucionalidad de los Programas Sociales y genera un conjunto de procesos, ejecutados acorde a las necesidades de los Programas y las funciones (poder) que ostenta cada actor involucrado.
6. La reforma de los Programas Sociales lanzada en marzo del 2007, permitió identificar, no solamente la problemática de los objetivos, sino una serie de situaciones que hacían ineficientes y poco efectivas las acciones de los Programas Sociales para alcanzar, como se ha señalado anteriormente, el desarrollo humano integral y la superación de la pobreza. Sin embargo, la situación identificada no ha cambiado del todo.
7. Actualmente, cabe hacer un análisis real de los procesos y las acciones que se están ejecutando dentro de los Programas Sociales, los que podrían estar manteniendo e incluso generando ciertos espacios de vulnerabilidad.

8. Un programa social es menos proclive a corrupción cuando tiene estructurados procedimientos y éstos van mejorando continuamente. Por ejemplo, si bien es cierto, JUNTOS tiene procesos estructurados desde su génesis, un porcentaje de los cuadros técnicos que están en directo contacto con los beneficiarios no están comprometidos con la finalidad y alcances del programa, lo cual genera desinterés en brindar un servicio de calidad.
9. El mapeo de procesos es una herramienta útil que puede ayudar a identificar las condiciones de vulnerabilidad frente a la corrupción y faltas contra la ética pública. Estas condiciones pueden ser:
10. Respecto al Programa Juntos, los procesos más vulnerables son aquellos que tienen que ver con la entrega del dinero, sobretodo en aquellas localidades más remotas y en donde los promotores no tienen capacidad de supervisión y/o de ser supervisados, lo cual hace difícil una supervisión. Otro proceso que tiene este mismo problema, es el relativo al cumplimiento de las condicionalidades, en donde sólo hay una relación entre el responsable del servicio (salud y/o educación) y el beneficiario; y en donde es difícil generar evidencias objetiva de estos comportamientos y acciones. Una recomendación es que el acompañamiento por parte del promotor, para de tener alguna observación del beneficiario sea realizarlo en el acto con su promotor.
11. La estructura de JUNTOS es muy fuerte a nivel central con capacidad de negociación con otros sectores y es más débil a nivel de promotores, que como mencionamos están en directo contacto con la institucionalidad local. Incluso el principal factor de insatisfacción laboral es el bajo remunerativo que se les otorga, teniendo en cuenta la cantidad de beneficiarios que tienen bajo su mando y la lejanía de algunas localidades que supervisan.
12. A diferencia de otros programas sociales, Juntos es la única que realiza una evaluación del nivel de pobreza para seleccionar a sus beneficiarias y, en comparación con otros programas sociales tiene un bajo porcentaje de hogares que no corresponden a su población objetivo (18% frente 40% en el SIS y 50% en comedores populares). Ello evidencia que se debe afinar más el proceso de inscripción de beneficiarios, el problema ocurre principalmente cuando se debe realizar un barrido censal (realizado por el INEI), el cual no es eficiente debido a la falta de capacitación del personal que realiza esta labor, puesto que no llegan a aquellos caseríos muy alejados de las ciudades o centros poblados, siendo estos quienes suelen encontrarse en situación de extrema pobreza, en caso de no hallar a la persona en su domicilio, sólo realizan algunas preguntas a vecinos. Este primer filtro es el más importante, pues en caso se realice una selección apropiada de potenciales beneficiarios, se podría eliminar los riesgos de corrupción que se ha identificado en el proceso de Validación Comunal y por ende de filtración del Programa.

13. ESTO NO SOLO ES A NIVEL DE JUNTOS. Una muestra más que las deficiencias en los sectores repercute en el trabajo de Juntos sucede tanto con Educación como Salud. En el caso de Educación, no existe un buen nivel ni colaboración por parte de los docentes, aduciendo que a ellos no se les paga por el programa Juntos, no garantizando la calidad en los servicios que ofrecen. De otro lado, aunque en muchos casos han demostrado que existe interés por el personal de salud, éste es deficiente y no puede brindar atención a todos los beneficiarios y la población, por lo que repercute en el llenado de las fichas de asistencia. El malestar del personal de educación y la carga laboral del personal de salud provoca la insatisfacción de ellos con su labor respecto a la retribución que perciben, por lo que muchos de ellos terminan queriendo captar ingresos o favores a través de los beneficiarios, pues para ellos, los beneficiarios que reciben a través de la subvención es gracias a ellos.

VIII. Conclusiones sobre las quejas atendidas por la Defensoría del Pueblo.

1. En general, la región Ayacucho es la que muestra mayor incidencia de quejas en las cinco regiones estudiadas. Sin embargo, como ya se ha mencionado, no significa que en dicha región haya mayor incidencia de casos que representen irregularidades o faltas a la ética pública en el desarrollo de los programas sociales. Si, en cambio, representa un indicador de que la ciudadanía ayacuchana ejercita más su derecho a quejarse frente a situaciones en la que percibe que le son vulnerados sus derechos.
2. El Programa Juntos tiene la mayor incidencia de quejas de los Programas sociales en la Defensoría del Pueblo. Esto se puede deber a que dicho programa beneficia a las personas de mayor vulnerabilidad y tiene una cobertura a nivel nacional, de modo que puede generar mayor demanda pública en la ciudadanía.
3. Los desayunos escolares es el programa más quejado, después del programa Juntos. Nuevamente, nos encontramos frente a un programa de cobertura nacional y que además beneficia a una población de suma vulnerabilidad como son los niños de escuelas públicas. Como se sabe, este tipo de público beneficiario está sostenido por organizaciones sociales de tipo familiar, como son los colectivos de madres y diversas organizaciones sociales de base, que por lo general movilizan opinión pública en ámbitos locales y ejercitan su relación con el Estado a través de la denuncia.
4. Las quejas recibidas por la Defensoría del Pueblo respecto a los programas sociales descritos, se refieren básicamente a situaciones de ineficiencia en la administración de dichos programas. Estas ineficiencias no constituyen actos de corrupción, algunos, en cambio si pueden constituir riesgos de corrupción, lo cual demandaría un análisis más exhaustivo para encontrar la vinculación entre la falla administrativa en la ejecución del programa, y la vulneración de la ética pública.

IX. BIBLIOGRAFÍA

- Albán, Walter. “Condiciones para una estrategia eficaz contra la corrupción”. En: *Brújula Edición Especial: La Corrupción*. Año 8, N° 15. Octubre 2007.
- Alcázar, Lorena; Cueto, Santiago y Pilar Sanz (2009). *Presupuesto Evaluado: Programa Nacional de Movilización por la Alfabetización – PRONAMA*. Informe Final. Lima: Ministerio de Economía y Finanzas.
- Arróspide, Mario (2009). *Presupuesto Público Evaluado: Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres – JUNTOS*. Informe Final. Lima: Ministerio de Economía y Finanzas.
- Arróspide, Mario (Coord.); Rozas, Karina y José Valderrama (2009). *Presupuesto Evaluado: Seguro Integral de Salud*. Lima: Ministerio de Economía y Finanzas.
- Asociación Civil Transparencia (2007). *Control desde el Estado. Integridad, responsabilización y calidad en la gestión pública*. En Guías temáticas: Reformas clave para un Estado en buen estado. Lima: Asociación Civil Transparencia.
- Banco Mundial (2010). *Mejorando el Proceso de Adquisiciones y Suministros para fortalecer la eficacia nutricional del Programa Vaso de Leche del Perú*. Lima: Banco Mundial.
- Contraloría General de la República (2008). *Programas Sociales en el Perú. Elementos para una propuesta desde el control gubernamental*. Lima: Cooperación Alemana al Desarrollo (GTZ).
- Contraloría General de la República (2009). *Informe Macro N° 038-2009-CG/PSC-IM: Informe Macro de Auditorías y Visitas inopinadas al Programa del Vaso de Leche*. Lima: Contraloría General de la República
- Contraloría General de la República (2009). *Informe Macro N° 227-2009-CG/PSC-IM: Evaluación de la Gestión de los Programas Sociales desde la perspectiva del control—Julio 2007 a Junio 2008*. Lima: Contraloría General de la República
- Contraloría General de la República (2010). *Marco conceptual del control gubernamental de los programas sociales*. Lima: Contraloría General de la República y GTZ.
- Contraloría General de la República (s.a.). *Informe Veedurías Ciudadanas al Programa de Apoyo Directo a los más Pobres "Juntos". Julio-Agosto 2007*. Lima: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- De la Cruz Arteta, José Enrique (2005). *Transparencia y Responsabilización Social: Pilares Básicos en la Institucionalización de la Lucha Contra la Corrupción*. Lima. En: http://www.cibera.de/fulltext/12/12796/blogs/revista/29/PONENCIA_GUATEMALA.pdf
- Defensoría del Pueblo (2001). *El acceso a la información pública y la “cultura del secreto”*. Lima: Cooperación Alemana al Desarrollo, GTZ.
- Defensoría del Pueblo (2009). *Aportes de la Defensoría del Pueblo para una Educación sin Corrupción*. En serie Informes Defensoriales – Informe N° 147. Lima: Defensoría del Pueblo.
- Defensoría del Pueblo (2009). *El derecho de acceso a la información pública. Normativa, jurisprudencia y labor de la Defensoría del Pueblo*. En serie Documentos Defensoriales – Documento N° 09
- Defensoría del Pueblo (2010). *Defensoría del Pueblo, Ética Pública y Prevención de la Corrupción*. En serie Documentos Defensoriales – Documento N° 12. Lima: Defensoría del Pueblo.
- Dirección General de Asuntos Económicos y Sociales del Ministerio de Economía y Finanzas (2006). *Guía para el llenado de la ficha consolidada de inventario de los programas sociales*. Lima: MEF.
- Dirección General de Descentralización (s.a.) *Comité de Gestión de los Programas de Complementación Alimentaria*. Lima: Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social.
- Dirección Nacional de Presupuesto Público (s.a.). *Descripción del Servicio: Evaluación de Impacto del Programa Nacional Wawa Wasi*. Lima: Ministerio de Economía y Finanzas.

- Dirección Nacional de Presupuesto Público (s.a.). *Informe de Recomendaciones de Presupuesto Evaluado. Programa Nacional de Asistencia Alimentaria (PRONAA)*. Lima: Ministerio de Economía y Finanzas.
- Dirección de Promoción, Asistencia Técnica y Capacitación (2007). *Monitoreo y evaluación de Programas Sociales*. Lima: Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social.
- Francke, Pedro (2002). *¿Qué nos dicen las recientes investigaciones sobre programas sociales? Una nota para la discusión*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Gerencia de Programas Sociales (s.a.). *Informe Macro: Diagnóstico situacional de los Programas Sociales en el Perú al Tercer trimestre 2006*. Lima: Contraloría General de la República.
- Gerencia de Programas Sociales (s.a.). *Informe sobre los Programas de Complementación Alimentaria transferidos a las Municipalidades Provinciales al Tercer Trimestre del 2006*. Lima: Contraloría General de la República.
- Instituto Cuanto (2003). *De Beneficiarios a Clientes: Aplicación de la “Libreta de Calificaciones” a Programas Sociales en Perú*. Lima: Ministerio de Economía y Finanzas.
- Instituto Internacional de Investigación Educativa para la Integración y Convenio Andrés Bello (2009). *Informe de la Evaluación del Programa Nacional de Movilización por la Alfabetización (PRONAMA) del Ministerio de Educación de la República del Perú. Período 2006-2008*. Resumen Ejecutivo. Lima: Instituto Internacional de Investigación Educativa para la Integración y Convenio Andrés Bello.
- Klitgaard, Robert (1990). *Controlando la Corrupción*. La Paz: Quipus.
- Machicao, José Carlos (Coord.); Andrade, Raúl y Arturo Barra (2009). *Presupuesto Evaluado: Agua para Todos*. Informe Final. Lima: Ministerio de Economía y Finanzas.
- Monteblanco Matos, Elmer (2007). *Informe Macro de los Programas de Complementación y Nutrición Alimentaria*. Lima: Gerencia de Estudios y Control de Gestión de Contraloría General de la República.
- Olivera, Mario (2002). *Sociología de la Corrupción. Una base científica para emprender reales políticas anticorrupción*.
- Olivera, Mario (2006). *Cómo combatir y prevenir la corrupción*. Lima: INEA.
- Suárez Bustamante, Miguel (2003). *Caracterización del Programa del Vaso de Leche*. Lima: Dirección General de Asuntos Económicos y Sociales del Ministerio de Economía y Finanzas.
- Vásquez, Enrique (2006). *Programas sociales ¿de lucha contra la pobreza?: casos emblemáticos*. Lima: CIES - CIUP.
- Vásquez, Enrique y otros (2003). *Gerencia Social. Diseño, monitoreo y evaluación de proyectos sociales*. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico: IDRC.
- Vera La Torre, José Carlos (2003). *Cobertura y Financiamiento del Seguro Integral de Salud en el Perú*. Lima: CIES y Foro Salud.

Normativa:

- Ley N° 24059, promulgada con fecha 04.01.1985 - Crean el Programa del Vaso de Leche en todos los Municipios Provinciales de la República.
- Ley N° 26520, publicada el 08.08.1995 – Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo.
- Ley N° 27470, publicada el 03.06.2001 - Ley que establece normas complementarias para la ejecución del Programa del Vaso de Leche.
- Ley N° 27785, publicada el 23.07.2002 - Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República
- Ley N° 27815, publicada con fecha 13.08.2002 - Ley del Código de Ética de la Función Pública
- Ley N° 28487, publicada con fecha 11.04.2005 - Se otorga rango de Ley al Decreto Supremo N° 003-2002-PROMUDEH.
- Ley N° 29158, publicada con fecha 20.12.2007 - Ley Orgánica del Poder Ejecutivo

- D.S. N° 002-2003-PCM, publicado con fecha 03.01.2003 - Aprueban las “Bases para la Estrategia de Superación de la Pobreza y Oportunidades Económicas para los Pobres”.
- D.S. N° 064-2004-PCM, publicado con fecha 08.09.2004.- Aprueban Plan Nacional para la Superación de la Pobreza 2004-2006.
- D.S. N° 066-2004-PCM, publicado con fecha 08.09.2004 - Aprueban la Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria 2004-2015.
- D.S. N° 032-2005-PCM, publicado con fecha 07.04.2005.- Crean el Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres.
- D.S. N° 029-2006-PCM, publicado con fecha 06.06.2006.- Modifican DS N° 009-2004-PCM, mediante el cual se aprobaron acciones para el fortalecimiento de los Programas y Proyectos Sociales.
- D.S. N° 080-2006-PCM, publicado con fecha 04.11.2006 - Disponen actualizar el inventario de programas sociales y el establecimiento de lineamientos para su fusión, articulación y/o integración.
- D.S. N° 082-2006-PCM, publicado con fecha 14.11.2006 - Dictan medidas complementarias para la mejor aplicación de la actualización del inventario de Programas Sociales dispuesta por el Decreto Supremo N° 080-2006-PCM.
- D.S. N° 004-2007-MIMDES, publicado con fecha 05.05.2007 - Aprueban la fusión de los Programas Nutricionales del Programa Nacional de Asistencia Alimentaria - PRONAA del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social - MIMDES
- D.S. N° 017-2007-VIVIENDA, publicado con fecha 08.05.2007 - Disponen la creación del Programa Integral de Mejoramiento de Barrios y Pueblos y aprueban la fusión de diversos Programas de Vivienda del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento
- D.S. N° 029-2007-PCM, publicado con fecha 30.03.2007 - Aprueban el Plan de Reforma de Programas Sociales.
- D.S. N° 055-2007-PCM, publicado con fecha 02.07.2007 - Aprueba la Estrategia Nacional “CRECER” que establece la intervención articulada de entidades del Gobierno Nacional, Regional y Local vinculadas con la lucha contra la desnutrición crónica infantil.
- D.S. N° 080-2007-PCM, publicado con fecha 08.09.2007 - Aprueba del Plan de Operaciones de la Estrategia Nacional CRECER
- D.S. N° 002-2008-MIMDES, publicado con fecha 06.03. 2008 - Aprueban Reglamento de la Ley N° 28540, Ley que crea el Registro Unificado Regional de Beneficiarios de los Programas Sociales
- D.S. N° 006-2008-EF, publicado con fecha 24.01.2008 - Declaran prioritaria la ejecución de proyectos de inversión pública sociales
- D.U. N° 048-2010, publicado con fecha 11.07.2010 – Establecen medidas extraordinarias para la implementación de mecanismos para el incremento de la cobertura del aseguramiento en salud.
- Resolución de Contraloría General N° 142-2008-CG, publicada el 12.04.2008 - Contralor General autoriza aprobar Directiva “Información a ser recibida por la Contraloría General de la República con relación al Gasto y Ración del Programa del Vaso de Leche”
- R.M. N° 399-2004-PCM, publicada el 22.12.2004 – Sistema de Focalización de Hogares y Directiva de Organización y Funcionamiento

X. ANEXOS

Anexo I: Metodología Para La Elaboración Del Reporte

Este reporte ha sido elaborado para la Defensoría del Pueblo por el Programa Umbral Anticorrupción con el objetivo de:

- Contribuir con la promoción de la ética pública y prevención de la corrupción en los Programas Sociales.
- Identificar vulnerabilidades en los Programas Sociales frente a la corrupción y faltas contra la ética pública.
- Promover mecanismos idóneos para fortalecer la institucionalidad de los Programas Sociales para fomentar la ética pública y prevenir riesgos de corrupción.

Para lograr los objetivos del reporte, se realizó el trabajo así estructurado:

Estudio Preliminar: Identificación de problemática y situación de los Programas Sociales Eje 1.

La elaboración del reporte parte de la revisión de la situación actual de los Programas Sociales. Para entenderla se analizó el proceso de reforma llevado a cabo a partir del Plan Nacional de Superación de la Pobreza con la definición de los tres ejes sobre los que más adelante se organizarían los programas.

Se revisó la normatividad que regula los procesos de reforma, reordenamiento y fusión de los programas sociales en los últimos años.

En esta etapa, además, se revisaron los informes y evaluaciones de algunos programas del Eje 1, realizados por organismos nacionales, estatales y de la sociedad civil, e internacionales.

Mapeo de los Programas Sociales: Identificación de actores, procesos y actividades de Programas Sociales (elaboración de matrices).

Para la identificación de actores, procesos y actividades se tomó como referencia los Informes de Evaluación del Presupuesto Público Evaluado del Ministerio de Economía y Finanzas, las evaluaciones de la Contraloría, los estudios realizados a algunos programas y los documentos internos que los regulan.

Este mapeo nos permitió clarificar las relaciones entre los actores, sus funciones y responsabilidades, y las actividades al interior de los programas que permiten el funcionamiento del mismo.

Análisis de vulnerabilidades en los procesos de los Programas Sociales según actividades identificadas

A partir del mapeo anterior en la cual se pudo identificar las actividades para llevar a cabo los procesos de los programas, se realizó una revisión de gabinete para identificar aquellas que pudieran considerarse vulnerables.

La clasificación de vulnerabilidad se presentó según los siguientes criterios:

- Las actividades y los procedimientos no están claramente establecidos en ningún documento interno del programa.
- Como consecuencia de ello, no están identificados los responsables de cada actividad.
- No existe suficiente información respecto a los criterios de acción en los procesos.

Validación

La validación de las vulnerabilidades encontradas se realizó contrastando nuestros hallazgos con cuatro fuentes:

- (1) Las conclusiones y recomendaciones hechas por las evaluaciones del presupuesto público del MEF;
- (2) los hallazgos encontrados por la Contraloría General de la República en sus informes;
- (3) el reporte de las quejas recogidas por el Comité de Supervisión de Transparencia y Supervisión de Juntos; y
- (4) el reporte de las quejas recogidas por la Defensoría del Pueblo en las cinco zonas donde interviene el Programa de Ética Pública, Prevención de la Corrupción y Políticas Públicas de la Defensoría.

Las dos primeras nos permitieron corroborar con los hallazgos encontrados por otras evaluaciones cuáles son las debilidades del Programa. Las segundas, permitieron contrastar nuestras conclusiones sobre los procesos más vulnerables con lo que acontece en la realidad con los beneficiarios y los problemas que ellos reportan.

Reestructuración de consultoría COPEME

A partir del análisis de vulnerabilidades planteado, en base a la revisión de procesos y actividades, se pasó a reestructurar la consultoría elaborada por COPEME sobre el Programa Juntos. Si bien esta consultoría también concluye en los riesgos de corrupción que presenta el programa Juntos en los llamados “momentos de la verdad”, la metodología usada para llegar a ellos es diferente por lo cual se necesitó revisar detalladamente las coincidencias en los procesos identificados.

Las fuentes utilizadas para elaborar el reporte son:

1. Evaluaciones a los Programas Sociales: Ministerio de Economía y Finanzas y Contraloría (fuentes estatales)
2. Estudios sobre Programas Sociales: Cooperación Técnica, Organismos Internacionales y Sociedad Civil.
3. Normas y Documentos internos de los Programas Sociales
4. Páginas Web y sistemas de información de los Programas Sociales
5. Reporte de quejas presentadas a la DP sobre Programas Sociales y Juntos.
6. Informe para el primer reporte especial de la Defensoría del Pueblo en materia de corrupción, elaborado por COPEME.

Anexo 2: Metodología Para La Elaboración Del Estudio De Caso: Juntos¹³¹

Algunos instrumentos que se utilizaron para analizar los macroprocesos en JUNTOS son:

- Metodología participativa: Taller de trabajo con Alcaldes,
- Cuestionario orientado a beneficiarios de JUNTOS (Ver modelo de cuestionario a beneficiarios en el Anexo N°)
- Entrevistas estructuradas a profundidad con funcionarios que dirigen el Programa: para ello, se consideraron dos niveles: un grupo de funcionarios de la sede central, particularmente a los 9 Directivos, gerentes y/o subgerentes que administran el Programa (ver Cuadro N°) y 40 promotores regionales quienes son el punto de contacto con los clientes. El modelo para la guía para entrevista se muestra en el Anexo N°
- Entrevistas a profundidad con stakeholders públicos y privados. La guía para las entrevistas véase en el Anexo N°

Herramientas seleccionadas de acuerdo al proceso operativo del Programa

Las herramientas que han sido propuestas para relevar la información de los diferentes puntos de contacto, obedecen a los procesos a los que se encuentran asociados. A continuación, se detallan las herramientas que fueron aplicadas según procesos en el siguiente cuadro:

HERRAMIENTAS DE LEVANTAMIENTO DE INFORMACIÓN SEGÚN LOS PROCESOS OPERATIVOS DEL PROGRAMA JUNTOS

Macroproceso	Herramienta	Justificación
Focalización/inscripción	Entrevistas a Funcionarios del programa Juntos - Gerencia de Operaciones	El proceso de focalización nacional y elección de distritos es realizado por personal de la Gerencia de Operaciones, por lo que se obtendrá información en entrevistas directamente al personal.
	Entrevistas a los promotores de Juntos	La validación es realizada por los promotores quienes con su experiencia pueden darnos mayor información del punto de contacto que surge en este momento, así como cierta casuística que ha podido observar.
	Entrevistas a funcionarios del INEI	En el proceso de Focalización se realiza el barrido censal a cargo del INEI. Al ser ellos quienes realizan el proceso, el personal del INEI puede detallar el proceso, así como las coordinaciones previas entre el INEI y el Programa.
	Taller de trabajo con los alcaldes	La validación comunal se da en una reunión con las personas de la comunidad y autoridades del pueblo (alcaldes), con la finalidad que la relación de beneficiarios del programa sean validada por la comunidad. Es entonces el alcalde quién conoce ese proceso, y tiene conocimiento de la casuística.
Acompañamiento y cumplimiento de condicionalidad	Cuestionario al beneficiario del programa	El cuestionario busca relevar información desde la perspectiva de los beneficiarios, del servicio y de casos atípicos que ocurren en su comunidad respecto al pago del beneficio.

¹³¹ Metodología empleada por COPEME para realizar el “Informe para el primer reporte especial de la Defensoría del Pueblo en materia de corrupción”, marzo 2010.

Macroproceso	Herramienta	Justificación
Pagos	Cuestionario orientado al beneficiario del programa	El cuestionario busca relevar información desde la perspectiva de los beneficiarios, sobre todo en aquellos casos que el dinero es entregado por las empresas transportadoras.
	Entrevistas estructuradas a miembros del Comité Nacional de Supervisión y Transparencia	Respecto a los casos de quejas que llegan hasta ellos, y de las investigaciones que han sido realizados por este comité para resolver las quejas de los beneficiarios.
Suspensión	Entrevistas estructuradas a miembros del Comité Nacional de Supervisión y Transparencia	Respecto a los casos de quejas que llegan hasta ellos, y de las investigaciones que han sido realizados por este comité para resolver las quejas de los beneficiarios.
	Cuestionario orientado al beneficiario del programa	En el cuestionario se incluirá preguntas acerca de las suspensiones.

Fuente: Elaboración propia

Aplicación de instrumentos

A continuación, se presenta la información y formatos de cada una de las herramientas seleccionadas:

a) Taller de Alcaldes: percepción de los alcaldes sobre la presencia de JUNTOS

Taller desarrollado con tres alcaldes de los distritos de Usquil (Sr. Heli Verde Rodríguez), Agallpampa (Sr. Víctor Ponce Zavaleta) y Salpo (Sr. Sigifredo Rojas Guevara), de la Provincia de Otuzco, Región La Libertad, reunión que se llevo a cabo el día 20 de Marzo del año 2010. Dado el escaso numero de personas entrevistadas y al no ser una muestra representativa, la información relevada solo podrá considerarse como referencial, no pudiéndose realizar ninguna generalización sobre sus resultados.

El taller tuvo tres momentos metodológicos: (i) Precisiones conceptuales acerca de la corrupción; (ii) Identificación, priorización y selección de las principales experiencias; (iii) Intercambio de información, debate, consolidación de la información de las principales lecciones aprendidas sobre la materia.

b) Cuestionario a beneficiarios de JUNTOS

La aplicación de este instrumento estuvo orientada a obtener información respecto a la correcta aplicación del Programa y recepción de los beneficios que éste otorga. Se trata de información calificada, pero no estadísticamente valida. Los informantes fueron elegidos aleatoriamente y se obtuvieron 100 encuestas en tres regiones representativas donde opera el Programa (Ayacucho, Junín, Cusco y una adicional en La Libertad a propósito de la realización del taller). El criterio para elegir tales departamentos fue básicamente que en dichas regiones están entre las cinco primeras regiones donde se inició el programa, además de contar con el apoyo de los Coordinadores Regionales del Programa Juntos en esas ciudades, quienes facilitaron la ubicación de beneficiarios en las zonas más accesibles geográficamente, dado que el Programa por estar dirigido a mujeres en pobreza y extrema pobreza, tiene a beneficiarias en zonas muy alejadas a las principales ciudades.

c) Entrevistas a funcionarios de JUNTOS

Realizadas a funcionarios del programa de la sede en Lima, quienes conocen el programa a nivel macro y a los promotores del Programa Juntos quienes conocen el programa a un nivel mucho más operativo y son quienes tienen el contacto principal con los beneficiarios y finalmente una entrevista a un funcionario del Comité Nacional de Supervisión y Transparencia a nivel Regional.

d) Entrevistas a stakeholders

Se realizó entrevistas a stakeholders relacionados con el Programa; funcionarios de sectores vinculados (MEF) y expertos en la transparencia y control de programas sociales. Para el caso de los stakeholders, se elaboraron guías para realizar entrevistas a los funcionarios del Ministerios Economía y Finanzas, así como para el Comité Nacional de Supervisión y Transparencia.

Adicionalmente se ha entrevistado a un ex -miembro del Directorio del Programa Juntos, expertos del sector además de especialistas e investigadores que trabajan la temática de corrupción y/o programas sociales.

Identificación de espacios de vulnerabilidad

Para identificar las condiciones de vulnerabilidad se han tomado en cuenta situaciones resultantes de la interacción entre algún funcionario público y los beneficiarios, así como entre funcionarios públicos. La “masa crítica” de situaciones analizadas para asignarles un peso relativo, es como sigue:

Instrumento	Nº	Situaciones identificadas asociadas a riesgos de corrupción¹³²
Encuestas a Beneficiarios	100	350
Entrevistas a Funcionarios de JUNTOS y Sector Público	11	50
Entrevistas a Promotores de JUNTOS	40	101
Casos Identificados del Comité Nacional de Supervisión y Transparencia	2445	669
Taller con Alcaldes	3	12
Entrevistas a Especialistas de Sociedad Civil	6	26
TOTAL	2605	1208

En base al total de número de casos/ocurrencias identificadas (1208), se procedió a establecer un criterio basado en la cantidad de repeticiones de posibilidades de corrupción (la cual incluye denuncias y hechos comprobados). En este sentido, a fin de señalar si un evento es de alto riesgo, medio o bajo se utilizó como sistema de estratificación el método de “evaluación multicriterio”, el cual señala que en base a la cuantificación de un número de casos, se genera una sintetización y estratificación de éstas a través de un sistema de puntaje. Luego se debe traducir concretamente la importancia relativa de los criterios por un sistema de ponderación. Estos niveles se basan en valores de criterios asociados a cada alternativa y los objetivos y preferencias de los decisores.

Con la finalidad de establecer un parámetro asociado a la probabilidad de ocurrencia se ha tomado como referencia la siguiente estratificación:

Grado	Descripción
Alto	Cuando la misma ocurrencia ha sido manifestada más de 3 veces en las entrevistas, encuestas y casos identificados, etc.
Medio	Cuando la misma ocurrencia ha sido mencionada en dos o tres veces en las entrevistas , encuestas y casos

¹³² Incluye Repeticiones

Grado	Descripción
	identificados, etc.
Bajo	Si la ocurrencia ha sido manifestada sólo una vez o ninguna.

e) Momentos de la verdad identificados

Los momentos de verdad que fueron identificados en base a los macroprocesos relevados en el capítulo anterior y, que sirvieron para identificar el mapa de riesgos se pueden observar en le siguiente cuadro:

CUADRO N° 14
Momentos de Verdad por cada Funcionario

Funcionario	Momento de verdad
Promotores	<ul style="list-style-type: none"> • Firma del acuerdo de cumplimiento • Visitas a beneficiarios en seguimiento • Verificación de condicionalidades (con profesor/director o con personal de salud) • Presentación de reclamo por suspensión.
Profesores	<ul style="list-style-type: none"> • Verificación de condicionalidades por parte del promotor. • Dictado de clases. • Talleres a los padres de familia.
Personal del Centro de Salud	<ul style="list-style-type: none"> • Verificación de condicionalidades por parte del promotor. • Atención a beneficiarias. • Capacitación en temas de salud.
Directores	<ul style="list-style-type: none"> • Verificación de condicionalidades por parte del promotor. • Dictado de clases. • Talleres a los padres de familia.
Personal encuestador del INEI	<ul style="list-style-type: none"> • Toma de encuesta para la ficha socioeconómica
Personal del BN	<ul style="list-style-type: none"> • Pago a las beneficiarias
Personal de Empresas Transportadoras	<ul style="list-style-type: none"> • Pago a las beneficiarias

Fuente: Entrevistas Funcionarios Juntos
Elaboración: Propia

Anexo 3: Matriz De Procesos Y Actividades Generales De Los Programas Sociales Del Eje I

PROCESOS Y ACTIVIDADES GENERALES DE LOS PROGRAMAS SOCIALES DEL EJE I		
PROGRAMAS	PROCESOS	ACTIVIDADES GENERALES
I. Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres – JUNTOS	1. Focalización (geográfica e individual) y Recertificación	<ul style="list-style-type: none"> Consejo Directivo solicita a MEF listado de distritos focalizados. MEF define criterios para focalización geográfica MEF selecciona y ordena distritos para intervención Juntos aprueba operaciones en los distritos focalizados. Elabora y aprueba ficha socioeconómica para focalización individual. Coordinación del proceso censal (contrata al INEI para realización de barridos censales) Determinación de Hogares Preseleccionados Juntos remite lista de preseleccionados a RENIEC Difusión de la intervención del programa a nivel regional Inducción de promotores sociales Validación de Hogares pre-seleccionados a nivel comunal. Anualmente se hace una revisión de los hogares que cumplen 4 años a través del FSU-SISFOH.
	2. Proceso Operativo de Evaluación de la Oferta de Servicios de Salud y Educación	<ul style="list-style-type: none"> Identificar la capacidad de oferta de servicios de salud y educación en las zonas focalizadas y para la población objeto (para el 2011, se ubica geográficamente y establece área de influencia por atención a los centros poblados). Evaluar capacidad disponible a nivel de Establecimiento de Salud e Institución Educativa. Convenios con Gobiernos Regionales y Locales para promover la deficiencia de oferta de servicios.
	3. Proceso Operativo de Afiliación de Hogares	<ul style="list-style-type: none"> Juntos cuenta con lista validada de hogares Hogares completan formatos de identificación y asistencia a servicios y carta de acuerdos En caso, inician individualmente trámite de RENIEC En caso, afiliación al SIS Registro de Titulares e inscripción de miembros en servicios básicos en los sectores Suscripción de acuerdos de compromisos Incorporación de hogares a padrón de beneficiarios Verificación del proceso de afiliación Verificación de la calidad del barrido censal Actualización y mantenimiento del Padrón General de Hogares

PROCESOS Y ACTIVIDADES GENERALES DE LOS PROGRAMAS SOCIALES DEL EJE I

PROGRAMAS	PROCESOS	ACTIVIDADES GENERALES
	4. Proceso Operativo de Corresponsabilidad en Salud-Nutrición	<ul style="list-style-type: none"> • Habilitación del servicio y programación de citas. • Titular y miembro asisten al centro de salud para atención de la prestación del programa. • El personal del establecimiento de salud registra a las madres y niños en la tarjeta de atención y elabora listado de miembros y beneficiarios. • Promotor hace seguimiento de la atención. • Centro de Salud envía a la Gerencia de Minsa los registros. • Juntos hace medición de asistencia y control de corresponsabilidad. • Gerencia del Minsa puede verificar información visitando a beneficiario.
	5. Proceso Operativo de Corresponsabilidad en Educación	<ul style="list-style-type: none"> • Profesor registra asistencia de clases del beneficiario y proporciona información a promotores de Juntos. • Promotor hace seguimiento de ello y recopila los registros de asistencia, para entregárselos a la Gerencia de Minedu y esta a la Gerencia de Juntos. • Juntos hace medición de asistencia y control de corresponsabilidad. • Gerencia de Minedu puede verificar información visitando a beneficiario.
	6. Proceso Operativo de Transferencia de Incentivo Monetario	<ul style="list-style-type: none"> • Planificación anual de pago a beneficiarios y abonos del servicio del pago anual para el Banco de la Nación • Implementación de puntos de pago mensual • Programación y Cronogramas de fechas de pago • Generación del padrón de pagos d beneficiarios • Transferencia de fondos condicionados • Ejecución del operativo de pago por parte del Banco de la Nación • Supervisión del servicio de pago • Incentivos o premios institucionales para premiar la participación y el cumplimiento de obligaciones a los establecimientos de salud y educación.
	7. Proceso Operativo de Servicio de Atención al Usuario	<ul style="list-style-type: none"> • Atención Call-Center Banco de la Nación y Juntos • Atención Buzones en las agencias y transportadoras • Canal de información reportado a través de la ventanilla social local (VSL)
	8. Contratación y adquisición de bienes y servicios / Acuerdos Interinstitucionales	<ul style="list-style-type: none"> • Preparación del expediente de bienes y servicios • Aprobación del expediente por el MEF • Se genera el devengado por SUNAT y lo aprueba el MEF • Firma de acuerdos interinstitucionales para asegurar la participación y el cumplimiento de los roles asignados a cada una de las entidades

PROCESOS Y ACTIVIDADES GENERALES DE LOS PROGRAMAS SOCIALES DEL EJE I

PROGRAMAS	PROCESOS	ACTIVIDADES GENERALES
		vinculadas a Juntos.
	9. Proceso Operativo de Monitoreo y Evaluación	<ul style="list-style-type: none"> • De monitoreo • De supervisión • De evaluación
II. Programa Nacional Wawa Wasi	I. Proceso de focalización	<ul style="list-style-type: none"> • Macrofocalización: El programa focaliza selecciona las regiones y distritos a intervenir tomando como referencia el mapa de pobreza de FONCODES , y adicionalmente los indicadores de salud de ENDES y los de analfabetismo y deserción escolar del MINEDU. • Mesofocalización: Una vez identificados los distritos, los gobiernos locales, en coordinación con el equipo técnico del PNWW, elaboran una lista de territorios preseleccionados, aunque finalmente la apertura de un local del Wawa Wasi dependerá de la demanda del servicio por parte de la comunidad. • Focalización individual: En cada zona seleccionada se constituye un comité de gestión que, con los resultados de un proceso de autodiagnóstico, seleccionará a los hogares y niños beneficiarios de la zona. El proceso de autodiagnóstico es llevado a cabo por miembros de la comunidad, en particular el Grupo Promotor, con apoyo del equipo del PNWW. En este proceso se determinan las zonas (sectores, manzanas, calles, según sea el caso) donde se aplicará una encuesta a todos los hogares para recolectar información sobre situación socioeconómica, condiciones de vida, situación de las viviendas, situación de la familia, situación de la mujer, entre otros. Desde oct. 2009 se usa la FSU – SISFOH, aplicable a hogares y actores comunales. • Hacen una evaluación de condiciones mínimas sobre acceso al transporte, a centros de salud y mercados o centros de abastos. • En el 2006, se culminó un proceso de relocalización, teniendo en cuenta las actividades anteriores.
	2. Proceso de Instalación	<ul style="list-style-type: none"> • Instalación del Grupo Promotor en etapa inicial de instalación del Programa: la asamblea comunitaria lo elige. • Instalación del Comité Gestión: elegido por miembros representativos y en asamblea comunal. • Instalación de los Consejos de Vigilancia: instancia comunal • La Sede Descentralizada del Programa Nacional Wawa Wasi conjuntamente con el Comité de Gestión seleccionan a los actores comunales que

PROCESOS Y ACTIVIDADES GENERALES DE LOS PROGRAMAS SOCIALES DEL EJE I

PROGRAMAS	PROCESOS	ACTIVIDADES GENERALES
		<p>ofrecerán el servicio de atención integral en los Wawa Wasis: madres cuidadoras y madre cuidadora guía., como a las socias de cocina y servicio alimentario.</p> <ul style="list-style-type: none"> Las madres cuidadoras son seleccionadas considerando los resultados de exámenes físicos y psicológicos, y las condiciones de seguridad y habitabilidad de sus viviendas (en el caso de los Wawa Wasi familiares). Wawa Wasi Institucional: por la suscripción de Convenios de Cooperación entre el Programa Nacional Wawa Wasi y las instituciones públicas y/o privadas permitiendo ampliar la cobertura de atención con los recursos de las instituciones y la propuesta técnica del Programa Nacional Wawa Wasi; innovan al combinar la acción del Estado con la participación responsable de las instituciones a favor de sus trabajadores, sus hijos y en algunos casos su entorno local.
	3. Proceso de selección de familias	<ul style="list-style-type: none"> Los comités de gestión y grupos promotores ejecutan acciones de sensibilización y organización con las familias preseleccionadas. para que inscriban a sus hijos en el Wawa Wasi. Los padres de familia interesados acuden al grupo promotor a inscribir a sus hijos y deben llevarlos para una evaluación inicial del CRED y de su estado de salud, resultados que se registran en la base de datos para el seguimiento de su desarrollo. Los padres usuarios firman un compromiso con los miembros del comité de gestión para la asistencia puntual y regular de sus hijos al Wawa Wasi. En los casos en los que la demanda supera a la oferta de espacio de un local del Wawa Wasi, se seleccionan a los hogares beneficiarios considerando criterios adicionales de vulnerabilidad.
	4. Proceso de Intervención	<ul style="list-style-type: none"> Intervenciones articuladas en salud, nutrición, aprendizaje y seguridad con la participación organizada de las familias y la comunidad en un ambiente de afecto que beneficia el desarrollo de todas las capacidades del niño. Capacitación inicial a cargo del equipo técnico de la sede, y posteriores capacitaciones en el transcurso del año dirigidas a la unidad coordinadora, sedes regionales y actores comunales. Las madres cuidadoras junto con los integrantes del comité de gestión son los encargados de

PROCESOS Y ACTIVIDADES GENERALES DE LOS PROGRAMAS SOCIALES DEL EJE I

PROGRAMAS	PROCESOS	ACTIVIDADES GENERALES
		<p>acondicionar e implementar sus viviendas para el funcionamiento del servicio.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Sistema de Vigilancia en Salud: Está constituido por el seguimiento que realiza la comunidad organizada y/o el equipo de la Sede Desconcentrada del Programa Nacional Wawa Wasi a las niñas y niños en aquellos aspectos relacionados a la salud física. • Atención en Salud: Se refiere a las acciones dirigidas desde el Ministerio de Salud, a través del Seguro Integral de Salud, con la intermediación del Programa Nacional Wawa Wasi. Desde el programa se impulsan diversas Campañas de Salud para los beneficiarios del servicio. • Ambientes saludables en los Wawa Wasi y servicios alimentarios: Se fortalecen prácticas de higiene en los beneficiarios del servicio y en los actores comunales. De igual manera, se crean las condiciones propicias para la atención mediante el saneamiento básico de los Wawa Wasis. • Atención Alimentaria por grupo etéreo, dieta diversificada, atención segura y activa y vigilancia para medir mejoras en el estado nutricional del niño/a. • Acciones para lograr la construcción de conocimientos, actitudes y comportamientos, el cual se produce en la interacción que las niñas y niños tienen con el mundo que les rodea. • Brindan espacios físicos seguros, en condiciones de salubridad, los cuales cuentan con la implementación básica para la Atención Integral de las niñas y niños usuarios. • Promueven en las niñas y niños usuarios, prácticas saludables de crianza infantil a través de los componentes de atención integral; siendo las familias usuarias las principales responsables del desarrollo y atención de los niños; diseñándose para ello una serie de estrategias que promuevan la participación activa y comprometida de las familias. • Wawa Wasi Institucional: es una modalidad en respuesta a la demanda de servicios de cuidado diurno, la cual propone una gestión compartida entre el Estado y la Institución auspiciadora para promover servicios de Atención Integral a favor de las niñas y niños.
	5. Proceso de administración y	<ul style="list-style-type: none"> • Solicitud de los recursos por el Comité de Gestión en función del número de niños que realmente

PROCESOS Y ACTIVIDADES GENERALES DE LOS PROGRAMAS SOCIALES DEL EJE I

PROGRAMAS	PROCESOS	ACTIVIDADES GENERALES
	transferencia de recursos	<p>asisten a los Wawa Wasis en Formatos de Requerimientos de Fondos.</p> <ul style="list-style-type: none"> • El Comité de Gestión mensualmente recibe recursos del Programa Nacional Wawa Wasi para los gastos de administración del comité, costos del servicio de atención alimentaria a los Wawa Wasis y la asignación de estipendio de incentivos económicos a la Madre Cuidadora. • (Recursos destinados a) Adquisición de alimentos, materiales y otros priorizando su compra en el mercado local de acuerdo a la cultura de crianza propia en la comunidad promoviendo la elaboración de alimentos con canastas regionales. • Capacitación de los miembros del Comité de Gestión para la administración de los recursos recibidos. Dicha administración está basada en un Modelo de Transferencia Condicionada, es decir, para transferir los recursos solicitados, en este caso por los Comités de Gestión, la entidad ejecutora deberá comprobar el cumplimiento de los compromisos establecidos, que se consignan en los convenios de gestión e instrumentos institucionales, como son los lineamientos (para cada uno de los componentes del Programa) y cuales son los resultados que se esperan lograr, además de las metas de atención por Comité de Gestión. <p>(considerar las acciones de transferencia de funciones por asuntos de descentralización que se están realizando)</p>
	6. Proceso de Monitoreo y Control	<ul style="list-style-type: none"> • Desde las Gerencias de Línea se realiza el monitoreo de las acciones a través de una serie de instrumentos de acompañamiento y evaluación a los equipos de sede y actores comunales. Se cuenta con evaluaciones de desempeño, informes trimestrales de intervención en el campo e instrumentos específicos por componente. • El PNWW cuenta con un sistema de monitoreo y evaluación denominado Wawanet. Este sistema permite visualizar de forma individualizada los logros y cambios en los niños beneficiarios en cuanto a sus condiciones de salud, nutrición, crecimiento y desarrollo. Además cuenta con información sobre las condiciones socioeconómicas, nivel educativo y prácticas saludables de las familias de los niños beneficiarios. • El sistema también recoge información de

PROCESOS Y ACTIVIDADES GENERALES DE LOS PROGRAMAS SOCIALES DEL EJE I

PROGRAMAS	PROCESOS	ACTIVIDADES GENERALES
		<p>características socioeconómicas de los integrantes de los comités de gestión a cargo de los servicios, de los integrantes de la junta directiva y de las socias de cocina. El sistema también contiene información de las madres cuidadoras con respecto a su permanencia en el Programa, sus características socioeconómicas, ubicación domiciliaria y sus evaluaciones de desempeño (las cuales son utilizadas para determinar los montos de incentivos que se les otorgan mensualmente y con revisión semestral).</p> <ul style="list-style-type: none"> También contiene información sobre cada uno de los Wawa Wasi de gestión comunal y gestión institucional, sus condiciones de habitabilidad y seguridad, así como los mejoramientos y estado del local.
<p>III. Programa Integral Nutricional - PIN</p>	<p>1. Proceso de focalización y selección de beneficiarios</p>	<ul style="list-style-type: none"> La focalización se hace bajo criterios geográficos (familias de los distritos de los quintiles 1 y 2). En otras zonas (quintiles 3, 4 y 5) se aplican otros criterios: prevalencia de desnutrición crónica y bajo los criterios de asistencia escolar (a instituciones educativas (IIEE), CEIs y PRONOI). Aplicación de diagnósticos nutricionales por las IIEE.
	<p>2. Proceso de programación de requerimientos de alimentos</p>	<p>Empadronamiento de beneficiarios</p> <ul style="list-style-type: none"> Se empadronan solamente a la población que se acerca a los establecimientos de Salud (EESS). El personal de los EESS son los que hacen el registro de las familias que se acercan al EESS (personal que no es parte de la gestión del programa). <p>Programación de la atención</p> <ul style="list-style-type: none"> Programación mensual o bimensual. Los Equipos de Trabajo Zonales, ETZ, plantean a las Unidades Gerenciales de Promoción al Acceso Nutricional, UGPAN, el requerimiento de alimentos. En coordinación con la DISA, Dirección Regional de Educación y/o las UGEL, para el armado de la canasta alimentaria y de la entrega a los EESS y/o IIEE. Consolidación de requerimientos a cargo de la UGPAN en coordinación con los ETZ. Con esta información se elabora el PAA (Plan Anual De Adquisiciones). La programación del número de beneficiarios por atender se hace acorde a criterios históricos de atención en los sectores de salud y educación (no es atención universal dentro de los 2 quintiles y el

PROCESOS Y ACTIVIDADES GENERALES DE LOS PROGRAMAS SOCIALES DEL EJE I

PROGRAMAS	PROCESOS	ACTIVIDADES GENERALES
		<p>resto por focalización).</p> <ul style="list-style-type: none"> • Para la definición del contenido de la canasta deben tener en cuenta la disponibilidad local de los alimentos, los requerimientos expresados, las facilidades logísticas y la accesibilidad geográfica de los EESS y de las IIESS, CEIs y PRONOEIs. • PIN infantil: los establecimientos de salud (EESS) distribuyen las raciones de alimentos a las madres de los niños /as beneficiarios para el consumo diario en el hogar.: la programación considera una entrega para 30 días durante todos los meses del año. La ración comprende: cereales y menestras locales, producto de origen animal y también grasa en forma de aceite vegetal. • PIN escolar: se programan raciones de desayuno para escolares y de refrigerio y almuerzo para preescolares, cuya entrega es para 5 días, de lunes a viernes, de abril a diciembre <p>Actualización de la nómina de beneficiarios</p> <ul style="list-style-type: none"> • A cargo de los EESS <p>Entrega de información nutricional de beneficiarios.</p> <ul style="list-style-type: none"> • A cargo de los EESS <p>Componente Alimentario Pre escolar:</p> <ul style="list-style-type: none"> • CAE entrega información de nómina actualizada de beneficiarios al MINEDU. • EESS Entrega diagnóstico de hemoglobina de beneficiario al MINSA. • ETZ actualiza nómina de beneficiarios y programación de la atención. <p>Componente alimentario escolar:</p> <ul style="list-style-type: none"> • CAE entrega información de nómina actualizada de beneficiarios al MINEDU. • EESS Entrega diagnóstico de hemoglobina de beneficiario al MINSA. • ETZ actualiza nómina de beneficiarios y programación de la atención.
	<p>3. Proceso de adquisición de alimentos</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Comprende varias compras al año que son planificadas anualmente. Las compras las realiza la sede central y otras están a cargo del equipo de trabajo zonal (ETZ). Las compras se realizan según requerimientos históricos y/o registros no necesariamente validados de atenciones a nivel de los EESS y las IIEE.

PROCESOS Y ACTIVIDADES GENERALES DE LOS PROGRAMAS SOCIALES DEL EJE I

PROGRAMAS	PROCESOS	ACTIVIDADES GENERALES
		<ul style="list-style-type: none"> • Los ETZ requieren los alimentos. • Consolidación de requerimiento a cargo de la UGPAN. • La UGATSAN (Unidad Gerencial de articulación territorial y seguridad alimentaria y nutricional) elabora PAA (Plan Anual de Adquisiciones). La unidad administrativa lo aprueba y la UGATSAN programa las adquisiciones según precios referenciales. • Se crea una Comisión de Adquisiciones para realizar la compra (convocatoria, acto público, firma de contratos). • Con los contratos firmados y el informe a la contraloría, los ETZ solicitan a la UGATSAN los recursos para comprometerlos en el SIAF. • El proveedor entrega los alimentos adquiridos en los almacenes de los ETZ o directamente a los EESS o IIEE. • Se realizan convocatorias por producto (con la autorización de la unidad de línea en Lima y a cargo de los ETZ). <p>Componente alimentario pre-escolar:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Adquisición de alimentos ETZ • Entrega de alimentos en almacén PRONAA – ETZ • Entrega de alimentos a los Comités de Alimentación Escolar CAE de los IIEE y PRONOEIs. <p>Componente alimentario escolar:</p> <ul style="list-style-type: none"> • ETZ Adquiere productos • ETZ entrega al proveedor relación de IIEE beneficiarias • Proveedor entrega alimento a IIEE.
	<p>4. Proceso de distribución de alimentos</p>	<ul style="list-style-type: none"> • ETZ entrega planillas de logística alimentaria • ETZ entrega las canastas alimentarias a los EESS • ETZ entrega las canastas alimentarias a los beneficiarios. • PIN infantil: las raciones de alimentos son entregadas por el ETZ del PRONAA a los EESS. • PIN escolar: ración de desayuno debe ser entregada por el proveedor a las IIEE con una frecuencia diaria, interdiaria o mensual, dependiendo del tipo de productos que componen la ración (leche fresca, leche pasteurizada, leche UHT, pan fortificado, mezcla fortificada, galletas). Para la entrega de los alimentos del almuerzo, la estrategia logística

PROCESOS Y ACTIVIDADES GENERALES DE LOS PROGRAMAS SOCIALES DEL EJE I

PROGRAMAS	PROCESOS	ACTIVIDADES GENERALES
		<p>contempla que el ETZ programe mensual o bimensual la entrega a las IIEE, cuya recepción está a cargo del Comité de Alimentación Escolar (CAE) de cada IIEE, el cual se encarga del almacenamiento, preparación servido y vigilancia del consumo efectivo de los alimentos por parte de los niños.</p> <p>Componente alimentario pre-escolar:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Recepción, almacenamiento, distribución y preparación diaria de raciones escolares a cargo de CAE de los IIEE. <p>Componente alimentario escolar:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Recepción, almacenamiento, distribución y preparación diaria de raciones escolares a cargo de CAE de los IIEE.
	<p>5. Proceso de seguimiento de la gestión del componente alimentario</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Los EESS entregan mensualmente las planillas de logística alimentaria. • El ETZ sistematiza las planillas de logística alimentaria. • ETZ entrega información sistematizada de los beneficiarios al PRONAA. • EESS brindan atención integral de salud (SIS) a beneficiarios. • Registro de información en el Sistema S&E, a cargo del PRONAA. • Registro de información en el Sistema único MINSÁ (Microred). <p>Componente alimentario Pre-escolar:</p> <ul style="list-style-type: none"> • ETZ supervisa las plantas proveedoras de mezcla fortificada • CAE vigila el contenido de los alimentos, previa verificación de la calidad y el buen estado. • ETZ sistematiza nómina de MINEDU • Registro de información en el Sistema S&E, a cargo del PRONAA. • Registro de información en el Sistema único MINSÁ (Microred). <p>Componente alimentario Escolar:</p> <ul style="list-style-type: none"> • ETZ supervisa las plantas proveedoras de mezcla fortificada e IIEE (nivel primaria) • CAE vigila el contenido de los alimentos, previa verificación de la calidad y el buen estado. • ETZ sistematiza nómina de MINEDU

PROCESOS Y ACTIVIDADES GENERALES DE LOS PROGRAMAS SOCIALES DEL EJE I

PROGRAMAS	PROCESOS	ACTIVIDADES GENERALES
		<ul style="list-style-type: none"> • Registro de información en el Sistema S&E, a cargo del PRONAA. • Registro de información en el Sistema único MINSa (Microred). • Registro de información en el Sistema MINEDU.
	6. Proceso de intervención bajo el componente educativo	<ul style="list-style-type: none"> • Capacitación nutricional que comprende actividades orientadas a promover el desarrollo de prácticas adecuadas en salud, nutrición e higiene en los miembros de la familia, priorizando a las madres gestantes y cuidadores de niños menores de 3 años. Para ello, se han capacitado promotores contratados localmente que han realizado visitas y charlas domiciliarias a padres de familia y líderes de comunidades sobre alimentación balanceada y hogar saludable.
	7. Proceso de supervisión y evaluación	<ul style="list-style-type: none"> • Creación y validación de formatos, • Sistematización de información recogida. • Diseño de plataforma informática • Asistencia técnica para la implementación del sistema de seguimiento y evaluación.
IV. M.E.- Programa de Movilización Nacional para la Alfabetización - PRONAMA	1. Proceso de priorización y formulación de metas	<ul style="list-style-type: none"> • En este tipo de programas de alfabetización normalmente no existe un marco conceptual sobre criterios de focalización, sino que, bajo un enfoque de derechos, el objetivo es atender a todos los analfabetos del país. • En el caso del PRONAMA de acuerdo a lo establecido en su plan, la meta es erradicar el analfabetismo en el país. • Inicio de acciones en las regiones, provincias y distritos dando prioridad a las zonas de mayores las tasas de analfabetismo. • Priorización de los distritos a ser atendidos, bajo los siguientes criterios: los distritos no atendidos anteriormente por el PRONAMA, los distritos donde existe analfabetismo residual, distritos que tengan mayor cantidad absoluta de iletrados y con población bilingüe, los del VRAE y de la Estrategia Crecer. • Se suscriben convenios de cooperación interinstitucional con los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales (Municipalidades) para desarrollar acciones conjuntas en el marco del PRONAMA. • Componente de alfabetización: el procedimiento consiste en que, de acuerdo a los criterios anteriores, la Dirección Técnica Ejecutiva del

PROCESOS Y ACTIVIDADES GENERALES DE LOS PROGRAMAS SOCIALES DEL EJE I

PROGRAMAS	PROCESOS	ACTIVIDADES GENERALES
		<p>PRONAMA es responsable de definir las metas globales de atención de iletrados por regiones, las que son aprobadas por el Consejo Ejecutivo Nacional del PRONAMA y son plasmadas en los Planes Operativos Anuales. Luego en cada región, la Dirección Regional de Educación, en coordinación con el Sectorista del PRONAMA, es responsable de la priorización y definición de metas a nivel de distritos, lo cual se incluye en el Plan Regional de Alfabetización.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Identificación y empadronamiento de los analfabetos es responsabilidad de la Municipalidad Local, en coordinación con el especialista designado de la UGEL del Gobierno Regional y del coordinador local y supervisor del PRONAMA, utilizando los formatos establecidos por el PRONAMA para dicho fin. Este proceso de identificación y empadronamiento se debe dar a nivel de centro poblado y se usa para organizar los círculos de alfabetización. • Componente de continuidad educativa (desde el 2009): el proceso es muy similar. Se trabajará en todas la regiones y se prioriza al interior de estos a los distritos donde el PRONAMA haya terminado de ejecutar acciones de alfabetización en los años anteriores. Asimismo, se priorizará los gobiernos regionales y distritos que inserten acciones de continuidad educativa en sus planes de desarrollo. • Las metas de atención por regiones son elaboradas por la Dirección Técnica Ejecutiva del PRONAMA y aprobadas por el Consejo Ejecutivo Nacional y se basan en la población que ha egresado del PRONAMA, utilizando las bases de datos del programa. Luego, son los Gobiernos Locales los responsables, en coordinación con el especialista designado de la UGEL del Gobierno Regional y del coordinador local y supervisor del PRONAMA y utilizando los formatos establecidos por el PRONAMA para dicho fin, de convocar a la población objetivo. Este proceso de identificación y empadronamiento se debe dar a nivel de centro poblado y se usa para organizar los círculos de continuidad educativa.
	2. Proceso de difusión y sensibilización	<ul style="list-style-type: none"> • Las actividades de información, educación y comunicación (IEC) para la movilización en apoyo a la alfabetización y continuidad educativa

PROCESOS Y ACTIVIDADES GENERALES DE LOS PROGRAMAS SOCIALES DEL EJE I

PROGRAMAS	PROCESOS	ACTIVIDADES GENERALES
		<ul style="list-style-type: none"> • El PRONAMA, los gobiernos regionales y las municipalidades desarrollan acciones concurrentes de IEC, orientadas a movilizar a la sociedad civil a favor de los procesos de alfabetización y continuidad educativa, buscando promover especialmente la modalidad de voluntariado. • Se realizan diferentes actividades de comunicación y difusión (spots televisivos, radiales, campanas de comunicación, pancartas y paneles, boletines de prensa, publicaciones en páginas web). <p>Las actividades específicas apuntan a:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Sensibilizar a la población sobre la importancia y el deber de erradicar el analfabetismo. • Convocar a las organizaciones sociales, la empresa privada, las instituciones públicas y la población en general para que apoyen y participen voluntariamente en la ejecución del programa. • Establecer mecanismos permanentes de vigilancia y rendición de cuentas sobre los avances y resultados del programa en los diferentes niveles de gobierno.
	<p>3. Proceso de identificación y empadronamiento/ matrícula</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Conocida la relación de distritos priorizados, el gobierno regional y las municipalidades de estos distritos proceden a la identificación de los iletrados y a su empadronamiento por centro poblado. • En el caso de la continuidad educativa, se identifican a los estudiantes egresados del programa de alfabetización. • Esta información sirve de base para la conformación de los equipos de alfabetización y continuidad educativa, y para la programación de los círculos de alfabetización y los Círculos de Aprendizaje de Continuidad Educativa, CACE. Además, esta información se verifica al momento del llenado del registro de participantes de cada círculo de alfabetización y de cada CACE.
	<p>4. Proceso de selección y capacitación de responsables</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Convocatoria • Preselección • Capacitación • Selección • Para ambos componentes – alfabetización y continuidad educativa – los procesos de selección y capacitación se realizan en primer término para sectoristas y coordinadores locales; y en segundo término para los supervisores y facilitadores quienes se encargan directamente de los círculos de

PROCESOS Y ACTIVIDADES GENERALES DE LOS PROGRAMAS SOCIALES DEL EJE I

PROGRAMAS	PROCESOS	ACTIVIDADES GENERALES
		<p>alfabetización y de los CACE.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Para la selección de los coordinadores locales, los supervisores y facilitadores, la municipalidad es responsable de la convocatoria a la población local, y un comité conformado por un representante del gobierno regional, otro de la municipalidad y el sectorista o sectorista adjunto del PRONAMA, es el responsable de la selección de acuerdo a criterios y perfiles establecidos (se consideran, entre otros, el lugar de residencia, dándose preferencia, en el caso de los facilitadores, a los residentes del centro poblado, y en el caso de los supervisores, a los que residan en la zona; el manejo de la lengua originaria (si aplica). • Los sectoristas regionales y sectoristas adjuntos son seleccionados directamente por la DTE del PRONAMA. • Capacitación con un máximo de 5 días. • La capacitación de supervisores y facilitadores quienes tienen a su cargo el desarrollo de los círculos, se está optando por la modalidad de capacitación en cascada.
	<p>5. Proceso de abastecimiento y compras</p>	<ul style="list-style-type: none"> • En el caso de los círculos de alfabetización, el kit de equipos y materiales que se entrega y utiliza es el siguiente: equipos, material educativo, útiles, material de apoyo pedagógico, textos complementarios. • Los equipos audiovisuales, las video clases y otros materiales a los cuales, mediante lineamientos específicos se les atribuya esa condición, se considerarán de uso rotativo por lo que al final del círculo deberán ser entregados a la DRE o UGEL según corresponda, para ser utilizados en los siguientes círculos programados. Igualmente, los cuadernos de trabajo y los materiales de apoyo pedagógico no utilizados, serán devueltos de manera inmediata a la determinación de su condición de “no utilizado” o “sobrante”, para ser redistribuidos en nuevos círculos en la misma región, u otra que defina el PRONAMA. • Los cuadernos de trabajo y las lecturas de reforzamiento, serán entregados a cada estudiante, en propiedad, a la finalización del círculo. Los textos complementarios son entregados en propiedad a los participantes que lograron ser alfabetizados. • Establecimiento de las especificaciones técnicas de

PROCESOS Y ACTIVIDADES GENERALES DE LOS PROGRAMAS SOCIALES DEL EJE I

PROGRAMAS	PROCESOS	ACTIVIDADES GENERALES
		<p>equipos, materiales y útiles a cargo de la Dirección Técnica ejecutiva de PRONAMA.</p> <ul style="list-style-type: none"> • La Oficina General de Administración se encarga de la adquisición de equipos, materiales y útiles. • Elaboración de cuadros de distribución de equipos y material a cargo de la Dirección Técnica ejecutiva. • Distribución y entrega a cargo de la Oficina de Administración de la Dirección Regional de Educación - DRE y la UGEL del Gobierno Regional.. • Recepción, almacenamiento, y custodia de bienes a cargo del Comité de Distribución de la DRE y UGEL. • Distribución de equipos y material educativo a los círculos de alfabetización a cargo del Comité de Distribución de la DRE y UGEL y de los Supervisores, Coordinadores Locales y/o Sectoristas. • Devolución de equipos y material rotativo a DRE, UGEL a cargo de los Supervisores en coordinación con Coordinadores Locales y/o Sectoristas. • Todos los procesos de entrega-recepción de bienes quedan registrados a través de actas y comprobantes de salida (PECOSAS) emitidas por las unidades correspondientes para poder tener control sobre el proceso general.
e	6. Proceso de conformación de equipos	<ul style="list-style-type: none"> • Suscripción de acta de compromiso entre representantes de la Comunidad y el coordinador local del PRONAMA a cargo de los Coordinadores Locales de PRONAMA o Director del Centros de Educación Básica Alternativa (CEBA). • Registro de participantes del círculo y suscripción del acta de instalación del Círculo a cargo del Facilitador, Supervisor, Coordinador Local del PRONAMA. En el acta de instalación se detalla el número y relación de los estudiantes inscritos, el facilitador y supervisor asignados, la fecha de inicio y término del círculo, el horario de clases acordado, los equipos audiovisuales, materiales educativos, de apoyo pedagógico y útiles asignados al círculo. • Establecimiento del cronograma del círculo (horario y periodicidad) a cargo del Facilitador del PRONAMA. La frecuencia de sesiones semanales es entre tres y cinco sesiones. • Inicio de clases y desarrollo de los círculos a cargo del Facilitador del PRONAMA, será responsable de desarrollar el círculo y de llenar los formatos que

PROCESOS Y ACTIVIDADES GENERALES DE LOS PROGRAMAS SOCIALES DEL EJE I

PROGRAMAS	PROCESOS	ACTIVIDADES GENERALES
		<p>corresponden dando cuenta de las actividades realizadas.</p> <ul style="list-style-type: none"> • La conformación de los equipos de alfabetización y continuidad educativa supone la designación de los facilitadores y el supervisor encargados de desarrollar las actividades de alfabetización y continuidad educativa en una zona determinada. • Delimitación del territorio en zonas para lo cual se toma en cuenta la integración física de los centros poblados a través de las vías de acceso respectivas. • Los círculos de alfabetización o los CACE a cargo de un supervisor deben estar en localidades contiguas o próximas con vías de acceso entre ellas.
	<p>7. Proceso de ejecución (desarrollo de actividades)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Las actividades en los círculos consisten fundamentalmente en el desarrollo de sesiones para la ejecución del Programa de Alfabetización a través del método “Aprender y Crecer”, y de la implementación del Programa del primer grado del ciclo intermedio de la EBA en el caso de la continuidad. • Para la alfabetización, el PRONAMA ha diseñado y desarrollado su propio método que se caracteriza, según el personal del programa, por tener un enfoque global compuesto que combina elementos tanto del método global como del silábico y tiene como objetivo el logro de las competencias básicas de lectura, escritura y cálculo básico (suma y resta). • Para la continuidad educativa, la programación curricular es por áreas y se realiza a partir del Diseño Curricular Básico Nacional DCBN de EBA – Ciclo Intermedio coordinando la programación general y su diversificación con el CEBA. La diversificación curricular está centrada en la elaboración de un diagnóstico de las potencialidades productivas o de las necesidades sociales de la comunidad y la elaboración de un proyecto de inversión productiva o de mejora social. • La duración total del Programa en los círculos de alfabetización depende del tipo de intervención – si es bilingüe o español –, de la cantidad de sesiones semanales que se fijen y de las circunstancias particulares de la zona. • Durante el desarrollo de las actividades de los círculos los supervisores deben realizar reuniones de coordinación quincenal con los facilitadores a su cargo para intercambiar experiencias y reforzar los

PROCESOS Y ACTIVIDADES GENERALES DE LOS PROGRAMAS SOCIALES DEL EJE I

PROGRAMAS	PROCESOS	ACTIVIDADES GENERALES
	8. Proceso de evaluación de resultados	<p>lineamientos pedagógicos a seguir.</p> <ul style="list-style-type: none"> • El trabajo de supervisión y monitoreo de las actividades de alfabetización y continuidad es realizado por diferentes funcionarios e instancias del Programa. En primer lugar, el supervisor es el responsable de monitorear presencialmente los círculos a su cargo una vez cada quince días llenando los formatos de supervisión correspondientes (Formato 11 “Supervisión del Círculo”). • Formatos son entregados al facilitador quien toma las acciones correctivas sobre las observaciones y sugerencias de la supervisión efectuada, y lo archiva como parte de la documentación del círculo (Formato 10 “Control de visitas de supervisión al círculo de alfabetización”). • El coordinador local tiene entre sus funciones monitorear el desarrollo de las actividades de los círculos de alfabetización del distrito a su cargo. De acuerdo a la directiva, esto implica realizar al menos visitas a 15 círculos de alfabetización, durante el mes, de diferentes zonas del distrito. Asimismo, supervisar y evaluar el desempeño de los alfabetizadores y supervisores de los círculos de alfabetización, y realizar reuniones quincenales de capacitación y coordinación con los supervisores a su cargo, mínimo dos (2) reuniones por mes. • En el caso de los CACE, los sectoristas también monitorean los círculos a su cargo por muestreo. Al mes debe supervisar al menos diez CACE. • Finalmente, el equipo de Supervisión y Control de la DTE también tiene a su cargo la supervisión y evaluación de las acciones de alfabetización y continuidad educativa. • Al final de las sesiones programadas del círculo de alfabetización o del CACE, el facilitador procede a la evaluación final de los participantes y elabora el acta de evaluación correspondiente. En el caso de los círculos de alfabetización, los estudiantes que logran desarrollar las competencias básicas de lectoescritura y cálculo son declarados alfabetizados y se les entrega el certificado correspondiente. • En el caso de los estudiantes del CACE, aquellos que logran desarrollar las competencias en cada uno de los grados del ciclo intermedio son declarados aptos para seguir al siguiente grado, entregándoles

PROCESOS Y ACTIVIDADES GENERALES DE LOS PROGRAMAS SOCIALES DEL EJE I

PROGRAMAS	PROCESOS	ACTIVIDADES GENERALES
		<p>el certificado correspondiente.</p> <ul style="list-style-type: none"> • De acuerdo a la directiva de ejecución del PRONAMA, con el fin de permitir un adecuado control y seguimiento a las actividades del proceso de alfabetización, el Programa ha elaborado un sistema de información denominado ALFANET, que permite el registro de los reportes del proceso a través de formularios electrónicos vía Internet a nivel nacional.
<p>V. Seguro Integral de Salud- SIS</p>	<p>1. Focalización y selección de beneficiarios</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Para el componente subsidiado se mantiene el criterio de focalización geográfica e individual a través de la Ficha de Evaluación Socioeconómica (FESE), mientras que en el componente semisubsidiado el criterio se regula por tramos de ingreso monetario. • En el caso del componente subsidiado la focalización geográfica supone un proceso de afiliación directa para aquellas personas que residen en cualquiera de los 880 distritos priorizados del ámbito CRECER • La focalización individual, mediante la aplicación de la FESE, opera para las poblaciones que residen en el resto de los ámbitos no priorizados. • En el caso del componente semisubsidiado el criterio de selección se define por dos tramos de ingreso familiar (hasta S/. 700 y otro hasta S/. 1000) y por la carencia de otro sistema de aseguramiento de salud. • En el año 2008, el SIS adopta las recomendaciones metodológicas del SISFOH y se producen modificaciones y ajustes en la FESE, generándose la nueva ficha de evaluación socioeconómica FESE.FI que está vigente hasta hoy. La metodología considera una validez de la evaluación con la FESE de tres años, período después de cual debe ser revisada o producirse un proceso de verificación. <p>Según la Reforma (DS 029-2007-PCM):</p> <ul style="list-style-type: none"> • Levantamiento de información de Hogares • Determinar elegibilidad • Recepción y atención de quejas y reclamos • Selección de beneficiarios • Entrega de beneficios • Recertificación (cada 3 años) • Graduación • Monitoreo y Evaluación / Auditoría • Control de calidad
	<p>2. Proceso de promoción</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Labores de difusión a través de medios de prensa

PROCESOS Y ACTIVIDADES GENERALES DE LOS PROGRAMAS SOCIALES DEL EJE I

PROGRAMAS	PROCESOS	ACTIVIDADES GENERALES
		<p>escrita y radial a nivel local.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Capacitación del personal de salud y entrega de material impreso para su distribución. • Estudios de percepción a nivel nacional, ejecutados por la Gerencia de Mercadeo Social, con la finalidad de obtener información que permita desarrollar una estrategia focalizada en función de las demandas de la población y las características del prestador. • Campañas de afiliación con los módulos CRECER, a través de los cuales los promotores, financiados por el SIS, levantan información de las familias por manzanas, preguntan si tienen algún tipo de seguro y ofrecen información acerca del SIS. • Promoción de afiliación en zonas urbanomarginales. • Campañas locales de afiliación, que son efectuadas por el personal asistencial del MINSA que labora en los EESS del primer nivel de atención y en algunos casos por promotores contratados por el SIS. Se conoce también que en diferentes lugares, el personal de salud, por iniciativa propia se moviliza hacia zonas donde reside la población objetivo con el fin de promover su afiliación al SIS.
	<p>3. Proceso de Afiliación</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Regularmente, el proceso de afiliación se realiza a través de los establecimientos de salud del primer nivel de atención, esto es, en centros y puestos de salud. • El proceso de afiliación está exonerando del pago en consideración a sus condiciones económicas y áreas de residencia. (madres, niños menores de 5 años y gestantes) • Para la afiliación se había incluido un proceso de evaluación socioeconómica como condición previa a la incorporación al sistema. Para la realización de la evaluación de las personas que solicitan su incorporación al sistema, el SIS elaboró una ficha socioeconómica que registra información de los hogares referida principalmente a las variables demográficas, de educación y ocupación, condiciones de la vivienda y datos del hogar (con uso del SISFOH). Esto cambia. • Con la reforma, la afiliación se realiza de 2 formas directa e indirecta. La afiliación se hace de manera directa cuando no se realiza la evaluación socioeconómica, es decir no se aplica la ficha FESE y es indirecta, cuando resulta de la aplicación del proceso de evaluación socioeconómica, mediante la

PROCESOS Y ACTIVIDADES GENERALES DE LOS PROGRAMAS SOCIALES DEL EJE I

PROGRAMAS	PROCESOS	ACTIVIDADES GENERALES
		<p>aplicación de la ficha FESE.</p> <ul style="list-style-type: none"> • La afiliación directa se realiza de manera general para toda la población que reside en los distritos del ámbito CRECER y para las personas comprendidas en las normas legales que les otorgan prioridad. • La afiliación indirecta se realiza para las personas que residen en los ámbitos no considerados en la estrategia CRECER. • En los casos en los que se aplica la FESE, los datos e información que están contenidas en esta se digitan en un aplicativo informático de escritorio que se encuentra en los establecimientos de salud que son puntos de digitación del sistema, y sobre la base de la un algoritmo de criterios de puntuación, determina si el potencial usuario es pobre (B) o pobre extremo (C). La pertenencia a cualquiera de estas categorías habilita al usuario para afiliarse al sistema de aseguramiento subsidiado. De encontrarse en la categoría (A) no pobre, y siempre que cumpla con las condiciones de bajos ingresos podrá afiliarse en el régimen semisub subsidiado. • Cuando la afiliación es indirecta, la evaluación socioeconómica se hace cada tres años y en función de esto se define la continuidad o el paso al sistema semisub subsidiado. • Luego se llena el formato de afiliación, que tiene las características de una declaración jurada. • Entrega de requisitos. • Posteriormente, los datos registrados en la FESE se ingresan al aplicativo informático SESE SIS, que es el que contiene el algoritmo de evaluación, al que se puede acceder a través de la plataforma de escritorio ARFSIS o la plataforma web SIASIS. Dependiendo de la accesibilidad geográfica del EESS y/o la cercanía de éste al Punto de Digitación (PD), el proceso afiliación puede extenderse de 2 días a un mes. • En lo que respecta al componente Semisub subsidiado, el proceso de afiliación se inicia en la Oficina Desconcentrada del SIS (ODSIS) y no en el EESS. En el caso que el solicitante haya sido evaluado por un EESS en la categoría A, no pobre, deberá concurrir a la ODSIS para su afiliación en este componente. En la ODSIS se llena la ficha de afiliación y declaración jurada que incluye entre otros, el monto de los ingresos, se le anexa el recibo del

PROCESOS Y ACTIVIDADES GENERALES DE LOS PROGRAMAS SOCIALES DEL EJE I

PROGRAMAS	PROCESOS	ACTIVIDADES GENERALES
		<p>pago realizado en el Banco de la Nación y se suscribe el contrato de aseguramiento del componente semisubsidiado.</p> <ul style="list-style-type: none"> Una vez completado el procedimiento, la ODSIS remite la relación de afiliados de este componente al SIS central utilizando los aplicativos informáticos.
	<p>4. Proceso de control de calidad y validación de atenciones</p>	<ul style="list-style-type: none"> Los EESS deben verificar que el paciente cuente con la ficha de afiliación y presenten el DNI u otro documento que lo identifique o el voucher de atención vigente para el componente Semisubsidiado. Las Direcciones Regionales de Salud (DIRESAS) y las Direcciones de Salud (DISAS) a través de las Direcciones Ejecutivas de Salud de las Personas, son los responsables del cumplimiento de los procesos de atención. Asimismo, la implementación y evaluación de los procesos de atención cuenta con el apoyo de la Oficina de Gestión de la Calidad de la DIRESAS o DISAS para los establecimientos del primer nivel de atención. En los establecimientos de mayor complejidad se cuenta con el apoyo de la oficina o área de administración del establecimiento. Desarrollo de los sistemas de registro y manejo de volúmenes significativos de información. (Inicio de atención) Llenado del formato de atención por el responsable de la prestación del servicio dispensado en los EESS. Periódicamente, estos formatos de atención son enviados al punto de digitación (PD) donde la información es ingresada al sistema. Frecuentemente los puntos de digitación están ubicados en un centro de salud. Los puestos de salud remiten al punto de digitación los formatos de atención en frecuencias que pueden variar entre una semana, quincena o mes. En el punto de digitación el responsable ingresa los datos contenidos en los formatos de atención y en este proceso se produce un primer filtro de consistencia. El sistema informático revisa automáticamente la consistencia de la información durante su registro, como es el caso de la existencia de los datos del afiliado en el sistema, lugar de residencia, códigos de prestación y farmacia debidamente ingresados, tipo de atención, etc. Una vez registrados, el responsable del punto de digitación remite a la ODSIS la información

PROCESOS Y ACTIVIDADES GENERALES DE LOS PROGRAMAS SOCIALES DEL EJE I

PROGRAMAS	PROCESOS	ACTIVIDADES GENERALES
		<p>consolidada y los formatos de atención que la sustentan. Una vez recibida la información por la ODSIS, es revisada y consolidada y se hace una primera prueba de consistencia mediante el uso del aplicativo informático que tiene reglas de validación.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Si luego de esa prueba de consistencia la ODSIS constata que hay atenciones que presentan inconsistencia u observaciones, se le envía un reporte en Excel a la Unidad de Seguros para que derive al establecimiento y pueda revisarla y completar la información para incluirla en el siguiente envío. Luego de este proceso de consistencia se envía la información al SIS central. • Una vez revisadas las atenciones en el SIS central, la gerencia de operaciones es la encargada de aprobar las atenciones y rechazar aquellas que no haya pasado los controles señalados. De existir prestaciones rechazadas, el SIS central envía la relación a las ODSIS y éstas a su vez las remiten a las Unidad Ejecutora UE. Por su parte, las UE envían este listado de prestaciones a los EESS para que determinen si amerita se solicite una reconsideración. • Los EESS una vez que ha revisado el caso organizan la información adicional que es necesaria para la solicitud de reconsideración y la envían a través del punto de digitación a la ODSIS de modo que sean nuevamente revisados por el SIS central. De ser procedente, el SIS central aprueba las prestaciones que fueron previamente observadas o rechazadas. • Luego de consolidar la información a nivel nacional, la Gerencia de Operación revisa, verifica y aprueba la producción preliminar reportada del periodo y determina el valor neto de producción y remite a la gerencia de financiamiento para la liquidación de pagos.
	<p>5. Proceso de reembolsos a las Unidades Ejecutoras</p>	<ul style="list-style-type: none"> • En función del valor neto de la producción de atenciones validadas, se realiza las transferencias a las UE, quienes a su vez reembolsan a los EESS por las prestaciones otorgadas a los asegurados. • Una vez aprobado el valor de la producción, la Gerencia de Financiamiento (GF) registra, controla y realiza el cierre financiero mensual de las prestaciones tarifadas y no tarifadas. Realiza el agrupamiento de las transferencias por UE y por EESS. Después de realizadas las transferencias envía

PROCESOS Y ACTIVIDADES GENERALES DE LOS PROGRAMAS SOCIALES DEL EJE I

PROGRAMAS	PROCESOS	ACTIVIDADES GENERALES
		<p>la información desagregada hasta el nivel de EESS a la DIRESA, las UE y la ODSIS y se publica en la página web del SIS.</p> <ul style="list-style-type: none"> • La GF realiza la programación de las transferencias y/o los pagos por la modalidad de aplicación directa por los componentes subsidiado y semisub subsidiado y remite la solicitud de calendario de compromisos inicial a la Oficina de Planeamiento y Desarrollo (OPD). • La OPD informa a la GF la disponibilidad de recursos en función del Calendario de Compromisos aprobado para el pago de las prestaciones de salud reportadas por los EESS. • La GF y la Oficina de Informática y Estadística (OIE) lleva el control mensual de la producción preliminar, aprobada y pagada. La diferencia entre la producción preliminar y la aprobada será ajustada en el plazo de diez (10) días útiles. • Después de aprobada la disponibilidad presupuestal, la Oficina de Administración efectúa las transferencias de fondos a las UE por concepto de pago de los servicios prestados, a solicitud de la GF y autorizado por el Jefe del SIS. • Una vez realizadas las transferencias a las UE a través del Banco de la Nación, los gobiernos regionales deben incluir estos recursos en el presupuesto mediante la expedición de una norma (ordenanza o resolución regional). Luego se debe producir la programación de los recursos y la ampliación de calendario para proceder a su uso. • La programación de las transferencias es trimestral con la finalidad de reducir los tiempos de incorporación al presupuesto y programación y aprobación de calendarios. • Luego de la incorporación de estos recursos en el presupuesto, se procede a realizar los reembolsos a los EESS de su jurisdicción por el pago de prestaciones. • Las UE son las encargadas de pagarle a la Dirección General de Medicamentos, Insumos y Drogas (DIGEMID) para la reposición de los medicamentos consumidos en las atenciones brindadas a los afiliados al SIS. • Igualmente, las UE pueden realizar adquisiciones de bienes, insumos, materiales u otros con cargo a los montos reembolsados a los establecimientos y

PROCESOS Y ACTIVIDADES GENERALES DE LOS PROGRAMAS SOCIALES DEL EJE I

PROGRAMAS	PROCESOS	ACTIVIDADES GENERALES
		<p>suministrárselos para reponer aquellos que fueron utilizados en las atenciones brindadas. Solo en el caso de los Comités Locales de Administración en Salud (CLASS), que tienen facultad para manejar recursos, se realizan transferencias monetarias efectivas una vez transferidos los recursos a la DIGEMID y los pagos a otros proveedores.</p>
	<p>6. Proceso de monitoreo y evaluación</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Se crean bases de Datos para seguimiento y monitoreo (para facilitar el registro de formatos, la supervisión de la información ingresada y el soporte de los procesos operativos): <ul style="list-style-type: none"> ◦ Aplicativo SIASIS (Sistema Integrado de Aseguramiento SIS): Plataforma web que permite ingresar la FESE así como los formatos de inscripción, afiliación, atención, y actualización de datos. También brinda soporte al SIS en diferentes procesos entre ellos la supervisión, transferencia de pagos a las UE, información para la gestión y soporte al proceso de quejas y reclamos. ◦ Aplicativo ARFSIS (Aplicativo de Registro de Formatos SIS): Plataforma de escritorio, que permite el ingreso de la FESE y el registro de los formatos de inscripción, afiliación y atención de los asegurados del componente subsidiado. • Existe también un módulo SESE SIS, que funciona en un aplicativo de escritorio y que permite que los usuarios que no cuentan con acceso a internet puedan realizar el proceso de evaluación socioeconómica utilizando la ficha FESE. • El proceso de ingreso, procesamiento y gestión de la información contempla de manera general los siguientes pasos: <ul style="list-style-type: none"> ◦ Llenado de formatos, de afiliación, atenciones y otros, que se hace manualmente y se realiza en los establecimientos de salud ◦ El ingreso de los datos contenidos en los formatos en el sistema, que se realiza en los puntos de digitación mediante alguno de los aplicativos: SIASIS o ARFSIS. ◦ Proceso de Consolidación de la información en la sede central del SIS; y ◦ Supervisión, que evalúa todo lo que ha sido registrada. • En el caso específico de la supervisión de las atenciones brindadas por los establecimientos de

PROCESOS Y ACTIVIDADES GENERALES DE LOS PROGRAMAS SOCIALES DEL EJE I

PROGRAMAS	PROCESOS	ACTIVIDADES GENERALES
		<p>salud, se considera los siguientes procesos:</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Evaluación automatizada, el sistema revisa automáticamente la consistencia durante el registro de la información (código de la prestación, código de asegurado, etc.) ○ Proceso de evaluación presencial, que es efectuada directamente en el establecimiento de salud por un médico quien evalúa las prestaciones a partir de los documentos físicos y las historias médicas (no se realiza actualmente). ○ Visores para verificación de atenciones, constituyen campos dentro de los sistemas informáticos que permiten a los médicos realizar la auditoría médica y verificar la consistencia entre las diferentes atenciones y procedimientos médicos. <ul style="list-style-type: none"> • La auditoría de la información determina la validez de las atenciones y permite determinar el valor de la producción a ser reembolsada. • A través del Módulo Anexo I, se busca evaluar, de manera posterior a la realización de las transferencias, cómo las UE emplean los recursos transferidos. • Los sistemas mencionados permiten también generar información e indicadores necesarios para el seguimiento de los objetivos y metas y la elaboración de los informes y reportes estadísticos periódicos.
<p>VI. Programa Agua para Todos (No existen procesos claramente identificados para todo el Programa, los procesos existentes son en su mayoría parte de los proyectos que conforman el Programa)</p>	<p>I. Proceso de focalización y selección</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Los criterios de focalización varían dentro de cada Unidad Operativa del Programa. Mientras que en las inversiones de saneamiento urbano y shock de inversiones se rigen por los Criterios de Elegibilidad de la norma indicada, en saneamiento rural lo hacen de acuerdo al Convenio de Préstamo. • El documento rector de los criterios es la Resolución Ministerial 693-2008/VIVIENDA: Criterios para elegibilidad y priorización para la asignación de recursos en el Sector saneamiento: <ul style="list-style-type: none"> ○ Las tarifas o cuotas deben cubrir los costos de operación, mantenimiento e inversiones en el caso de las EPS; y en el caso de las pequeñas ciudades y las áreas rurales por lo menos la operación, mantenimiento y la reposición de equipos. ○ Los subsidios deben dirigirse a los más

PROCESOS Y ACTIVIDADES GENERALES DE LOS PROGRAMAS SOCIALES DEL EJE I

PROGRAMAS	PROCESOS	ACTIVIDADES GENERALES
		<p>pobres.</p> <ul style="list-style-type: none"> o Los subsidios deben ligarse a la eficiencia en la prestación de los servicios y su sostenibilidad. o Promover alianzas público-privadas para lograr la viabilidad financiera y mejorar la gestión de los prestadores de servicios. <ul style="list-style-type: none"> • Alineamiento con las políticas de (i) eficiencia económica, (ii) sostenibilidad de los servicios, y (iii) impacto distributivo, contenidas en la Política Nacional de Saneamiento. • Criterio geográfico: debe priorizarse proyectos por alta densidad poblacional, y por déficit de cobertura. Se asigna al Sector (DNS) establecer una asignación por Región. Se propone usar el mapa de la pobreza de FONCODES 2006 y que la inversión debe orientarse a ciudades donde haya mayor pobreza y mayor densidad poblacional. • Las intervenciones a priorizar por las EPS son: <ul style="list-style-type: none"> o Micro-medición y catastro de usuarios, incorporación de usuarios inactivos, recuperación de cartera morosa, mantenimiento preventivo y correctivo, control de pérdidas, educación sanitaria, capacitación de personal • En el caso de las Municipalidades son: <ul style="list-style-type: none"> o Fortalecimiento de instalación y capacidades de un Operador Municipal Especializado, que sea independiente de la Municipalidad. o Propuesta de gestión operativa que incluya un sistema de tarificación sostenible. o Cuando la Municipalidad cuente con canon la contraparte debe ser mayor a la del PAPT • En el ámbito rural: <ul style="list-style-type: none"> o Organización comunal acreditada. o Plan de Acciones para la Operación y Mantenimiento del Sistema, con criterios de sostenibilidad.
	<p>2. Proceso de asignación y distribución de recursos</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Existen criterios iniciales válidos para la formulación del Programa, pero actualmente no es posible saber a qué regiones se asignarán o distribuirán los recursos puesto que, la “lista de proyectos a ser incluida en el Programa” siempre está abierta. • El Sistema Nacional de Inversión Pública, al igual que en el caso de los criterios de focalización, define los criterios de asignación y distribución de recursos indirectamente a través de su metodología aplicada

PROCESOS Y ACTIVIDADES GENERALES DE LOS PROGRAMAS SOCIALES DEL EJE I

PROGRAMAS	PROCESOS	ACTIVIDADES GENERALES
		a cada uno de los proyectos.
	3. Proceso de transferencia	<ul style="list-style-type: none"> • El PAPT contempla transferencia directa de recursos a intermediarios: GR, GL y EPS. Son estos actores quienes realizan las contrataciones de las empresas que ejecutarán los proyectos de agua y saneamiento. • Para hacer estas transferencias, los proyectos demandados deben haber ingresado al SNIP y haber sido declarados viables. • El PAPT firma un convenio con cada entidad responsable de los proyectos y se transfieren los recursos para iniciar las obras. • El PAPT no transfiere recursos a los usuarios finales, entendiendo éstos como los usuarios de los servicios de agua y saneamiento.
	4. Proceso de monitoreo y evaluación	<ul style="list-style-type: none"> • El único sistema de monitoreo del PAPT encontrado es el Sistema de Información para el Seguimiento, Ejecución y Monitoreo (SISEM), declarado como un sistema interno. Los campos contenidos en este sistema coinciden en su mayoría con los campos SNIP de los proyectos que son seleccionados por este sistema, complementados con campos operativos que describen las responsabilidades y autoridades de cada proyecto. • El monitoreo es distinto en cada componente del Programa. Cada función de Unidad Operativa del Programa tiene su propia base normativa para el monitoreo. <ul style="list-style-type: none"> ○ Monitoreo de la Unidad Operativa para Shock de Inversiones: se inicia con el otorgamiento de un financiamiento, y culmina con la entrega de la obra de infraestructura por parte de los ejecutores. Ninguna variable se refiere al programa PAPT en general. ○ Para los sistemas de monitoreo, en cuanto a la unidad operativa de PARSSA, sólo hay un sistema de monitoreo de proyectos, pero no del componente ni del programa, además tienen un sistema de alertas por muestreo focalizado según proyecto que no contiene ningún procedimiento formal o sistematizado. ○ En el caso de PRONASAR, debido al alcance del Convenio de Préstamo sí se podría calcular un avance de la ejecución del Préstamo. Sin embargo no se tiene parámetros físicos fijos o definidos para su alcance.

PROCESOS Y ACTIVIDADES GENERALES DE LOS PROGRAMAS SOCIALES DEL EJE I

PROGRAMAS	PROCESOS	ACTIVIDADES GENERALES
		<ul style="list-style-type: none"> • Las herramientas de monitoreo no necesariamente tienen al día todos los parámetros previstos en el SISEM. Además todos los parámetros registrados están relacionados exclusivamente a un solo proyecto. Ninguno de estos parámetros se refiere a grados de avance del PAPT. • La metodología que tiene cada programa, tampoco permite a PARSSA y Shock de Inversiones tener un registro de avance. • Para el caso de Shock de Inversiones, el SISEM, a pesar de estar definido, todavía no se usa, se hace un seguimiento físico financiero de los proyectos según leyes presupuestales, y en cuanto al saneamiento rural se efectúa supervisión en campo de acuerdo a Manual de Operaciones. Este seguimiento se hace sólo enfocado en actividades o a veces en componentes, pero no hay ningún seguimiento referido a los impactos del PAPT.
	<p>Actividades del Pronasar</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Convocatoria del Programa en la Región • Solicitud presentada por el alcalde distrital al DRVCS • Evaluación de la solicitud y elaboración de lista priorizada a cargo de la DRVCS y PRONASAR. • Selección y contratación del Operador Técnico Social – OTS . Una vez contratado, este se presenta ante el Municipio distrital y aprueban las localidades priorizadas en su jurisdicción. • Suscripción de convenios marco, entre el alcalde distrital y el Ministerio - MVCS • Fase de Pre ejecución: Elaboración de Perfil, capacitación a la población, Junta Administradora de Servicios de Saneamiento (JASS) y Municipio. • Firma del Convenio Específico. La población y el municipio distrital aportan como mínimo un cofinanciamiento del 20% del costo de la infraestructura (si la obra es nueva) y 40% si es rehabilitada. La población aporta el 100% de la mano de obra no calificada. • Fase de ejecución, elaboración de expediente técnico, capacitación a la población, JASS y Municipio. • Depósito de cofinanciamiento por parte del Municipio • Convocatoria de obras. Para convocar la obra es imprescindible que esté depositado el cofinanciamiento.

PROCESOS Y ACTIVIDADES GENERALES DE LOS PROGRAMAS SOCIALES DEL EJE I

PROGRAMAS	PROCESOS	ACTIVIDADES GENERALES
		<ul style="list-style-type: none"> • Fase de ejecución: ejecución y supervisión de obras, capacitación a la población, a la JASS y al Municipio. Durante todas las etapas el OTS será supervisado a través de consultores individuales. • Fase de ejecución: recepción, liquidación y transferencias de la obra. • Fase de post ejecución: acompañamiento durante 6 meses en la operación y mantenimiento del sistema, reforzamiento en la capacitación a la población, JASS y Municipio. • Liquidación del Proyecto.
VII. Programa Techo Propio	I. Selección de grupos familiares	<ul style="list-style-type: none"> • La evaluación de los Grupos Familiares, se realiza consultando en las bases de datos disponibles por el Fondo MIVIVIENDA S.A.: base de datos de apoyo habitacional, RENIEC y SUNARP. • La evaluación de apoyo habitacional se realiza a todos los postulantes. • La validación de identidad se realiza a todos los postulantes. • La evaluación de la propiedad se realiza a una muestra aleatoria de los postulantes. • La propiedad de los postulantes se evalúa realizando una búsqueda en la pagina Web de la SUNARP accediendo al vinculo "Publicidad Registral en Línea" • Las evaluaciones se registran en un archivo electrónico, en la que consta la modalidad de aplicación del BFH al que postula el Grupo Familiar, apellido paterno, apellido materno, nombres, número de DNI, condición del postulante, fecha en la que se hace la búsqueda y observaciones y Entidad Técnica. • Inscripción en el Registro de Grupos Familiares • Declaración como Grupo Familiar Elegible • Postulación al BFH • Declaración como beneficiarios. • Los Grupos Familiares Postulantes que no cumplan con el requisito de propiedad según la modalidad a la que postula, se registran en un segundo archivo electrónico, en la que se registra el apellido paterno, apellido materno, entidad técnica, número de partidas encontradas, fecha y observaciones. • Las solicitudes de asignación que han sido observadas por carecer el requisito de propiedad, son informadas a las Entidades Técnicas a través de la Oficina Comercial de la GPS • Los formularios observados son archivados adjunto

PROCESOS Y ACTIVIDADES GENERALES DE LOS PROGRAMAS SOCIALES DEL EJE I

PROGRAMAS	PROCESOS	ACTIVIDADES GENERALES
		<p>a los documentos presentados.</p> <ul style="list-style-type: none"> • El Grupo Familiar, puede presentar el descargo documentario respectivo para levantar la observación en cuyo caso podrá reingresarse la solicitud correspondiente.
	<p>2. Registro de entidades técnicas</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Las solicitudes de Código de Registro se presentan en cualquiera de las Oficinas del Fondo MIVIVIENDA S.A (en el Caso de Lima estas se presentan en el Modulo de Tramite Documentario ubicado en la Oficina Principal). • La solicitud es registrada y se le asigna un número correlativo por orden de ingreso. • A la solicitud se adjunta la documentación requerida y diferenciada entre persona natural y jurídica. • Si la evaluación, la información y los documentos presentados por la persona natural o la persona jurídica no son conformes se devuelven los documentos al solicitante, caso contrario se asigna el Código de Registro correspondiente de acuerdo a formato.
	<p>3. Proceso formulación del proyecto</p>	<p>Identificación de la Demanda</p> <ul style="list-style-type: none"> • Se puede tener como punto de partida la identificación de la demanda en una zona geográfica específica como: (1) Grupo identificado en calidad de GRUPO FAMILIAR ELEGIBLE, cualidad que reciben las familias luego de haber sido inscritas en el registro de Grupos Familiares del Fondo MIVIVIENDA y, consecuentemente, verificada su condición como familia con accesibilidad al Bono Familiar Habitacional; y/o (2) Demanda organizada en función a elementos comunes, (laborales, organizacional, político, por planificación municipal, etc.), el perfil de estos deberá ser precalificado. <p>Identificación del Terreno</p> <ul style="list-style-type: none"> • Otro punto de partida posible es contar con la disponibilidad de un terreno, del cual es necesario verificar: <ul style="list-style-type: none"> ○ Terreno urbano o terreno rústico, de ser rústico requerirá que se elabore sobre este un proyecto de habilitación urbana (ver punto 5), que deberá ser sustentado con la resolución de aprobación expedida por la municipalidad correspondiente. ○ Determinar la propiedad del predio identificado, verificar que no presente problemas

PROCESOS Y ACTIVIDADES GENERALES DE LOS PROGRAMAS SOCIALES DEL EJE I

PROGRAMAS	PROCESOS	ACTIVIDADES GENERALES
		<p>de linderos o litigios.</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Zonificación compatible, la Municipalidad deberá expedir un certificado de Zonificación y vías, de no contar con zonificación compatible a vivienda o de no estar dentro de zona de expansión urbana se deberá requerir el cambio de zonificación o su anexo al casco urbano modificando el plan de desarrollo urbano de la zona. ○ Que el terreno se encuentre libre de cargas y gravámenes, de contar con hipoteca se deberá gestionar el compromiso del titular de la hipoteca, de retirarla en caso se desarrolle el proyecto, que conste en escritura pública ○ Factibilidad de servicios, agua potable, servicio de alcantarillado y electricidad gestionados con las respectivas empresas prestadoras de servicios, de no contar con las factibilidades respectivas el promotor deberá considerar la inversión de realizar un proyecto alternativo que garantice el abastecimiento de dichos servicios, líneas de impulsión, pozos, lagunas de oxidación, etc. Si es rentable se deberá elaborar el respectivo proyecto el cual deberá ser aprobado por la empresa respectiva, de no ser así deberá desestimarse la utilización de dicho terreno. <p>Negociación Terreno</p> <ul style="list-style-type: none"> • Teniendo en consideración las características del terreno y su potencial se establece las condiciones de uso del terreno con el propietario del mismo. <p>Formalización empresa</p> <ul style="list-style-type: none"> • De ser desarrollado el proyecto por una persona jurídica, se deberá contar con la debida inscripción de esta en Registros Públicos y contar con los poderes vigentes de su representante con la facultad de vender y comprar bienes. <p>Proyecto de Habitación Urbana</p> <ul style="list-style-type: none"> • Cumpliendo los requisitos, se formula el proyecto de habilitación urbana conforme a lo requerido por el Reglamento Nacional de Edificaciones y el Reglamento de Licencias de Habitación Urbana y Licencias de Edificación vigente. La aprobación de proyecto se evidencia con los siguientes certificados: <ul style="list-style-type: none"> ○ Resolución de Habitación Urbana expedida por la Municipalidad Distrital o Provincial, según

PROCESOS Y ACTIVIDADES GENERALES DE LOS PROGRAMAS SOCIALES DEL EJE I

PROGRAMAS	PROCESOS	ACTIVIDADES GENERALES
		<p>sea el caso de la jurisdicción donde se ubica el terreno.</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Ratificación de la Habilitación Urbana, sólo en el caso que la Resolución respectiva fue expedida por una Municipalidad Distrital ○ Certificado Catastral emitido por Registros Públicos en el cual se especifique que no existe superposición de áreas y linderos con otros predios (R.M. N° 113-2010-VIVIENDA). <p>Registro de Proyecto</p> <ul style="list-style-type: none"> • El Reglamento Operativo del Bono Familiar Habitacional vigente, determina que el registro es gratuito y tiene como objetivo verificar que los Promotores presenten los requisitos técnicos, financieros y legales que permitan la edificación de las obras de vivienda social. • Mediante la RM N° 004-2010-VIVIENDA disponen que el Viceministerio de Vivienda y Urbanismo reasuma el proceso de inscripción y otorgamiento de los códigos del Registro de Proyectos de Vivienda, en el marco del Programa de Techo Propio, a través de la Dirección Nacional de Vivienda. • Los requisitos para el registro del proyecto se encuentran en el Reglamento Operativo del BFH para la modalidad de aplicación Adquisición de Vivienda Nueva, de acuerdo a ello se verificará que el contenido del expediente esté conforme a las normas vigentes, de ser conforme, se realizan los trámites correspondientes previos a la Solicitud de Código al Comité de Registro de Proyectos. • El Comité de Registro de Proyectos, evalúa el expediente, de ser positiva, aprueba el proyecto emitiendo una Constancia de Registro.
	<p>4. Proceso de gestión de ventas</p>	<p>Campaña / Capacitación de Grupos Familiares</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dependiendo de la modalidad por la cual se ha identificado la demanda potencial es decir si se tiene Grupos Familiares Elegibles o si se va a captar a nuevos grupos familiares a través del proceso de postulación. El promotor deberá servir como medio de información del proceso, instalando la infraestructura necesaria para acoger a los interesados. Se requerirá capacitación previa por parte del FMV. <p>Grupos Familiares Elegibles</p> <ul style="list-style-type: none"> • Suscribir Contrato de Compraventa de vivienda

PROCESOS Y ACTIVIDADES GENERALES DE LOS PROGRAMAS SOCIALES DEL EJE I

PROGRAMAS	PROCESOS	ACTIVIDADES GENERALES
		<p>sobre el proyecto registrado.</p> <ul style="list-style-type: none"> El Grupo Familiar Elegible completará los requisitos para la Asignación del Bono Familiar Habitacional. Es decir completará el ahorro necesario, firmará el Contrato de Compraventa de la vivienda elegida y solicitará la aprobación de un Crédito Complementario, de ser necesario.
	5. Proceso de desembolsos	<p>Requisitos Preliminares</p> <ul style="list-style-type: none"> Se deberá acreditar ante el Fondo MIVIVIENDA S.A. la siguiente documentación: <ul style="list-style-type: none"> Poderes vigentes del representante legal de la empresa promotora en el que conste expresamente su facultad para la compraventa de los inmuebles materia del proyecto y de disponer de los recursos financieros de la empresa y otorgar garantías, de ser el caso. Actualización de la ficha registral donde se demuestre la propiedad del terreno sobre el que se edificará el proyecto. <p>Firmas de minutas y/o escrituras públicas de compraventa</p> <ul style="list-style-type: none"> Dependiendo de lo requerido se procede a la firma de las minutas de compraventa de las viviendas respectivas y las correspondientes escrituras públicas. <p>Garantías y Documentación adicional</p> <ul style="list-style-type: none"> De manera de efectuarse los desembolsos el promotor deberá presentar cualquiera de las siguientes garantías: <ul style="list-style-type: none"> Fianza otorgada por una Entidad Financiera Intermediaria (IFI). Carta Fianza en moneda extranjera emitida por entidades financieras. Certificados Bancarios en moneda extranjera emitidos por entidades financieras, Fideicomiso Inmobiliario. <p>Dependiendo en la etapa que se encuentra el avance de las obras.</p> <p>Vivienda en proyecto o construcción (Antes de inicio de obras)</p> <p>Vivienda construida sin declaratoria de fábrica</p> <p>Vivienda construida con declaratoria de fábrica e independización</p> <p>Desembolso</p> <ul style="list-style-type: none"> El desembolso se efectúa en el siguiente orden: (1) Desembolso del Ahorro, y (2) Desembolso del

PROCESOS Y ACTIVIDADES GENERALES DE LOS PROGRAMAS SOCIALES DEL EJE I

PROGRAMAS	PROCESOS	ACTIVIDADES GENERALES
		<p>Bono Familiar Habitacional.</p> <p>Desembolso del Financiamiento Complementario</p> <ul style="list-style-type: none"> • Este desembolso lo realiza la entidad otorgante del financiamiento los requisitos básicos para que se efectúe dicho desembolso son: <ul style="list-style-type: none"> ○ Firma de contrato de crédito entre IFI y cada Beneficiario ○ Inscripción de la Declaratoria de Fábrica e inscripción del predio a nombre de cada beneficiario. Adicionalmente se requiere el Acta de Conformidad de Vivienda Terminada.
	<p>6. Ejecución de obras</p>	<p>Requisitos Preliminares</p> <p>El inicio de obras está condicionado a:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Certificado de Factibilidad de Servicios o en caso de no contar, aprobación del proyecto de redes de agua, desagüe y luz por las empresas prestadoras de los servicios o por la municipalidad respectiva. • Certificado de Parámetros Urbanísticos y Edificatorios, que es documento en el que se especifican los parámetros de diseño que regulan el proceso de edificación sobre un predio urbano. • Aprobación de Anteproyecto de arquitectura de las viviendas y la cancelación de los derechos de licencia de construcción de obra en la municipalidad respectiva. Adicionalmente este trámite, es parte de los requisitos para que el Comité de Registro de Proyectos expida la Constancia Definitiva de Registro y el Código del proyecto. <p>Inicio de obras</p> <ul style="list-style-type: none"> • Se requiere la presentación al Fondo MIVIVIENDA S.A. del respectivo cronograma de obras. • Durante la ejecución de las obras el Fondo MIVIVIENDA S.A. realizará visitas periódicas de verificación de cumplimiento de los compromisos asumidos. • Culminadas, el Fondo MIVIVIENDA S.A. emitirá un informe de vivienda terminada. <p>Recepción de Obras</p> <p>Se realizan por etapas.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Recepción de obras de Servicios por cada una de las empresas correspondientes. • Conformidad de Obras de Habilitación Urbana por parte de la Municipalidad respectiva. • Certificado de finalización de obras una vez concluida la construcción de las viviendas, este documento es emitido por la municipalidad

PROCESOS Y ACTIVIDADES GENERALES DE LOS PROGRAMAS SOCIALES DEL EJE I

PROGRAMAS	PROCESOS	ACTIVIDADES GENERALES
		<p>respectiva.</p> <ul style="list-style-type: none"> Se firmará un documento denominado Acta de Conformidad de Vivienda Terminada entre el promotor y cada beneficiario. Este establece la conformidad de cada beneficiario con la obra realizada de acuerdo a las condiciones pactadas en la minuta de compraventa. <p>Declaratoria de Fábrica</p> <ul style="list-style-type: none"> Teniendo el Certificado de Finalización de Obra, la municipalidad procede a emitir la Declaratoria de Fábrica respectiva, esta sirve para la inscripción de la misma en los Registros Públicos, si el proyecto consta de áreas que consideran propiedad común, se deberá proceder a inscribir previamente el Reglamento Interno de Uso. <p>Independización y/o traslado de dominio</p> <ul style="list-style-type: none"> Se procede a inscribir en los Registros Públicos la propiedad a nombre de cada beneficiario. <p>Liberación de Garantías</p> <p>Una vez finalizada la construcción la liberación o reducción de garantías depende de lo siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> Si la vivienda requiere financiamiento complementario y este ha sido desembolsado, bastará con presentar el Acta de Conformidad de Vivienda Terminada y una carta de la IFI correspondiente confirmando el respectivo desembolso. Si la vivienda no requiere financiamiento complementario o si requiriéndolo este aún no ha sido desembolsado, se deberá presentar la respectiva Acta de Conformidad de Vivienda Terminada más la Declaratoria de Fábrica y la correspondiente Independización a nombre del Beneficiario correspondiente.
	<p>7. Proceso para devolución del bono familiar habitacional</p>	<p>Entidad técnica y/o promotor</p> <ul style="list-style-type: none"> Presentación de carta al FMV por parte del Promotor y/o Entidad Técnica, adjuntando los siguientes documentos: <ul style="list-style-type: none"> - Carta de Renuncia al Bono Familiar Habitacional (BFH) por parte del Beneficiario. - Resolución de Contrato de compraventa o contrato de obra. - Acreditación de Devolución de Cuota inicial al Beneficiario - Devolución de BFH del promotor y/o Entidad Técnica al FMV

PROCESOS Y ACTIVIDADES GENERALES DE LOS PROGRAMAS SOCIALES DEL EJE I

PROGRAMAS	PROCESOS	ACTIVIDADES GENERALES
		<ul style="list-style-type: none"> • Una vez confirmada la recepción del monto del BFH el Fondo MIVIVIENDA S.A. solicita mediante carta a la Dirección Nacional de Vivienda, el número de expediente Sistema Integrado de Administración Financiera - SIAF, y número de comprobante de pago, que dio origen a dicho BFH. • La Dirección Nacional de Vivienda (DNV) envía mediante oficio al FMV la instrucción sobre la cantidad de cheques a emitir producto de la devolución. • De acuerdo a lo instruido por la DNV, el Fondo MIVIVIENDA S.A. emite los cheques de acuerdo a la fuente de financiamiento que originó el BFH devuelto, sea de Recursos Ordinarios, Crédito Interno o Recursos BID. • La Gerencia de Programas Sociales emite carta a la Oficina General de Administración del MVCS adjuntando los cheques originales según la instrucción DNV y adjuntando copia de la documentación del sustento. • La Gerencia de Programas Sociales emite carta informando a la DNV adjuntando copia de los documentos remitidos a la Oficina General de Administración del MVCS <p>NOTA: Existe procedimiento para la devolución de BFH por parte del MVCS informado al FMV mediante oficio N° 384-2008/VIVIENDA-OGA. Se encuentra a la fecha en coordinación precisar por parte del MVCS los cambios de titularidad de cuentas para la emisión de los cheques informado mediante email.</p>
<p>VIII. Programa de Mejoramiento Integral de Barrios y Pueblos (no se ha encontrado información sobre los demás procesos que son parte de la operación del Programa. Considerar que en febrero de este año recién se ha publicado el Manual de Operaciones). Otros procesos pudieran ser: Transferencias de recursos, gestión de proyectos, ejecución de</p>	<p>I. Proceso de recepción de solicitudes de financiamiento de proyectos de inversión pública</p>	<ul style="list-style-type: none"> • El PIMBP recibirá las solicitudes de financiamiento de PIP's viables, que se encuentren en Fase de Inversión de los Gobiernos Locales, las mismas que contendrán el Expediente Técnico aprobado por la Unidad Ejecutora respectiva, de acuerdo a la normatividad del Sistema Nacional de Inversión Pública - SNIP, en papel impreso y en medio magnético, o a través de la dirección electrónica: http://www.vivienda.gob.pe/demandab/, hasta al 31 de diciembre del Año Fiscal previo a la selección. • Durante el presente Año Fiscal 2010, excepcionalmente el PIMBP podrá seleccionar PIP's, en base a solicitudes de financiamiento presentadas antes de la emisión de la Resolución 051-2010-vivienda, siempre que éstos cumplan con los

PROCESOS Y ACTIVIDADES GENERALES DE LOS PROGRAMAS SOCIALES DEL EJE I

PROGRAMAS	PROCESOS	ACTIVIDADES GENERALES
obra, monitoreo y control, entre otros.		requisitos indicados en la Resolución, de acuerdo a su disponibilidad de recursos presupuestales.
	2. Selección y atención de solicitudes	<ul style="list-style-type: none"> • Por Ley se establecen los lineamientos técnicos económicos para la clasificación de proyectos: los componentes, tipo de estudio, tipo de proyecto. Rango poblacional, financiamiento y criterios de elegibilidad. • La selección de los PIP's para la intervención por el PIMBP en cada Año Fiscal, será realizada por el Comité de Selección y Calificación de Proyectos - CSCP, el mismo que estará conformado por: <ul style="list-style-type: none"> - El responsable del Área de Gestión Operativa, quien lo presidirá. - El responsable del Equipo de Trabajo en Gestión Operativa en materia Legal. - El responsable del Área de Promoción. - Dos (02) responsables de las Unidades Zonales, designados por el Director Ejecutivo. • El CSCP sesionará a convocatoria del Coordinador General del PIMBP, dentro de los primeros treinta (30) días de cada Año Fiscal; y, cuando el PIMBP cuente con recursos presupuestales; debiendo suscribirse las actas en las que consten los acuerdos adoptados, las que serán entregadas al Coordinador General. • El Director Ejecutivo del PIMBP elevará al Viceministro de Vivienda y Urbanismo, la propuesta de Selección de los PIP's, para su aprobación por el Despacho Ministerial.
IX. Programa de Vaso de Leche	1. Proceso de selección de beneficiarios y depuración de padrones.	<ul style="list-style-type: none"> • La Ley No 27470 señala que la prioridad demográfica principal del programa de VdL son los niños de 0-6 años y las madres lactantes, y que se debe dar prioridad a las poblaciones con condiciones nutricionales pobres. Una vez que los requisitos de los beneficiarios sean cubiertos entonces el programa podrá extenderse para incluir a los niños de 7-13 años, a los ancianos y a los enfermos de TB. • Los Comités del programa de VdL registran a los beneficiarios en la correspondiente municipalidad. • En los meses de junio y diciembre de cada año, cada uno de los comités debe informar quienes son los directores del comité y quienes están en la lista de beneficiarios. • Los comités locales del programa de VdL normalmente se forman alrededor de un barrio

PROCESOS Y ACTIVIDADES GENERALES DE LOS PROGRAMAS SOCIALES DEL EJE I

PROGRAMAS	PROCESOS	ACTIVIDADES GENERALES
		<p>determinado, si bien ello no es un requisito formal previsto en la ley de VdL el Departamento de Administración del Programa del VdL de la Municipalidad revisa los documentos presentados y el alcalde aprueba la conformación del Comité de Programa del VdL.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Se supone que el Departamento de Administración del Programa del VdL debe revisar la base de datos de los beneficiarios y confirmar sus edades y condición de pobreza. • La frecuencia con que se realizan las labores de trabajo de campo dependen de los recursos humanos con que cuente cada municipalidad, pero en general varía de una vez por semana a una vez por semestre (pero la norma señala que se debe actualizar la base de datos una vez al mes). • El desarrollo del sistema de selección de los grupos objetivos del representante del hogar en el nuevo SISFOH en las 30 ciudades más grandes ofrece una buena opción para poder seleccionar mejor a los pobres para el programa de VdL en aquellos lugares donde se requiere. • Algunas municipalidades también han desarrollado un sistema de administración de beneficiarios del programa de VdL que automáticamente elimina a los beneficiarios que salen de los límites de edades relevantes, pero la mayoría utiliza hojas de cálculo.
	<p>2. Proceso de adquisición y distribución de insumos y/o alimentos.</p>	<p>Selección de productos</p> <ul style="list-style-type: none"> • El proceso de adquisiciones empieza alrededor del mes de setiembre con la definición preliminar de los tipos de productos que se comprarán. • Se realiza una degustación a ciegas con una muestra de beneficiarios (oscilando entre 50-200, dependiendo de las municipalidades), en la cual los diversos proveedores presentan sus productos a los Comités de VdL. • Luego los beneficiarios votan por la ración que les parece más atractiva, con lo cual seleccionan el contenido de las raciones que serán adquiridas. • Los Comités de VdL envían su solicitud del contenido deseado de las raciones a los Departamentos del Programa de VdL. • Luego el Departamento de VdL formula las especificaciones de las raciones que serán adquiridas y confirmar que las raciones que serán adquiridas cumplen con los valores nutricionales mínimos que

PROCESOS Y ACTIVIDADES GENERALES DE LOS PROGRAMAS SOCIALES DEL EJE I

PROGRAMAS	PROCESOS	ACTIVIDADES GENERALES
		<p>señala la Resolución Ministerial No 711-2002, incluyendo: Energía, 207 Kcal; Proteínas 6.21– 7.76 gr; Grasas 4.6-5.75 gr; Carbohidratos 35.19%– 31.05%; y Vitaminas y Minerales 60–100%.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Luego se identifica a los potenciales proveedores de los productos aprobados a través de un estudio de mercado con el fin de determinar los precios de referencia que se utilizarán en el proceso de adquisiciones. Como se seleccionan los productos sobre la base de las preferencias de los beneficiarios y no sobre la base de su contenido, la parte de precio-competitivo se limita a la selección del distribuidor que proveerá los productos seleccionados. • Las disposiciones de las Leyes Nos 27470/27712, establecen una importante limitación en la selección de los productos al privilegiar la compra de productos de origen peruano. Las leyes señalan que los productos adquiridos para el Programa de VdL tienen que ser de origen 100% peruano (por ejemplo, leche fresca, azúcar, quinua). En el caso de los productos (como cereales combinados, lácteos enriquecidos) que estén compuestos de diferentes elementos, al menos el 90% debe ser de origen peruano. Desde el año 2001, cuando se aprobó la Ley No 27470, los productos extranjeros desaparecieron de la lista <p>Proceso de adquisiciones</p> <ul style="list-style-type: none"> • Una vez que se ha seleccionado el volumen y la mezcla de productos que debe comprarse y que se han determinado los valores referenciales, la Municipalidad convoca a un Comité Especial de adquisiciones. El Comité está compuesto de 3-5 miembros y generalmente incluye a la persona a cargo del Comité de Administración y un experto nutricionista. El alcalde o los directores de los Comités del Programa de VdL no pueden formar parte de este Comité, pero un beneficiario podrá participar como observador. Su función es administrar todos los pasos del proceso de adquisiciones, desde la preparación de las bases, responder las consultas de los proveedores, recepción de ofertas, calificación de las empresas, evaluación de las propuestas y otorgamiento del contrato.

PROCESOS Y ACTIVIDADES GENERALES DE LOS PROGRAMAS SOCIALES DEL EJE I

PROGRAMAS	PROCESOS	ACTIVIDADES GENERALES
		<ul style="list-style-type: none"> • El Comité Especial prepara los documentos de la licitación sobre la base de la información entregada por el Departamento del Programa de VdL, incluyendo: el volumen, las características y especificaciones técnicas de los productos, los recursos financieros disponibles, el tipo de proceso de selección. • El proceso de selección está dividido en 7 pasos: convocatoria al proceso, registro de los participantes, absolución de consultas, imprimirá las observaciones, presentación de las propuestas, evaluación de las propuestas, y otorgamiento de la Buena Pro. A parte del precio, los factores de evaluación de los postores en el proceso de selección, incluye: la composición de los productos, prueba de origen peruano, capacidad de producción y ventas. Estos factores significan que un proveedor consolidado será, con frecuencia, el ganador de la Buena pro con precios más altos de los que ofrecen proveedores nuevos que no tienen antecedentes muy antiguos de participación en el mercado local. • Durante el proceso de adquisiciones, algunas municipalidades realizan pruebas ciegas de las muestras presentadas por los proveedores. La Buena Pro se otorga al proveedor que obtenga el puntaje combinado del expediente técnico y de la propuesta económica más alto. En aquellos casos en que las degustaciones ciegas sean parte del proceso, los criterios de otorgamiento de la Buena Pro incluyen como requisito que el producto haya sido aceptado por la mayoría de los participantes en el ejercicio de degustación. <p>Entrega de los productos y logística de distribución</p> <ul style="list-style-type: none"> • El proveedor contratado deberá entregar los productos en el lugar y la fecha establecida en el contrato o deberá pagar las penalidades establecidas. • El plazo de entrega normal de los productos es un mes. El Lima metropolitana las entregas se hacen semanalmente y en lugares remotos como Iquitos, se hace cada dos meses. En el caso de leche fresca, ésta debe hacerse diariamente. • Cada mes (o en el plazo de entrega equivalente) la municipalidad coloca una orden por los productos, en función a la disponibilidad presupuestal. El proveedor entrega los productos en el almacén de

PROCESOS Y ACTIVIDADES GENERALES DE LOS PROGRAMAS SOCIALES DEL EJE I

PROGRAMAS	PROCESOS	ACTIVIDADES GENERALES
		<p>la municipalidad. El jefe de almacén revisa los productos, incluyendo: volumen de los productos pedidos, condiciones de envasado, calidad de las certificaciones vs las especificaciones exigidas, producción de los lotes y fechas de vencimiento.</p> <ul style="list-style-type: none"> • La certificación de calidad exigida por la ley y otorgada por un laboratorio certificado por el programa y centrarse en el cumplimiento de las normas sanitarias de fabricación de los alimentos. • Algunas de las municipalidades además realizan pruebas de calidad aleatorias adicionales en laboratorios privados. • El Departamento de Administración del Programa de VdL luego pide que la tesorería de la municipalidad realice el pago. Una vez que se revisa el expediente, la municipalidad autoriza el cheque que se entregará al proveedor. • Después de la entrega, un representante del Comité del Programa de VdL recoge el producto y se lo lleva a la Sede del Comité (generalmente la casa del presidente); en el caso de los Comités que están alejados, las municipalidades generalmente entregan los productos en sus sedes centrales. En la mayoría de los casos, los beneficiarios luego recogen los productos y se los llevan a casa; los alimentos se preparan en las casas de los beneficiarios. Sin embargo, en Lima se conservan en la sede del Comité de VdL y se cocina y sirve a los beneficiarios todos los días.
	<p>3. Verificación / Supervisión y control</p>	<ul style="list-style-type: none"> • La Contraloría General de la República se encarga de la supervisión general del Programa de VdL. Cada municipalidad debe enviar dos informes mensuales: a) un informe de ingresos y gastos; b) un informe sobre las raciones repartidas. • El personal de la Contraloría contrasta el costo promedio y el valor referencial; los productos adquiridos frente a las especificaciones del contrato; cantidad de raciones distribuidas, versus el número de beneficiarios y días cubiertos; y el valor nutricional de los valores versus el mínimo exigido por ley. Sin embargo, además del monitoreo formal de las reglas de cumplimiento, el personal de la Contraloría no tiene capacidad para realizar evaluaciones analíticas del rendimiento del programa. Por lo tanto, la base de datos que tienen a su disposición estaba sub-utilizada.

PROCESOS Y ACTIVIDADES GENERALES DE LOS PROGRAMAS SOCIALES DEL EJE I

PROGRAMAS	PROCESOS	ACTIVIDADES GENERALES
		<ul style="list-style-type: none"> • Otro informe mensual que debe presentar cada municipalidad es el informe sobre los beneficiarios del programa de VdL, el mismo que se presenta al INEI – pero solo un 60% de las municipalidades cumplen con esta exigencia. El informe incluye información sobre los beneficiarios, incluyendo su edad, dirección y cantidad de raciones servidas. Estos informes no cumplen ningún fin funcional real. La supervisión de los procesos de adquisiciones de CONSUCODE (ahora...) se centra en el cumplimiento de los pasos del procedimiento establecidos en la Ley de Adquisiciones y Contrataciones del Estado. • El Departamento del Programa de VdL está a cargo de la supervisión in-situ de cada municipalidad. Se encarga de: a) actualización mensual de la base de datos de los beneficiarios; (b) visitas aleatorias a los hogares de los beneficiarios para evaluar el nivel de pobreza (mensual); c) recepción de productos, control de la cantidad y calidad; d) visitas aleatorias para confirmar el uso de los productos (se hace muy rara vez). Hay dos temas que son muy difíciles de supervisar a) selección de los hogares de los beneficiarios y de las personas naturales; y b) que dentro del hogar los productos sean consumidos por los beneficiarios correspondientes. La comunidad local selecciona a los beneficiarios y se inclina a favorecer a las personas que el Comité conoce; la verificación del nivel de pobreza por parte de la municipalidad a través de las visitas aleatorias está limitada por la falta de recursos humanos, sobre todo en las municipalidades rurales. • En cuanto a la entrega de productos, las municipalidades llevan un registro de cargos con firmas de recepción para cada uno de los pasos del proceso de entrega (almacén de la municipalidad, recojo por parte de los representantes de los comités, entrega a los beneficiarios). El Departamento de Administración revisa la base de datos de los beneficiarios reales frente a la lista de los beneficiarios que reciben los productos. Por lo tanto, el proceso de entrega está relativamente bien regulado. Por el contrario, no existe una supervisión efectiva del consume de los productos dentro de los hogares de los beneficiarios. Por este motivo, algunas municipalidades como la de Lima

PROCESOS Y ACTIVIDADES GENERALES DE LOS PROGRAMAS SOCIALES DEL EJE I

PROGRAMAS	PROCESOS	ACTIVIDADES GENERALES
		<p>obligan a los Comités Locales a preparar los alimentos en grupos centralizados, facilitando así la labor de supervisión de consumo. Sin embargo, sigue siendo muy difícil confirmar que se esté entregando las raciones correctas a cada beneficiario.</p>
<p>X. Programas de Complementación Alimentaria -PCA</p>	<p>I. Admisión de beneficiarios</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Cumplidos los requisitos señalados en la Ley, el Comedor a través de la Presidenta de la Junta Directiva, presentara a la Gerencia Local del PRONAA o a la Oficina designada del Gobierno Local, una solicitud de admisión, la misma que contendrá como Anexo, copia del certificado de inscripción en el Registro de OSB. • Recibida la solicitud, la Gerencia Local o la Oficina encargada en el caso de los Gobierno Locales, programará dentro de los 30 días útiles siguientes, una supervisión in situ, la misma que tiene como finalidad comprobar el cumplimiento de los requisitos señalados en la Ley y en la que las OSB a través del Comité de Gestión competente participará de forma activa; terminada la visita, se levantará un Acta de Supervisión de acuerdo al formato que como Anexo I forma parte del Reglamento, el Acta debidamente suscrita deberá ser anexada al expediente de Admisión. • En el caso del procedimiento de admisión ante el PRONAA, levantada el Acta, la Gerencia Local correrá traslado del Expediente a la Gerencia Técnica para su aprobación, incluyendo el Informe respectivo. • La Admisión de un Comedor como parte de un Programa de Complementación Alimentaria, previa evaluación y disponibilidad presupuestal, deberá efectuarse mediante Resolución de la máxima Autoridad del PRONAA o el Gobierno Local correspondiente. • La resolución de admisión otorga el derecho a recibir asistencia alimentaria. • El PRONAA, el Gobierno Local o cualquier Entidad Estatal que administre un Programa de Complementación Alimentaria, deberá llevar un Registro de los Comedores que accedan al apoyo alimentario, dicho registro deberá señalar expresamente que tipo de apoyo se brinda.
	<p>2. Proceso de organización y funcionamiento de las</p>	<ul style="list-style-type: none"> • La Asamblea General de Socias es el órgano máximo: Se reunirá de acuerdo a lo señalado en sus

PROCESOS Y ACTIVIDADES GENERALES DE LOS PROGRAMAS SOCIALES DEL EJE I

PROGRAMAS	PROCESOS	ACTIVIDADES GENERALES
	OSBs receptoras de apoyo alimentario	<p>Estatutos</p> <ul style="list-style-type: none"> • La Junta Directiva es el órgano encargado de la administración, y deberá contar como mínimo, con los siguientes miembros: <ul style="list-style-type: none"> a) Presidenta b) Vicepresidenta c) Tesorera d) Secretaria e) Encargada del Almacén • Sin perjuicio de lo señalado en los respectivos Estatutos y en el Reglamento Interno, y para efectos del presente Reglamento, es la Presidenta de la Junta Directiva la representante legalmente del Comedor y la responsable, ante el PRONAA o Gobierno Local, de la custodia y conservación de los bienes que fuesen cedidos en uso. • El apoyo alimentario que brindan los Programas de Complementación Alimentaria, previa evaluación y disponibilidad presupuestal, se hace efectivo mediante: <ul style="list-style-type: none"> a) La Asistencia Alimentaria. b) El Subsidio Económico. c) La implementación y equipamiento de los Comedores.
	3. Proceso de asistencia alimentaria	<ul style="list-style-type: none"> • La Asistencia Alimentaria a los Comedores se realiza mediante la entrega mensual de alimentos crudos. El volumen de alimentos es calculado en relación con el número de beneficiarios, ración por persona y la disponibilidad presupuestal. El mínimo de raciones diarias es de 50. • La ración alimentaria, estará conformada preferentemente por cereales, menestras, proteínas de origen animal, grasas, frutas y tubérculos y/o raíces, de acuerdo a los alimentos regionales y hábitos de consumo del beneficiario y disponibilidad de alimentos en los almacenes respectivos. • Los alimentos se entregarán en los Centros de Distribución previamente fijados, deberán ser recepcionados por la Presidenta de la Junta Directiva o algún otro miembro designado expresamente para estos efectos por la Junta Directiva. Toda entrega de alimentos deberá constar en Acta firmada por la persona que recepcione los alimentos y el representante de la Entidad encargado del reparto. No se entregarán

PROCESOS Y ACTIVIDADES GENERALES DE LOS PROGRAMAS SOCIALES DEL EJE I

PROGRAMAS	PROCESOS	ACTIVIDADES GENERALES
		<p>los alimentos si el Comedor no presenta el libro de Actas y el Cuaderno de diario al día. El Formato de Acta de Recepción forma parte del presente Reglamento como Anexo 2. Todas las Actas de entrega deberán ser foliadas y conservadas por el Comedor, para éstos es obligación del Promotor otorgar una copia del Acta respectiva.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Asimismo cada OSB de segundo nivel, designará un representante que asistirá a la distribución de alimentos en calidad de Veedor. Las funciones de la Veedora son: realizar una supervisión y control en la entrega de alimentos. Se deberá dejar constancia en el Acta de entrega de alimentos, de cualquier observación hecha por la Veedora, ésta sólo tendrá validez cuando el Acta este correctamente suscrita. • Los Comedores deben poseer espacios adecuados para el almacenaje y preparación de los alimentos. Estos espacios como mínimo deberán contar con ventilación, higiene y seguridad.
	4. Proceso de subsidio económico	<ul style="list-style-type: none"> • El subsidio consiste en la entrega de una asignación económica mensual para ser utilizada exclusivamente en la preparación de alimentos. • La Presidenta de la Junta Directiva deberá presentar, mensualmente, al PRONAA o Gobierno Local, el Formato debidamente llenado, de Balance General Aprobado por la Asamblea General de Socias, con carácter de Declaración Jurada.
	5. Proceso de Implementación y equipamiento de comedores	<ul style="list-style-type: none"> • El apoyo a los Comedores se podrá realizar también, previa evaluación y disponibilidad presupuestal, mediante la implementación y equipamiento de módulos de cocinas (menaje, bidones, mobiliario en general, ollas, utensilios) y cocina. • Sólo pueden acceder al equipamiento e implementación, los Comedores que reciban asistencia alimentaria, subsidio económico o a ambas formas de apoyo. • Para solicitar la implementación y equipamiento, el Comedor a través de la Presidenta de la Junta Directiva, presentará a la Gerencia Local del PRONAA o a la Oficina designada del Gobierno Local, una solicitud, la misma que contendrá una lista de los bienes solicitados y el respectivo sustento de su petición. • Recibida la solicitud, la Gerencia Local o la Oficina encargada en el caso de los Gobierno Locales,

PROCESOS Y ACTIVIDADES GENERALES DE LOS PROGRAMAS SOCIALES DEL EJE I

PROGRAMAS	PROCESOS	ACTIVIDADES GENERALES
		<p>programaran dentro de los 30 días útiles siguientes una supervisión in situ, la misma que tiene como finalidad corroborar la necesidad de la implementación y equipamiento, culminada la supervisión, el Promotor presentara su informe.</p> <ul style="list-style-type: none"> • La aceptación de la implementación y equipamiento, previa evaluación y disponibilidad presupuestal, deberá efectuarse mediante Resolución de la autoridad máxima de la Entidad que administra el Programa. • La resolución deberá contener los bienes cedidos en uso, y el plazo de la cesión. • La solicitud de implementación y equipamiento puede presentarse conjuntamente con la solicitud de admisión señalada en el Título III del presente Reglamento o con posterioridad a ella.
	6. Proceso de Capacitación	<ul style="list-style-type: none"> • El PRONAA o el Gobierno Local brindara capacitación en su ámbito de acción, de acuerdo a los programas orientados a la autogestión del Comedor. Esta capacitación se brindara a las asociadas de los Comedores receptores de apoyo alimentario, teniendo énfasis en aquellos con menos tiempo en el Programa, en lo concerniente a la organización y funciones, alimentación, nutrición, hábitos de consumo, gestión, gestión administrativa, técnicas productivas y otros relacionados. Las representantes de las OSB en el Comité de Gestión competente participaran en el diseño, ejecución y evaluación de la capacitación. • Los cursos de capacitación se dictaran de acuerdo a la disponibilidad presupuestal, deberán adecuarse a las necesidades expresadas e identificadas por las socias. Su asistencia es obligatoria.
	7. Proceso de Supervisión	<ul style="list-style-type: none"> • El PRONAA o el Gobierno Local directamente a través de representantes acreditados o a través de Instituciones públicas con quienes suscriba Convenios, realizara supervisiones a los Comedores cuando lo estima conveniente o cuando el presente Reglamento así lo estipule. • De otro lado, PRONAA o el Gobierno Local podrán suscribir convenios con Entidades privadas para efectos de la supervisión, siempre que se cuente con la aprobación del Comité de Gestión competente • La Supervisión permitirá verificar el cumplimiento de las disposiciones recogidas por el presente

PROCESOS Y ACTIVIDADES GENERALES DE LOS PROGRAMAS SOCIALES DEL EJE I

PROGRAMAS	PROCESOS	ACTIVIDADES GENERALES
		<p>Reglamento, norma modificatoria o complementaria.</p> <ul style="list-style-type: none">• Terminada la supervisión, se levantara un Acta, de acuerdo al Anexo 3 del presente Reglamento, que será suscrita tanto por el representante del Comedor como por el Promotor, copia del Acta deberá conservarse y foliarse en el documento que se denominara Archivo de Actas de Supervisión.

Anexo 4: Matriz De Actores De Los Programas Sociales Del Eje I

Procesos Comunes	Programas (en los que creemos que se presentan más problemas en estos procesos)	Actores involucrados					
		Entidad Responsable	Ejecutor (Programa)	Beneficiario Intermedio	Beneficiario Final	Proveedor	Aliado
Análisis Situacional	Programa de Apoyo Directo a los más Pobres - JUNTOS	PCM	JUNTOS	MINSA; MINEDU	Familias en situación de pobreza extrema con niños en etapa escolar		
Focalización	Programa Integral Nutricional - PIN	MINSA; MINEDU	PIN	Colegios (Para sub-componente escolar)	Niños y niñas con desnutrición crónica o alto riesgo de sufrirla		MEF, INEI, MINEDU
	PRONAMA	MINEDU	PRONAMA	Gobiernos Locales	Analfabetos mayores de 15 años		INEI, Gob. Regionales, Gob. Locales
	Programa Agua para Todos	Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento	Dirección Nacional de Saneamiento	Gobiernos Locales; Organizaciones Comunales	Población pobre sin acceso a servicios de saneamiento o con acceso deficiente.	Empresas Prestadoras de Servicios de Saneamiento; Empresas Privadas; Operador Municipal Especializado	FONCODES, Gobiernos Locales, SNIP

Procesos Comunes	Programas (en los que creemos que se presentan más problemas en estos procesos)	Actores involucrados					
		Entidad Responsable	Ejecutor (Programa)	Beneficiario Intermedio	Beneficiario Final	Proveedor	Aliado
Afiliación	Programa Vaso de Leche	Municipalidades Provinciales	Programa Vaso de Leche	Comités locales del Programa	Grupo objetivo primario: Niños de 0 - 6 años y madres lactantes Grupo objetivo secundario: Niños de 7-13 años, ancianos y enfermos de TBC		INEI
	Programas de Complementación Alimentaria - PCA	MIMDES	PRONAA o Gobiernos Locales	Comedores Populares	Población en situación de pobreza y pobreza extrema		
	JUNTOS	PCM	JUNTOS	Comunidades en situación de pobreza y pobreza extrema	Hogares con niños menores de edad en situación de pobreza y pobreza extrema	INEI	RENIEC, SIS
	Mejoramiento Integral de Barrios y Pueblos	VIVIENDA	Programa de Mejoramiento Integral de Barrios y Pueblos	Gobiernos Locales con proyectos aprobados por SNIP			
	PRONAMA	Municipalidad Local	PRONAMA		Analfabetos mayores de 15 años		UGEL de Gobierno Regional,

Procesos Comunes	Programas (en los que creemos que se presentan más problemas en estos procesos)	Actores involucrados					
		Entidad Responsable	Ejecutor (Programa)	Beneficiario Intermedio	Beneficiario Final	Proveedor	Aliado
Registro	Seguro Integral de Salud - SIS	MINSA	SIS		<p>Componente subsidiado: Familias en situación de pobreza y pobreza extrema</p> <p>Componente Semisub subsidiado: Familias con bajos ingresos, trabajadores CAS del Estado, Trabajadores de MYPES</p>		PRONAMA ODSIS
	VdL	Municipalidades	Comités del Programa	Comités	<p>(1) Niños de 0-6 años, madres lactantes</p> <p>(2) Niños de 7-13, ancianos y enfermos de TBC</p>		INEI
	PCA	MIMDES	Gerencia Local de PRONAA / Gobiernos Locales	Comedores Populares	Personas en situación de pobreza extrema		Municipalidades

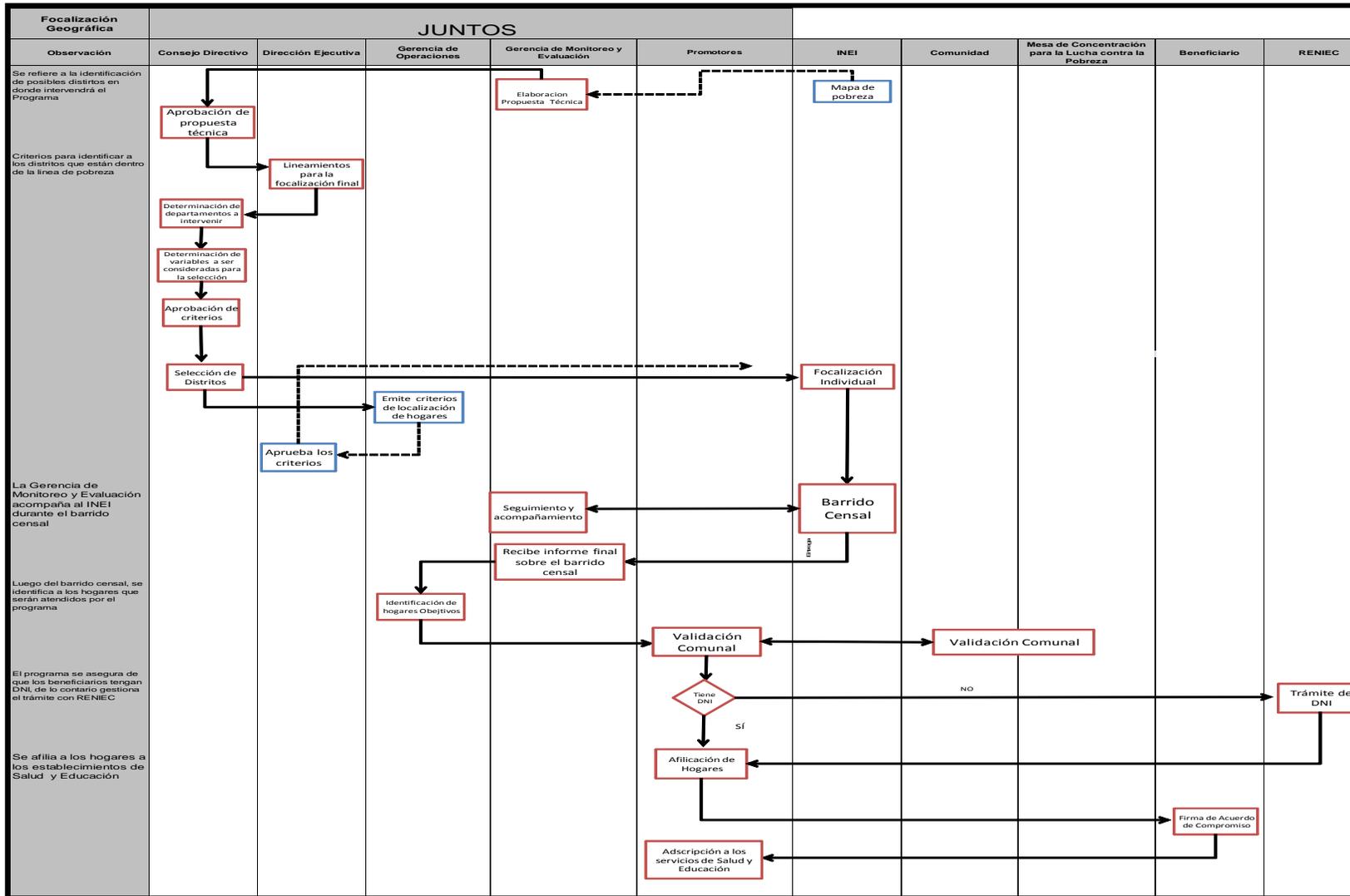
Procesos Comunes	Programas (en los que creemos que se presentan más problemas en estos procesos)	Actores involucrados					
		Entidad Responsable	Ejecutor (Programa)	Beneficiario Intermedio	Beneficiario Final	Proveedor	Aliado
	JUNTOS	PCM	JUNTOS	Titulares: Padres o Madres, cabeza de familia	Hogares con niños menores de edad en situación de pobreza y pobreza extrema		RENIEC, SIS, UGEL
	PMIBP	Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento	PMIBP	Gobiernos Locales	Población en situación de pobreza y pobreza extrema		MEF
Contrataciones	VdL	Municipalidades Locales	Programa de Vaso de Leche	Comités de VdL		Empresas de productos peruanos al menos al 90% evaluadas a través de un estudio de mercado	Departamento de VdL
	PIN	MIMDES	PRONAA, Comisión de Adquisiciones	Equipos de Trabajo Zonales, Establecimientos Salud, Instituciones Educativas, Comités de Alimentación Escolar de las Instituciones Educativas y PRONOEIs			MEF
	Techo Propio						

Procesos Comunes	Programas (en los que creemos que se presentan más problemas en estos procesos)	Actores involucrados					
		Entidad Responsable	Ejecutor (Programa)	Beneficiario Intermedio	Beneficiario Final	Proveedor	Aliado
Convenios / Acuerdos	Techo Propio	Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento	Fondo Mi Vivienda		Grupo Familiar Elegido		Entidades Financieras
Compras directas	VdL	Municipalidades	Municipalidades / Departamentos del Programa de VdL	Comités del Programa VdL	(1) Niños de 0-6 años, madres lactantes (2) Niños de 7-13, ancianos y enfermos de TBC	Empresas comercializadoras de productos peruanos al menos al 90%	
	PIN	MIMDES	PRONAA y Equipo de Trabajo Zonal, Comisión de Adquisiciones	Equipo de Trabajo Zonal, Establecimientos de Salud, Instituciones Educativas	Niños en etapa pre-escolar y escolar	Empresas elegidas por concurso inscritas en OSCE	
Transferencias	VdL	Municipalidades	Municipalidades / Departamentos del Programa de VdL	Comités del Programa VdL	(1) Niños de 0-6 años, madres lactantes (2) Niños de 7-13, ancianos y enfermos de TBC		
	PCA	MIMDES	PRONAA	Presidenta de Junta Directiva de Comedores Populares	Población en situación de pobreza y pobreza extrema		Veedores de las Organizaciones Sociales de Base

Procesos Comunes	Programas (en los que creemos que se presentan más problemas en estos procesos)	Actores involucrados					
		Entidad Responsable	Ejecutor (Programa)	Beneficiario Intermedio	Beneficiario Final	Proveedor	Aliado
	PIN	MIMDES	PRONAA	Establecimientos de Salud, Comité de Alimentación Escolar de Instituciones Educativas	Niños en etapa pre-escolar y escolar		
	SIS	MINSA	Gerencia de Financiamiento SIS	Establecimientos de Salud, Comités Locales de Administración en Salud	Familias en situación de pobreza y pobreza extrema que no cuenta con seguro de salud		Gobiernos Regionales, Banco de la Nación, DIGEMID
	APT	Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento	PAPT	Gobiernos Regionales, Gobiernos Locales, EPS	Poblaciones que no cuentan con servicios de saneamiento o son deficientes		SNIP (MEF)
Ejecución de servicios / obras	VdL	Municipalidades Locales	Programa de Vaso de Leche	Comités de VdL	(1) Niños de 0-6 años, madres lactantes (2) Niños de 7-13, ancianos y enfermos de TBC	Empresas de productos peruanos al menos al 90% evaluadas a través de un estudio de mercado	
	PCA	MIMDES	Gerencia Local de PRONAA / Oficina de Gobiernos Locales	Comedores Populares	Población en situación de pobreza y pobreza extrema		Gobiernos Locales

Procesos Comunes	Programas (en los que creemos que se presentan más problemas en estos procesos)	Actores involucrados					
		Entidad Responsable	Ejecutor (Programa)	Beneficiario Intermedio	Beneficiario Final	Proveedor	Aliado
	SIS						
	JUNTOS	PCM	JUNTOS			Colegio Establecimiento de salud	MINEDU MINSA
	Techo Propio	Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento	Mi Vivienda		Grupos Familiares Elegidos	Empresas Constructoras inscritas en OSCE	Municipalidad
Contraprestaciones	JUNTOS						
Monitoreo / Control	VdL	Contraloría, INEI, CONSUCODE	Municipalidades, Departamento del Programa VdL				
	PCA	PRONAA, Gobiernos Locales	PRONAA, Gobiernos Locales, Instituciones Públicas, Entidades Privadas	Comedores Populares			Instituciones Públicas, Entidades Privadas
	PIN						
	PAPT	Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento	PAPT (Unidades Operativas)				

Anexo 5: Inscripción Al Programa De Apoyo Directo A Los Más Pobres “Juntos”



Anexo 6: Procesos De Pago Del Programa De Apoyo Directo A Los Más Pobres “Juntos”

