

UNIVERSIDAD ESAN



**Análisis de la gestión administrativa del Programa de Complementación
Alimentaria – PCA, Modalidad “Comedores”**

**Tesis presentada en satisfacción parcial de los requerimientos para
obtener el grado de Maestro en Gestión Pública por:**

Deny Elba Mellado Toribio

Anthony Bryan Salas Rodriguez

Sinthya Lizet Velarde Aranibar

Victor Jose Julio Tipismana Rocca

Programa de la Maestría en Gestión Pública

Lima, 18 de febrero de 2019

Esta tesis

**ANÁLISIS DE LA GESTIÓN ADMINISTRATIVA DEL PROGRAMA DE
COMPLEMENTACIÓN ALIMENTARIA – PCA, MODALIDAD
“COMEDORES”**

Ha sido aprobada por:

.....
Ketty Lourdes Jáuregui Machuca (Jurado)

.....
Lydia Aurora Arbaiza Fermini (Jurado)

.....
José Espifanio Ventura Egoavil (Asesor)

Universidad ESAN

2019

INDICE GENERAL

CAPITULO I. INTRODUCCIÓN	1
CAPITULO II. MARCO METODOLOGICO	4
2.1 Problema de investigación	4
2.2 Pregunta de investigación.....	4
2.3 Objetivos de la investigación	4
2.3.1 <i>Objetivo General</i>	4
2.3.2 <i>Objetivos Específicos</i>	4
2.4 Justificación de la investigación.....	5
2.5 Metodología de investigación	8
2.5.1 <i>Descripción de fuentes de información</i>	8
2.5.1.1 <i>Fuentes de información secundarias</i>	8
2.5.1.2 <i>Fuentes de información primarias</i>	9
2.5.2 <i>Descripción de métodos de análisis</i>	9
2.5.2.1 <i>Análisis Cuantitativo: Análisis sistemático de contenidos</i>	9
2.5.2.2 <i>Análisis Cualitativo: Entrevistas a profundidad a especialistas y expertos en la materia</i>	10
2.6 Alcance y limitaciones	11
CAPITULO III. MARCO CONCEPTUAL: LA NUEVA GESTION PÚBLICA	13
3.1 Breve introducción al tema	13
3.2 Evolución del enfoque respecto a la gestión pública	13
3.3 Conceptualización de la Nueva Gestión Pública.....	15
3.4 La Creación de Valor Público dentro de la Nueva Gestión Pública	16
3.5 El Presupuesto por Resultado dentro de la Nueva Gestión Pública	17
3.6 Modernización de la gestión pública en el Perú.....	19
3.7 Conclusiones del capítulo.....	22
CAPITULO IV. MARCO CONTEXTUAL: LOS PROGRAMAS SOCIALES CON COMPONENTE ALIMENTARIO EN EL PERÚ	23
4.1 Breve introducción al tema	23
4.2 Noción sobre programa social	23
4.3 Conceptualización del programa social con componente alimentario	24

4.4	Los Programas Sociales en el marco de la política social del Estado Peruano .	26
4.4.1	<i>El Sistema Nacional de Desarrollo e Inclusión Social (Sinadis)</i>	26
4.4.2	<i>La Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social “Incluir para Crecer”</i>	26
4.4.3	<i>El Sistema Nacional de Focalización (Sinafo)</i>	28
4.4.4	<i>Tratamiento de las Intervenciones Públicas en el marco del Sinafo</i>	28
4.4.5	<i>Sobre el criterio de Clasificación Socioeconómica</i>	29
4.4.6	<i>El Sistema de Focalización de Hogares (Sisfoh)</i>	30
4.4.6.1	<i>Componentes</i>	30
4.4.6.2	<i>Metodología para la focalización</i>	31
4.4.6.3	<i>Operatividad del Sistema de Focalización de Hogares</i>	32
4.5	La medición de la pobreza y el acceso a los programas con componente alimentario en el Perú.....	34
4.5.1	<i>La medición de la pobreza en el Perú</i>	34
4.5.2	<i>Población pobre/extrema pobre que ha accedido a los programas alimentarios</i>	36
4.6	La gestión administrativa en los programas sociales con componente alimentario.....	38
4.7	Conclusiones del capítulo.....	39
CAPITULO V. EL PROGRAMA DE COMPLEMENTACION ALIMENTARIA –		
PCA MODALIDAD “COMEDORES”		40
5.1	Breve introducción al tema	40
5.2	Origen y evolución del programa.....	40
5.3	Planificación del PCA	42
5.3.1	<i>Marco Legal del PCA</i>	42
5.3.2	<i>Modalidades y objetivos</i>	43
5.4	Organización del PCA.....	46
5.4.1	<i>Usuarios registrados en el RUBEN-PCA</i>	46
5.4.2	<i>Clasificación socioeconómica de los usuarios de la modalidad “Comedores”</i>	47
5.4.3	<i>Asignación y ejecución presupuestal</i>	48
5.5	Dirección y Control del PCA	52

5.6	Comparación de Programas de Alimentación Complementaria en la región: Argentina, Chile, Ecuador y México.....	54
5.7	Conclusiones del capítulo.....	60
CAPITULO VI. ANALISIS DE LOS FACTORES CLAVES EN LA GESTION ADMINISTRATIVA DEL PROGRAMA DE COMPLEMENTACION ALIMENTARIA – PCM MODALIDAD “COMEDORES”		
61		
6.1	Breve introducción al tema: Contexto político de creación del PCA	61
6.2	Análisis de la Planificación del PCA en lo referido a la carencia de objetivos claros y métodos adecuados de medición de resultados: El PCA no es un programa social en sí, sino solo una asignación presupuestal	63
6.2.1	<i>Identificación del Problema</i>	63
6.2.2	<i>Potencial riesgo</i>	66
6.3	Análisis de la Organización del PCA en lo referido a la exclusión del marco del Sinafo: El PCA no es concebido como una intervención pública focalizada en el marco del Sinafo.....	67
6.3.1	<i>Identificación del Problema</i>	67
6.3.2	<i>Potencial riesgo</i>	70
6.4	Análisis de la Organización del PCA en lo referido a la asignación presupuestal: El PCA tiene una inadecuada asignación de recursos que no guarda coherencia con los niveles de pobreza y vulnerabilidad.....	71
6.4.1	<i>Identificación del Problema</i>	71
6.4.2	<i>Potencial riesgo</i>	77
6.5	Análisis de la Dirección y Control del PCA en lo referido al rol del órgano rector: Inadecuada labor de supervisión de la administración del programa	78
6.5.1	<i>Identificación del Problema</i>	78
6.5.2	<i>Potencial riesgo</i>	80
6.6	Análisis costo – eficiencia del PCA Modalidad “Comedores”	80
CAPITULO VII. CONCLUSIONES		
83		
CAPITULO VIII. RECOMENDACIONES PARA MEJORAR EL PROGRAMA DE COMPLEMENTACION ALIMENTARIA – PCM MODALIDAD “COMEDORES”		
88		
8.1	Respecto a la carencia de objetivos claros y métodos adecuados de medición de resultados.....	88
8.2	Respecto a la exclusión en el marco del Sinafo	88

8.3	Respecto a la asignación presupuestal	89
8.4	Respecto al rol del órgano rector.....	89
8.5	Resumen de hallazgos y recomendaciones	90
ANEXOS		94
BIBLIOGRAFIA		143

Lista de Tablas

Tabla 2.1 Perfiles de los profesionales que participaron de las entrevistas	11
Tabla 4.1 Perú: Hogares pobres con al menos un miembro beneficiario de programas alimentarios, según ámbito geográfico, 2007 - 2016(Porcentaje respecto del total de hogares pobres)	37
Tabla 4.2 Presupuesto ejecutado por los diversos niveles de gobierno en programas de reducción de la pobreza, pobreza extrema y programas de inclusión social	37
Tabla 4.3 Resumen de Factores de la gestión administrativa de programa social en el Perú	39
Tabla 5.1 Modalidades del PCA y sus objetivos	43
Tabla 5.2 Articulación y funciones de las entidades (actores) que intervienen en el PCA.....	46
Tabla 5.4 Asignación presupuestal a gobiernos locales (PCA) - 2017.....	50
Tabla 5.5Comparativo de programas sociales con componente alimentario similares al PCA en la región	57
Tabla 6.1 Niveles de pobreza por Departamento (2017)	73
Tabla 6.2 Niveles de pobreza extrema por Departamento (2017)	74
Tabla 6.3 Monto presupuestal asignado para el PCA (2017)	76
Tabla 6.4 Cantidad de Población en situación de pobreza y pobreza extrema por Departamentos del País (en miles).....	77
Tabla 6.5 Ejecución Presupuestal y costo de la ración preparada de la modalidad comedores del PCA en el año 2017	81
Tabla 8.1Matriz de factores claves de gestión administrativa analizados	91

Lista de gráficos

Gráfico 4.1 Políticas de Estado del Acuerdo Nacional.....	20
Gráfico 4.2 Prevalencia de la desnutrición crónica en el Perú.....	25
Gráfico 4.3 Reporte de indicador de población en situación de pobreza (Periodo: 2010-2017).....	35
Gráfico 4.4 Reporte de indicador de población en situación de pobreza extrema (Periodo: 2010-2017).....	36
Gráfico 5.1 Gestión de asignación presupuestal del PCA	45
Gráfico 5.2 Proporción de Usuarios Modalidad Comedores en la ejecución presupuestal del PCA a nivel nacional (2017).....	47
Gráfico 5.3 Proporción de la ejecución presupuestal del PCA por Modalidades a nivel nacional (2017)	51
Gráfico 5.4 Ejecución presupuestal de Gastos de Gestión - 2017	52
Gráfico 6.1 Tasas de filtración y subcobertura de programas alimentarios 2004.....	68
Gráfico 6.2 Clasificación Socioeconómica (CSE) de los usuarios registrados en el RUBEN – PCA atendidos bajo la modalidad “comedores populares”	69
Gráfico 6.3 Programas sociales del Midis	71

Lista de Figuras

Figura 4.1 Intervenciones asociadas a la Política de Desarrollo e Inclusión Social (2013).....	27
Figura 5.1 Cuadro de Indicadores de gestión del PCA informado por Midis.....	54

Lista de Anexos

Anexo I Carta N° 130-2018-Midis-SG/OAC e Informe N° 257-2018-Midis/VMPS/DGAC/DPSC del 24 de abril de 2018 del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social.....	94
Anexo II Informe N° 273-2013-CG/PSC-IM de Contraloría General de la República (Informe Macro de Veedurías a los Comedores Populares del Programa de Complementación Alimentaria).....	119
Anexo III Resúmenes de entrevistas con profesionales del Sector Público	126

Deny Elba Mellado Toribio

Profesional con más de diez (10) años de experiencia en el sector público, brindando asesoría técnica - legal en materia de Contratación Pública y en temas a fines al Derecho Administrativo y Derecho Civil. Especialista en Contrataciones del Estado, con certificación OSCE N° 002064 – 2296, participando en las tres fases de las contrataciones del Estado: Planificación y actuaciones preparatorias, fase de selección y etapa de ejecución contractual. He sido capaz de adaptarme a los diferentes cambios y modificaciones normativos en el ámbito de las Contrataciones del Estado, cuya finalidad está orientada a maximizar el valor de los recursos públicos que se invierten y a promover la actuación bajo el enfoque de gestión por resultados en las contrataciones.

EXPERIENCIA PROFESIONAL

- **PROVIAS NACIONAL**

Es un Proyecto Especial del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, cuenta con autonomía técnica, administrativa y financiera; está encargado de la ejecución de proyectos de construcción, mejoramiento, rehabilitación y mantenimiento de la Red Vial Nacional, con el fin de brindar a los usuarios un medio de transporte eficiente y seguro, que contribuya a la integración económica y social del país.

Encargado del Equipo de Adquisiciones y contrataciones de la Oficina de Logística - Proviás Nacional **Setiembre 2018 – Actualidad**

Desempeña el cargo de jefe de adquisiciones y contrataciones, encargado de conducir, ejecutar y validar las contrataciones, de acuerdo a la normativa vigente, para llevar a cabo las contrataciones de forma supervisada, coordinar con las áreas usuarias para la elaboración de sus requerimientos y realizar contrataciones eficientes, supervisar que los estudios de mercado se realicen procurando la mayor pluralidad de postores, a fin de obtener el mejor precio y calidad del mercado, supervisar las etapas de los procedimientos de selección de bienes y servicios en general, Acuerdo Marco, conforme a la normativa de Contrataciones del Estado,

integrar Comités de Selección, así como apoyar a los mismos, proponer directivas internas que regulen las contrataciones de bienes y servicios en general.

Especialista en Procesos de Selección III **Mayo 2015 – Octubre 2016**

Validar, valorizar y consolidar las contrataciones de servicios en general, consultorías y obras, durante la fase de programación y formulación presupuestaria, en coordinación con las áreas usuarias y el área de abastecimiento y servicios, elaborar informe técnico determinando el costo estimado de cada requerimiento, realizando el estudio de posibilidades que ofrece el mercado, para elaborar el proyecto de PAC, revisar, analizar el documento relacionado al Recurso de Apelación y elaborar y sustentar el informe técnico para ser remitido al Tribunal de Contrataciones del Estado, ejecutar el registro de la convocatoria de los procedimientos de selección, publicando las bases, Resoluciones de aprobación de Expediente de Contratación y resumen ejecutivo, orientar y supervisar a los Comités de Selección la preparación, conducción y realización del procedimiento de selección.

Especialista en Contrataciones III **Octubre 2014 - Mayo 2015**

Realizar el estudio de posibilidades que ofrece el mercado de acuerdo a los requerimientos técnicos mínimos establecidos por las áreas usuarias, para determinar el valor referencial de los Procesos de Selección, elaborar, sustentar y tramitar la aprobación de los expedientes de contratación de los Procesos de Selección, participar del registro en el SEACE información relacionada a procesos de selección, elaborar proyectos de contratos de los procesos de selección y vigilar que estos se suscriban dentro del plazo y condiciones estipuladas en las bases y normativa vigente.

Especialista en Trámite Documentario I **Noviembre 2012 a Octubre 2014**

Representar institucionalmente al Centro de Atención al Ciudadano con responsabilidad técnica sobre la ejecución de todos los servicios, documentos y atenciones realizadas correspondientes al área, supervisar que la notificación de las Resoluciones Ministeriales, Viceministeriales, Directorales, Convenios de Cooperación, Adendas de Convenio y Convenios Específicos se realicen de manera

oportuna, supervisar que se verifiquen que las solicitudes presentadas por los usuarios a través de mesa de partes cumplan con los requisitos establecidos en los procedimientos administrativos que se ejecutan en la Entidad, coordinando con las Unidades Gerenciales para mantener actualizado los requisitos exigidos

FORMACIÓN PROFESIONAL

- UNIVERSIDAD INCA GARCILASO DE LA VEGA
Bachiller en Derecho y Ciencias Políticas Julio 2013
Título de Abogado Mayo 2014
Colegiatura N° 62330
- UNIVERSIDAD ESAN
Diplomado Internacional en Derecho Administrativo 2014
Público.
- CENTRO PERUANO DE FORMACIÓN DE INVESTIGACIÓN CONTINUA – CEFIC.
Diplomado Especializado en la Nueva Ley de Contrataciones del Estado 2014
- UNIVERSITAT POMPEU FABRA – ESPAÑA
Barcelona School of Management
Seminario Internacional de Gestión Pública 2017
- UNIVERSIDAD ESAN
Maestría en Gestión Pública 2016 - actualidad

simultáneo. A su vez, brindé opinión técnica legal relacionada al Sistema de Control Gubernamental y los sistemas administrativos del Sector Público.

- **Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento.**

Ente Rector en materia de Urbanismo, Vivienda, Construcción y Saneamiento, responsable de diseñar, normar, promover, supervisar, evaluar y ejecutar la política sectorial, contribuyendo a la competitividad y al desarrollo territorial sostenible del país, en beneficio preferentemente de la población de menores recursos.

Especialista Legal en Control Gubernamental Noviembre 2014 – Mayo 2016

Participé en la elaboración de informes resultantes de acciones de control, servicio relacionado y servicio de control simultáneo. También, en la atención y procesamiento de denuncias en el marco del Sistema de Control Gubernamental.

- **Contraloría General de la República**

Es la máxima autoridad del Sistema Nacional de Control. Supervisa, vigila y verifica la correcta aplicación de las políticas públicas y el uso de los recursos y bienes del Estado. Para realizar con eficiencia sus funciones, cuenta con autonomía administrativa, funcional, económica y financiera.

Auditor Legal

Mayo 2014 – Noviembre 2014

Especialista legal e integrante; en auditorías de cumplimiento, servicios relacionados y servicios de control simultáneo.

- **Cuerpo General de Bomberos Voluntarios del Perú.**

Autoridad competente en materia de prevención, control y extinción de incendios, realiza acciones de atención de accidentes vehiculares y emergencias médicas, rescate y salvataje de vidas expuestas a peligro.

Asesor Legal en la Órgano de Control

Abril 2012 – Abril 2014

Desempeñé el cargo de jefe de comisiones, especialista legal e integrante; en auditorías de cumplimiento, servicios relacionados y servicios de control

simultáneo. Asimismo, brindé opinión técnica legal relacionada al Sistema de Control Gubernamental y los sistemas administrativos del Sector Público.

- **Ministerio de Salud**

Sector del Poder Ejecutivo encargado del área de salud, tiene la misión de proteger la dignidad personal, promoviendo la salud, previniendo las enfermedades y garantizando la atención integral de salud de todos los habitantes del país; proponiendo y conduciendo los lineamientos de políticas sanitarias en concertación con todos los sectores públicos y los actores sociales.

Asesor Legal en Órgano de Control

Enero 2012 – Marzo 2012

Opinión técnica legal relacionada al Sistema de Control Gubernamental y los sistemas administrativos del Sector Público.

FORMACIÓN PROFESIONAL

- **UNIVERSIDAD DE SAN MARTÍN DE PORRES**

Bachiller en Derecho

2004 - 2010

Título de Abogado

2013

- **UNIVERSIDAD DEL PACÍFICO**

Postgrado en Gestión de las Contrataciones en el Sector Público.

2014

- **UNIVERSIDAD ESAN**

Maestría en Gestión Pública

2016 - actualidad

Sinthia Lizet Velarde Aranibar

Profesional con más de 06 años de experiencia brindando asesoría legal a distintas entidades del sector público, en temas referidos a Derecho Administrativo, Derecho Tributario, Derecho Civil. Con capacidad de análisis, desempeño proactivo y actitud para afrontar cualquier reto profesional. Facilidad para relaciones profesionales en cualquier grupo de trabajo e interacción con distintos niveles jerárquicos.

EXPERIENCIA PROFESIONAL

- **Municipalidad de San Isidro**

Es un órgano de Gobierno Local, con autonomía política, económica y administrativa cuya finalidad es representar al vecindario, promover la adecuada prestación de los servicios públicos locales y el desarrollo integral, sostenible y armónico de su circunscripción.

Abogada II de la Gerencia de Asesoría Jurídica Noviembre 2016 - Actualidad

Asesorar a las distintas áreas de la Municipalidad para la formulación de proyectos de normas para el perfeccionamiento de la gestión municipal.

- ✓ Emití opinión legal para la suscripción de convenios cooperación interinstitucional con las distintas entidades de la administración pública, privada, nacionales y extranjeras, contribuyendo de esta manera al cumplimiento de los objetivos planteados por la Municipalidad de San Isidro.
- ✓ Participé en el grupo de trabajo encargado de recopilar, ordenar, actualizar y sistematizar la normatividad municipal vigente.

- **Servicio de Administración Tributaria – SAT**

Organismo público descentralizado de la Municipalidad Metropolitana de Lima con autonomía administrativa, económica, presupuestaria y financiera que tiene por finalidad organizar y ejecutar la administración, fiscalización y recaudación de todos los conceptos tributarios y no tributarios de la municipalidad.

Profesional I de la Oficina de Defensoría del Contribuyente y del Administrado **Abril 2014 – Octubre 2016**

Encargada de verificar el cumplimiento de la normativa vigente tanto en materia tributaria y no tributaria a efectos de evitar la vulneración de los derechos de los ciudadanos.

- ✓ Mejoré los diferentes procesos del SAT, mediante la identificación de las causas que generan las mayores incidencias en los reclamos presentados por los administrados.
- ✓ Elaborar las recomendaciones y observaciones a las distintas áreas del SAT, cuando identifique la vulneración de los Derechos de los ciudadanos, contribuyendo a la formulación de procedimientos y directivas internas.

- **Municipalidad de Miraflores**

Es un órgano de Gobierno Local, con autonomía política, económica y administrativa cuya finalidad es representar al vecindario, promover la adecuada prestación de los servicios públicos locales y el desarrollo integral, sostenible y armónico de su circunscripción.

Resolutor Tributario de la Gerencia De Administración Tributaria
Setiembre 2008 – Marzo 2014

Encargada de resolver Expedientes en materia tributaria relacionada a procedimientos contenciosos y no contenciosos.

- ✓ Logré un alto nivel de cumplimiento de atención de expedientes dentro de los plazos establecidos por Ley, mediante la correcta elaboración de proyectos de resoluciones en materia tributaria relacionada a procedimientos contenciosos y no contenciosos (devoluciones, Compensaciones, inafectaciones, exoneraciones, reclamaciones, etc.).

FORMACIÓN PROFESIONAL

- UNIVERSIDAD INCA GARCILASO DE LA VEGA

Bachiller en Derecho

2006 - 2012

Título de Abogado	2014
• UNIVERSIDAD CONTINENTAL	
Diplomado en Derecho Administrativo	2014
• UNIVERSIDAD ESAN	
Maestría en Gestión Pública	2016 - actualidad
• UNIVERSIDAD POMPEU FABRA – ESPAÑA	
Barcelona School of Management	
Seminario Internacional de Gestión Pública	2017

Víctor José Julio Tipismana Rocca

Profesional con 25 años de experiencia en distintas unidades de Gestión de Recursos Humanos y Gestión Logística en la Superintendencia Nacional de Administración de Aduanas y de Tributos Internos. He sido capaz de adaptarme a las diferentes unidades organizacionales en las cuales he laborado, cuento con 09 años de experiencia en el ámbito de las Contrataciones Estatales y me desempeño durante 05 años como Supervisor en la División de Contrataciones en SUNAT.

EXPERIENCIA PROFESIONAL

- **División de Contrataciones – SUNAT** **Mayo 2009 – Actualidad**
Desempeño el cargo de supervisor en el órgano a cargo de las contrataciones de bienes, servicios y obras de SUNAT, es decir tengo a cargo a las personas que se desempeñan como Presidentes de Comité de Selección, quienes están a cargo de la contratación de todo aquello que requiere la Institución para el logro de sus objetivos institucionales. Asimismo fui parte de los comités de selección durante 04 años teniendo a cargo las contrataciones de Servicios de Limpieza, Servicios de Seguridad, Provisión de armas para el personal de resguardo, Provisión de útiles de escritorio, provisión de medicina, provisión de formularios en general entre otros.
- **Sección de Almacén de Bienes de Uso y Consumo** **Junio 2004 – Abril 2009**
En esta unidad organizacional tuve la oportunidad de Programar las necesidades anuales con relación a todos los bienes que la entidad en base a un presupuesto determinado, asimismo se requiere determinar las entregas parciales así como la determinación de las Especificaciones Técnicas por cada bien requerido. Asimismo fui parte de Comité Especial a cargo de la selección de los proveedores que entregarán los bienes requeridos al Almacén.
- **Dpto. Almacén de Bienes Embargados y Comisados** **Agosto 1997 – Mayo 2004**
Ante la creación de esta unidad organizacional era necesario planificar y Organizar los objetivos y metas así como dimensionar la unidad y determinar la cantidad de personal necesaria , asimismo fue necesario implementar el Manual de Organización y Funciones de dicha unidad, así como sistematizar los procesos

principales con el fin utilizar la tecnología para el desarrollo de las labores diarias, Asimismo formé parte de la comisión encargada de implementar la las costas y gastos de los bienes embargados y comisados por parte de la SUNAT

- **Sección Relaciones Laborales**

Marzo 1993 – Julio 1997

Es el órgano encargado de desarrollar políticas que permitan las buenas relaciones entre la Entidad y los trabajadores a través de Programa motivacionales y de incentivos para los trabajadores, así como la implementación de mecanismos de comunicación interna con el fin de promover la integración entre el personal. Asimismo fui parte del equipo de selección de personal que tuvo a cargo la reorganización de SUNAT seleccionando personal profesional con mayor capacitación para su incorporación

FORMACIÓN PROFESIONAL

- UNIVERSIDAD CATOLICA DEL PERU
 - Bachiller en Ciencias Administrativas 1995
 - Licenciado en Administración 1996
- UNIVERSIDAD DE LIMA
 - Diplomado de Tributación 1998
- UNIVERSIDAD CONTINENTAL
 - Especialista en Contrataciones y Adquisiciones del Estado 2007
- UNIVERSIDAD DE LIMA
 - Postgrado en Gestión de las Adquisiciones Públicas. 2008-2009
- UNIVERSIDAD ESAN
 - Diplomado en Gerencia en la Administración Pública 2014 – 2015
- UNIVERSIDAD ESAN
 - Maestría en Gestión Pública 2016 – actualidad

RESUMEN

En 1990 se anunció a la población la aplicación del programa de ajuste económico llamado “Fujishock” por el que se eliminó el subsidio a los alimentos y se elevó en 680% los precios a cargo del gobierno en rubros básicos como leche, pan, combustibles harina y servicios públicos. Este hecho trajo consigo de forma inmediata la proliferación y el incremento exponencial y vertiginoso de los comedores populares, que desde inicio de los años setenta venían funcionando –principalmente- en la periferia de Lima. Por lo que a través de la Ley N° 25307 de fecha 12 de febrero de 1991, se creó el Programa de Apoyo a la Labor Alimentaria de las Organizaciones Sociales de Base, hoy llamado Programa de Complementación Alimentaria - PCA.

A lo largo de los años de su vigencia este programa ha sufrido un sinnúmero de reformas relacionadas a su marco legal, organismo ejecutor y ente rector, en perjuicio de la ejecución de reformas sustanciales que conciernan a su gestión administrativa y que permitan, ahora sí, definir claramente el tipo de política social (universal, selectiva, focalizada), objetivos del programa, criterios de elegibilidad, indicadores de medición o seguimiento, entre otras; todo ello a pesar que anualmente se transfieren aproximadamente 130 millones de soles para su gestión en doscientos treinta y ocho (238) gobiernos locales (entre provinciales y distritales) a nivel nacional.

Con tal contexto, el objetivo de la presente tesis fue analizar la gestión administrativa del Programa de Complementación Alimentaria – PCA, modalidad “Comedores”, para lo cual se usaron herramientas de gestión e información obtenida de diversas fuentes sean primarias y secundarias, que permitieron proponer recomendaciones para la mejora del referido programa.

Cabe señalar que para la presente investigación se tuvo la colaboración de funcionarios de gobiernos locales que tenían como perfil haber participado en la ejecución de programas sociales alimentarios a nivel local; además, pudimos contar con información (innominada) sobre la clasificación socioeconómica de los usuarios inscritos en el Registro Único de Beneficiarios del PCA, por parte de la Dirección

General de Focalización (DGFO) del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social. Asimismo, obtuvimos información de documentos de gestión, legislación comparada y experiencias internacionales, así como literatura especializada en la gestión del programa.

Con la información recolectada y la documentación materia de análisis, identificamos cuatro (4) factores principales que repercuten negativamente en la gestión administrativa del PCA como parte de una política social de un Estado que pregonar estar alineado a tendencias de modernización de la gestión pública. Tales factores son:

Primero: En el aspecto de planificación; la ausencia de objetivos claros, específicos y medibles para el programa.

Segundo: En el aspecto de organización, la desvinculación del programa con el sistema de focalización para el acceso de sus usuarios.

Tercero: en el aspecto de organización, la inadecuada asignación presupuestal de recursos.

Cuarto: En el aspecto de dirección y control, la carencia de un ente supervisor con roles claros de seguimiento.

Finalmente, como resultado de las evaluaciones y análisis realizados, formulamos las siguientes recomendaciones de mejora para cada factor clave:

a) Reestructuración del PCA a fin que se definan objetivos claros y precisos de cara a una política pública moderna, así como metodologías que permitan la medición del cumplimiento de tales objetivos en el marco de los lineamientos de presupuestos por resultados.

b) En cuanto a la no inclusión del PCA en el Sinafo, se ha recomendado como mejora que el Midis, como ente rector del mismo, establezca criterios de acceso y elegibilidad para los gobiernos locales ubicados en el sector urbano, y evalúe la pertinencia de focalizar geográficamente en las zonas rurales, considerando el mapa de pobreza publicado por el INEI.

c) Se requiere que el Midis redistribuya el presupuesto hacia las zonas de mayor incidencia de la población pobre y pobre extrema, para lo que es necesario enfocar los objetivos del PCA y alinearlos a las políticas que buscan combatir y erradicar la pobreza así como la anemia y desnutrición infantil.

d) Se redefine el rol del Midis como supervisor del PCA, enfocando su evaluación en la obtención de objetivos del PCA y la calidad de atención a sus usuarios, más que en la cuantificación de su carga administrativa, para lo cual es preciso fomentar la especialización de funcionarios de gobiernos locales que ejecutan el PCA y demás programas sociales.

Resumen elaborado por los autores

CAPITULO I. INTRODUCCIÓN

En el Perú, la mayoría de acciones de políticas sociales se han centrado en desarrollar políticas asistencialistas, lo cual incluso fue llevado a nivel de política de Estado a través de la creación del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (Midis) y del Sistema Nacional de Desarrollo e Inclusión Social (Sinadis). Desde hace al menos ocho (8) años el gasto público en los programas sociales ha experimentado un gran incremento, pasando de los S/ 12,295 millones ejecutados en el año 2008 a S/ 32,707 millones en el año 2016, es decir un crecimiento aproximado del 266% en menos de 10 años. Situación similar presenta el comportamiento del gasto ejecutado en los programas de asistencia social, el cual presentó un aumento del 264% en el mismo periodo (S/ 1,882 millones en 2008 a S/ 4,964 millones al 2016).

Uno de estos programas es el denominado Programa de Complementación Alimentaria – PCA Modalidad “Comedores”, que es la versión actual del conocido programa de asistencia social denominado “Comedores Populares”, el cual tiene más de 27 años de vigencia en el país, atendiendo a millones de usuarios, y en el que se han gastado más de S/ 2 mil millones para su ejecución. Se esperaría que con todas estas acciones de asistencia alimentaria se hayan mejorado los índices nutricionales de la población beneficiada, teniendo en cuenta el alto gasto público que ello ha significado y la cantidad de usuarios atendidos. Sin embargo cuando se ha acudido al Midis, como órgano rector del Sinadis, a consultar sobre el impacto del programa o sus resultados, nos damos con la sorpresa que esta entidad no cuenta con información respecto del nivel de cumplimiento de objetivos de este programa, ni de los resultados de su ejecución presupuestal; lo cual colisiona con las reglas de eficiencia del gasto público que se sigue en el Perú para la gestión presupuestal. Si bien el PCA Modalidad Comedores surgió en un contexto en el que aún no se daba la modernización en la gestión administrativa del Estado, han existido varios intentos por mejorar su gestión (como la descentralización de los programas sociales, y la rectoría del programa a cargo del Midis), sin embargo aún no se logra implementar aspectos de modernización de su gestión administrativa lo que impide obtener una visión clara respecto a la ejecución y utilidad del mismo como política pública.

Es este el escenario que ha motivado la presente investigación, planteándose como objetivo, analizar la gestión administrativa del Programa de Complementación Alimentaria (PCA) en su modalidad “Comedores”, enfocando la atención en los aspectos de planificación, de organización, y de dirección y control, que abarcan al concepto de gestión administrativa. El resultado de la evaluación permitirá proponer recomendaciones para la mejora del referido programa.

Así, en esta investigación primero se describe cómo evoluciona la concepción sobre gestión pública hasta llegar al enfoque de la Nueva Gestión Pública, que permitirá obtener los conceptos fundamentales sobre modernización de la administración del Estado y de cómo en el Perú se recoge el principio de gestión por resultados materializado a través del instrumento de presupuesto por resultados que inspira la ejecución de acciones planificadas, controladas y medibles, cuyos resultados crean valor público para la población. Todo ello servirá para el análisis de fondo que busca conocer que los programas sociales también deberían generar valor público desde su gestión administrativa. Enseguida se hace la descripción del contexto de la investigación, representada en los programas sociales con componente alimentario en el Perú, a fin de conocer cómo este sector está enmarcado en el Sistema Nacional de Desarrollo e Inclusión Social a cargo del Midis, las herramientas que utilizan para la focalización de los beneficiarios, y cuáles son los aspectos claves que intervienen en la gestión administrativa de un programa social de tipo alimentario en nuestro país.

Luego de esto, se aterrizará el análisis en el caso del PCA Modalidad Comedores, a fin de mostrar su descripción analítica, conocer las experiencias internacionales en la región a través de un breve análisis de *benchmarking*, y finalmente identificar los factores claves que influyen en su gestión administrativa, mostrando los problemas identificados, los potenciales riesgos, así como las recomendaciones de mejora.

Es importante resaltar que como parte de la investigación se analizó la clasificación socioeconómica de los usuarios del PCA Modalidad Comedores, a través del cruce de información entre el Sistema de Focalización de Hogares y el Registro Único de Beneficiarios –RUBEN del PCA, lo que significó el procesamiento de más de 600 mil datos de usuarios. Este ejercicio no lo efectúa el Midis como ente rector de

los programas sociales asistenciales en el Perú, por lo que estos resultados son muy importantes para los objetivos de la investigación, pues permitirán obtener información a partir de la cual se podrán plantear recomendaciones para la mejora del programa, las que podrán eventualmente ser ampliadas y desarrolladas aún más en caso exista el interés de mejorar positivamente en la gestión administrativa del PCA en nuestro país.

CAPITULO II. MARCO METODOLOGICO

2.1 Planteamiento del problema de investigación

Se ha planteado como siguiente problema de investigación el siguiente:

La inexistencia de objetivos medibles a través de los lineamientos de presupuestos por resultados que impide evaluar la eficacia del Programa de Complementación Alimentaria – PCA, Modalidad “Comedores”, debido a ello este programa no genera valor público, lo que afecta directamente los principios de la Nueva Gestión Pública.

2.2 Pregunta de investigación

Asimismo, se formuló la siguiente pregunta de investigación:

¿Cuáles son los factores claves de la gestión administrativa del Programa de Complementación Alimentaria – PCA, Modalidad “Comedores” que impiden una gestión eficiente del mencionado programa?

2.3 Objetivos de la investigación

2.3.1 Objetivo General

Analizar la gestión administrativa del Programa de Complementación Alimentaria – PCA, Modalidad “Comedores” para incorporarlo a los nuevos lineamientos de la gestión pública.

2.3.2 Objetivos Específicos

- a. Describir el marco conceptual en el Perú sobre la modernización de la gestión pública.

- b. Describir los programas sociales con componente alimentario que existen en Perú.
- c. Analizar el Programa de Complementación Alimentaria – PCA, Modalidad “Comedores”.
- d. Analizar los factores claves en la gestión administrativa del Programa de Complementación Alimentaria – PCA, Modalidad “Comedores”.
- e. Efectuar recomendaciones para mejorar el Programa de Complementación Alimentaria – PCA, Modalidad “Comedores”.

2.4 Justificación de la investigación

Han transcurrido más de veintisiete (27) años desde que Alberto Fujimori Fujimori, en su calidad de Presidente Constitucional de la República, por intermedio de Juan Carlos Hurtado Miller quien era su Primer Ministro y Ministro de Economía y Finanzas, anunciara a la población la aplicación del programa de ajuste económico o también llamado “Fujishock”, por el que suprimieron los subsidios estatales a los alimentos y se aumentaron en un 680% los precios que manejaba el Estado en rubros básicos como harina, pan, combustibles, leche y servicios públicos¹, tal como quedó reportado en el diario “El Comercio” en su edición digital del 08 de agosto del 2015.

Este hecho trajo consigo de forma inmediata la proliferación y el incremento exponencial y vertiginoso de comedores populares, tal como ha sido documentado por Blondet y Trivelli (2004):

“[S]egún cálculos estimados (...) al 31 de agosto de 1990, es decir, luego de 23 días de aplicado el shock económico, el número de comedores en Lima Metropolitana, incluyendo las ollas comunes, ascendió a 7 mil, lo que significó un incremento mayor al 100% en relación a las cifras arrojadas por el Primer Censo de Comedores –

¹ http://repositorio.iep.org.pe/bitstream/IEP/617/2/blondet_hoymenupopular.pdf

CARE para el primer trimestre de 1990”. (Blondet y Trivelli, 2004: 42).

La respuesta inmediata del Estado (con la finalidad de atenuar –incipientemente- los efectos de los recortes económicos) se dio a través de la Ley N° 25307 de 12 de febrero de 1991, que creó (en realidad reconoció a las organizaciones de base que existían desde la década de los 70s) el “Programa de Apoyo a la Labor Alimentaria de las Organizaciones Sociales de Base”, primer antecedente normativo del hoy llamado Programa de Complementación Alimentaria - PCA.

El inicio del nuevo siglo daría paso a un crecimiento aún mayor del programa y de los organizaciones de base (ahora denominadas centros de atención), así como una segmentación relacionada a su población usuaria; conformando las actuales modalidades de intervención del PCA, primero a cargo del “Programa Nacional Complementario de Asistencia Alimentaria – PRONAA” y posteriormente, con la publicación del Decreto Supremo N° 036-2003-PCM del 02 de abril de 2003 a cargo – paulatinamente- de los gobiernos locales (provinciales) del interior del país y de Lima Metropolitana (distritales), a cargo del Midis.

Sin embargo, y a pesar de los citados cambios, el ahora Programa de Complementación Alimentaria ha experimentado muy pocas reformas sustanciales que permitan, ahora sí, definir claramente los objetivos que persigue el programa, el sector de la población usuaria, así como las formas de medición del mismo, todo ello a pesar que anualmente se destinan aproximadamente 130 millones de soles en su gestión para doscientos treinta y ocho (238) gobiernos locales (provinciales y distritales) a nivel nacional.

Esta situación pareció tener algún viso de mejora en el año 2007, toda vez que la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales (CIAS) elaboró el Plan de Reforma de Programas Sociales² que tuvo por objetivo aportar para mejorar condiciones de vida de población y a la vez reducir niveles de pobreza extrema. Como resultado de dicho análisis, lograron determinar una serie de características además de problemas

² Aprobado con Decreto Supremo N° 029-2007-PCM (2007).

asociados a la organización y administración de los programas, razones que les permitió concluir que los Programas Sociales no habían contribuido de forma determinante en disminuir índice de pobreza y desnutrición en el país.

Sin embargo, y pese a que el objeto de dicho análisis contemplaba a los programas alimentarios existentes a la fecha, es decir; Alimentación Escolar (PRONAA), Vaso de Leche y Comedores Populares, éstos dos últimos no fueron incluidos en la Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social “Incluir para Crecer” en el marco del Sistema Nacional de Desarrollo e Inclusión Social.

En el año 2016 con la creación del Sistema Nacional de Focalización (Sinafo), se abrió una nueva posibilidad para introducir reformas de acceso y focalización en el Programa de Complementación Alimentaria, y con ellas, reformas estructurales y sistemáticas que permitan generar valor público y que sus resultados sean medibles y alineados a una política pública.

No obstante a la existencia de estas oportunidades, mediante Carta N° 130-2018-MIDIS-SG/OAC e Informe N° 257-2018-MIDIS/VMPS/DGAC/DPSC del 24 de abril de 2018, el Midis informó que no existe ninguna medición del impacto del PCA que se haya realizado a dicha fecha. Con lo que el programa seguiría ejecutándose a ciegas de una planificación, organización y medición.

Es en este contexto, desde un enfoque de la gestión pública se busca analizar la gestión administrativa del Programa de Complementación Alimentaria PCA (modalidad: Comedores Populares), a partir del análisis de los procesos estructurales y metodológicos, así como la pertinencia y/o beneficios de implementar el proceso de focalización para su acceso.

La presente tesis busca brindar una herramienta de análisis para funcionarios lo cual les podría coadyuvar a mejorar la gestión del Programa, con el objetivo que se determinen su alcance y metas, y sobretodo se estime la rentabilidad social del gasto público efectuado. En la actualidad se desconocen los resultados del PCA ya que los gobiernos no han incidido en desarrollar indicadores de medición adecuados.

Asimismo, esta investigación brinda, por primera vez, datos relacionados a la filtración (error en la inclusión) en la modalidad comedores obtenidos como resultado del cruce innominado de los usuarios registrados en el RUBEN-PCA y el Padrón General de Hogares (resultante del Sisfoh) que genera la clasificación socioeconómica (no pobre, pobre, pobre extremo), lo cual cobra real y práctica importancia a la luz de la promulgación de la Ley N° 30435, por la que se creó el Sistema Nacional de Focalización (Sinafo), el cual tiene como objetivo que se logre una adecuada asignación de los recursos públicos para las intervenciones públicas definidas en el marco de la política social del Estado, con la finalidad de contribuir al cierre de brechas sociales en el país.

2.5 Metodología de investigación

Teniendo en cuenta los objetivos planteados para el desarrollo de la investigación, se concibe el presente trabajo como una investigación de tipo Estudio de Caso, metodología que involucra aspectos descriptivos y explicativos de los temas objeto de estudio, el cual permite hacer un análisis sistemático y profundo de casos específicos, comprender adecuadamente los aspectos principales del tema, y caracterizar y explicar los aspectos relacionados al Programa de Complementación Alimentaria en la modalidad de “Comedores Populares”. También se utilizó información tanto cualitativa como cuantitativa, y se consideró conveniente recurrir a fuentes de información, secundarias y primarias, que describiremos a continuación. Asimismo, se utilizaron dos (2) métodos de análisis que también describiremos a continuación. Es preciso señalar que las fuentes más importantes que han permitido obtener información para la investigación han sido las entrevistas a funcionarios y la base de datos a las que se accedió sobre el programa objeto de estudio.

2.5.1 Descripción de fuentes de información

2.5.1.1 Fuentes de información secundarias

En el desarrollo de la investigación se utilizaron las siguientes fuentes de información de tipo secundarias:

- (i) Libros, artículos y publicaciones referidas a gestión pública, programas sociales con componente alimentario y comedores populares.
- (ii) Entrevistas a expertos en gestión pública y programas sociales que estén disponibles en medios escritos y electrónicos.
- (iii) Legislación referida al Programa de Complementación Alimentaria.

Estas fuentes no tienen como propósito específico el tema de la tesis, sino que tratan sobre materias o aspectos de relevancia para el objeto de la investigación, y como tal coadyuvan al cumplimiento de los objetivos planteados.

2.5.1.2 Fuentes de información primarias

Adicionalmente, se ha recurrido a fuentes de información primarias, que son entendidas como aquellas elaboradas para describir, analizar y atender de forma directa los objetivos de la investigación. Las fuentes primarias recurridas en la presente tesis están referidas a las entrevistas con personal profesional del sector público que participa o haya participado en la gestión de programas de asistencia social de tipo alimentaria, así como al acceso a la base de datos afines al programa objeto de estudio (Sistema de Focalización de Hogares - Sisfoh y base de datos del Registro Único de Beneficiarios –Ruben - PCA).

2.5.2 Descripción de métodos de análisis

Para la presente investigación se utilizaron como métodos de análisis los que se describirán a continuación:

2.5.2.1 Análisis Cuantitativo: Análisis sistemático de contenidos

Este método ha consistido en el análisis y revisión comparativa de los textos y fuentes de información a los que se han tenido acceso (publicaciones, bibliografía y entrevistas) para propósitos prácticos, con la finalidad de identificar coincidencias y comparar sistemáticamente, puntos en común, tendencias, y estudios destacados sobre un determinado problema, o información predominante en las fuentes que se revisen. Asimismo, se apuntó a identificar, de ser el caso, la existencia de diferencias, contradicciones o puntos en conflicto entre las fuentes a las que se accedió.

Resalta de esta actividad el cruce de información entre el Ruben y el Sisfoh, que permitió procesar datos de información socioeconómica de 616,951 usuarios del PCA, para fines de la investigación. Este cruce de información no se efectúa normalmente en el Sinafo por lo que resulta una fuente de información innominada obtenida por el grupo de trabajo.

2.5.2.2 Análisis Cualitativo: Entrevistas a profundidad a especialistas y expertos en la materia

Se trató de entrevistas a especialistas y expertos en la materia objeto de la presente tesis. Estas entrevistas fueron desarrolladas a profundidad, y luego verificada en el campo de la investigación de la opinión especializada. Para la intervención de los entrevistados se ha considerado a aquellos profesionales que han dirigido programas de asistencia social de tipo alimentario en gobiernos locales de Lima Metropolitana.

Para definir a los especialistas y expertos que participarían en las entrevistas se siguió como lineamiento invitar a profesionales especialistas que hayan dirigido la gestión de programas sociales de tipo alimentario en Gobiernos Locales. En este caso, se invitaron a diez (10) profesionales de gobiernos locales de Lima Metropolitana, de acuerdo a la accesibilidad y cercanía que se pudo tener como investigadores. Luego de efectuar las invitaciones respectivas, el primer contacto y la explicación del objetivo de las entrevistas, así como la reiteración de las invitaciones, del grupo total de invitados, se tuvo la respuesta de cinco (5) profesionales, que fueron los siguientes:

Tabla 2.1 Perfiles de los profesionales que participaron de las entrevistas

Profesional	Gobierno Local en Lima Metropolitana	Cargo
Carlos Eleodoro Castillo Sánchez	Municipalidad de San Isidro	Gerente de Desarrollo Humano
Yeinner Moisés Gaspar Mendez	Municipalidad de Independencia	Subgerente de Programas Alimentarios y Salud
Walter Salinas Acosta	Municipalidad de Comas	Gerente de Administración y Finanzas (forma parte del comité del vaso de leche)
Frank Ceras Pérez	Municipalidad de San Martín de Porres	Subgerente de Recursos Alimentarios
Jhon Louis Arévalo Bracamonte	Santiago de Surco	Especialista en la Gerencia de Desarrollo Social

Elaboración: Propia

Mediante estas entrevistas, se buscó identificar la percepción de los especialistas respecto a los principales factores que influyen en la gestión de programas sociales de tipo asistencial, lo cual está en armonía con el objeto de nuestra investigación.

2.6 Alcance y limitaciones

En cuanto al alcance, la presente investigación comprende el análisis de la gestión administrativa del Programa de Complementación Alimentaria Modalidad “Comedores”, lo que atañe a sus aspectos de planificación, de organización, de dirección y control en su ejecución como programa social, excluyéndose lo concerniente a la gestión operativa, como los sistemas administrativos relacionados al abastecimiento, así como el tratamiento y preparación de las raciones alimentarias, la organización jurídica de los centros de atención, y el servicio a los usuarios.

Para efectuar el análisis de la información sobre la asignación, transferencia, y ejecución del PCA se consideró el ámbito nacional, el cual asciende para el año 2017- a S/. 127.98 millones, no considerándose en ello los recursos asignados a la modalidad PANTBC.

En cuanto a las limitaciones de esta tesis, es preciso manifestar que la misma no pretende formular una política pública de mejora del PCA. La labor es concreta y se

centra en analizar la gestión administrativa del programa, y a partir de ello efectuar recomendaciones de mejora, las que eventualmente podrán ser objeto de otro mayor estudio y desarrollo.

CAPITULO III. MARCO CONCEPTUAL: LA NUEVA GESTION PÚBLICA

3.1 Breve introducción al tema

En el presente capítulo se presentará el marco conceptual del objeto de la investigación, a través de la descripción de cómo evolucionó la concepción sobre gestión pública, hasta llegar al moderno concepto de la Nueva Gestión Pública, el cual se maneja en el Perú, y que incluye como uno de sus elementos principales a la Gestión por Resultados y Presupuesto por Resultados, conceptos que resultan útiles en el análisis posterior sobre la gestión administrativa de programas sociales alimentarios.

3.2 Evolución del enfoque respecto a la gestión pública

El dilema que conllevó a concebir a la administración pública como burocrática, lenta e ineficiente generó una serie de reformas que promovieron la redefinición del rol del Estado tanto en la economía como en la sociedad. Así, se requerían nuevos estilos de ejercer gestión pública que sean afines a avances e innovaciones tecnológicas, eficientes, no centralizadas, susceptibles al monitoreo de resultados (sin enfocarse exclusivamente en los procedimientos o formalidades) además de la mayor participación ciudadana en la administración pública (Bresser, 1998).

Estas reformas del Estado tuvieron diferentes concepciones a lo largo de los años, en cada una de ellas se pretendió una nueva forma de gestión que modifique de alguna manera la insatisfacción que existía frente a la actuación del sector público.

Así, entre los años treinta a sesenta se dio un periodo de bonanza económica, siendo que el Estado representó un agente de desarrollo tanto económico como social, donde su intervención hizo que asumiera un papel fundamental en la economía, adicional a su papel de cuidado del orden y seguridad interna (Bresser, 1998, p.521).

Pero en los setenta, estando en el proceso de globalización, la concepción del Estado decayó, transformándose en la más importante razón del aumento del

desempleo así como disminución de los indicadores de bonanza económica. Ante esta situación la tendencia “neoliberal-conservadora” así como las reformas económicas del mercado se presentaron como la alternativa de solución (Bresser, 1998). Así, para estabilizar la economía se dieron una serie de reformas:

- a. La primera parte de reformas se centraron en la apertura del comercio y del mercado, y el ajuste tributario; lo que implicaba la disminución del Estado y de su predominio absoluto en el mercado.
- b. La segunda parte de reformas se llevó a cabo durante los años noventa, y se concentró en reconstruir el aparato estatal.

Estas reformas permitieron que el Estado crezca y asuma nuevos papeles, momento en el que se volvió a evidenciar la ineptitud del modelo convencional de administración pública, pues estuvo enfocado en un estilo burocrático en el que los funcionarios son investidos de jerarquía y se aislaban de los ciudadanos (Robinson, 2015). El esquema tenía como eje principal la centralización de la administración pública, frente a una economía y ciudadanía que eran cambiantes en los noventa, el modelo se tornó excesivamente negativo: “abultados, derrochadores e ineficaces” (Osborne & Gaebler, 1994). Después de ello quedó en evidencia la necesidad de desarrollar nuevas formas de gestión pública que resulten compatibles con los avances de innovación tecnológica que sean eficaces y descentralizados, que se aboquen al control de los resultados por encima de privilegiar los procedimientos. Se exigía que la sociedad participe más de forma directa en la administración pública (Bresser, 1998).

Es en ese contexto que surge la teoría de la Nueva Gestión Pública que se concibe como una mejora evolutiva del modelo tradicional de gestión (Robinson, 2015), que se enfoca hacia los conceptos de eficiencia, economía, equidad y eficacia en la estructura y funcionamiento gubernamental, buscando una mejora en la calidad los servicios públicos (García, 2007). En buena cuenta el objetivo era trasladar al Estado las técnicas sobre enfoque por resultados mediante reformas estructurales en la gestión (CEPAL, 2007). Con lo que este enfoque busca que a través de conocimientos y herramientas modernas se muestren rendimientos y resultados del sector público.

3.3 Conceptualización de la Nueva Gestión Pública

La nueva tendencia sobre gestión pública se centra en la obtención de resultados de manera que uno de sus más importantes fundamentos es el uso de herramientas de gestionar y de rendir de cuentas, lo cual otorga a los ciudadanos algún tipo de poder de control sobre los que toman decisiones políticas.

La Nueva Gestión Pública se caracteriza por la “clientelización” el cual surge como consecuencia de darle un mayor peso al ciudadano que es concebido como cliente en las actividades de los órganos públicos (Olías de Lima, 2001). La nueva concepción de que el usuario de los servicios públicos es un cliente, implicó cambiar el concepto de servicio público. Esta nueva concepción de servicio se definía en virtud de percepciones de clientes respecto a los servicios recibidos, la utilidad de los mismos así como las preferencias del mismo. Así, cada cliente deja de ser considerado como un sujeto al que se le debe ejercer autoridad y se concibe como un sujeto al que hay que servirle (Olías de Lima, 2001). La nueva concepción de ciudadano como cliente busca asegurar la mayor satisfacción en el servicio público, pues se concibe al ciudadano como actor del servicio y ya no un simple receptor. Es importante precisar que este enfoque considera al ciudadano como uno de los factores principales para definir el servicio público, así como también considera al valor del servicio y su efecto en el ciudadano que es el usuario, siendo fundamental la medición de resultados que debe enfocarse no en los insumos (inputs) sino en las salidas (outputs), para conocer los efectos y resultados de las políticas, los programas o en general de las actividades estatales. En buena cuenta, para esta corriente se prefiere saber si se cumplió con lo deseado por los ciudadanos; para lo que se utilizan indicadores de medición. Al respecto, Osborne acentúa en su afirmación de que es posible hacer todo que aquello que es medible siendo que si no se miden resultados resulta imposible distinguir entre una gestión de éxito o de fracaso (1994, p.236). Por ello, la administración pública debe evaluar sus actividades en función a sus resultados, sin que importe el mero cumplimiento de directivas o actos formales y burocráticos.

En resumen, la Nueva Gestión Pública está orientada a buscar una mayor efectividad en la administración pública, a través de un enfoque orientado a los resultados antes que a las formalidades, para satisfacer las necesidades de los ciudadanos con eficiencia y eficacia.

3.4 La Creación de Valor Público dentro de la Nueva Gestión Pública

Uno de los elementos que la Nueva Gestión Pública utiliza para fundamentarse es el concepto de creación de valor público, el cual supone que existe una relación entre la sociedad y el Estado con el fin de obtener de que las acciones del gobierno tienen que generar resultados concretos que generen efectos en los administrados (García & Suárez, 2015).

El concepto de “valor público” relaciona la actuación del Estado con las expectativas, requerimientos y necesidades de sus ciudadanos. Moore (1995) desarrolló esta idea señalando que a través de la gestión administrativa estatal se crea valor público. De acuerdo a este concepto tenemos que así como en el sector privado el proveedor interactúa y se comunica con los clientes para saber sus necesidades, de la misma forma, en el sector público el Estado debe relacionarse con sus ciudadanos para saber sobre sus necesidades, preferencias, intereses u opiniones.

Así, la generación de valor público debe enfocarse esencialmente en los problemas de la población los que son requeridos por los propios ciudadanos, siendo de esa forma que la intervención del Estado se hace útil, eficiente, equitativa, transparente, medible y en atención a las exigencias de la sociedad.

Moore (1995) continúa señalando que la creación de valor público se da a través de la gestión estratégica, conllevando a que se genere la “governabilidad de un Estado”. De esa forma, las intervenciones estatales son mejor recibidas por los ciudadanos.

3.5 El Presupuesto por Resultado dentro de la Nueva Gestión Pública

La elaboración de los presupuestos públicos (con anterioridad a los presupuestos por resultados en la administración pública) consideraba los montos utilizados en el año precedente, y se le asignaba montos adicionales para el presente ejercicio, por lo que se decía que el criterio de asignación presupuestal tenía características “incrementalistas”. Esta forma de presupuestar prevaleció a nivel mundial durante la primera mitad del Siglo XX. Actualmente esto aún se utiliza en algunos países de América Latina, siendo que este tipo de presupuestos se caracterizan por generar persistentes déficits fiscales; son presupuestos impredecibles y difíciles de controlar; se incrementan porque no están vinculados a estrategias. No se concentran en productos ni resultados; siendo que su proyección es de corto plazo; produciendo poco incentivo hacia la eficiencia. Adicional a lo mencionado, se deben considerar dos elementos importantes: el abuso de la legalidad, y que los incentivos solo se enfocan en gastar el dinero asignado pues de lo contrario incurrirían en una supuesta falta de efectividad y se correría el riesgo de no contar con tales recursos para el siguiente presupuesto, lo que resulta un contrasentido de cara a la eficiencia de la administración pública.

La forma tradicional burocrática en la que se gestionaba la administración pública (y los problemas que ya hemos presentados anteriormente), promovieron que los países desarrollados busquen maneras de obtener un Estado más eficiente sin que ello sea costoso; lo que promovió que se adopten medidas de austeridad fiscal e incrementar la productividad en el aparato público, además de la rendición de cuentas y de la simplificación de procesos, para los que se usaron métodos de análisis económico; todo lo cual formaba parte de la Nueva Gestión Pública y que fueron ejecutados en países como Nueva Zelanda, Canadá, Australia, Gran Bretaña y Estados Unidos (MEF, 2010).

En este contexto de la Nueva Gestión Pública nace el concepto de Presupuesto por Resultados que es el instrumento de gestión derivado de la Gestión por Resultados.

La Gestión por Resultados es una manera de administrar los recursos públicos orientados al cumplimiento de acciones u objetivos estratégicos previamente definidos en un plan de gobierno de un determinado período y con un determinado presupuesto. La Gestión por Resultados se deriva de la Nueva Gestión Pública, siendo diseñada por entidades internacionales (BID, CLAD, BM). Con esta herramienta se busca que las instituciones públicas orienten sus procesos de creación de valor de manera efectiva e integrada.

La partir de lo mencionado, se puede afirmar que la Gestión por Resultados tiene cinco (5) elementos principales:

- a. **El Planeamiento Estratégico**, que es un proceso de análisis continuo respecto de una situación actual con miras a planificar acciones futuras. Este proceso genera información que optimiza los procesos para tomar decisiones con el fin de alcanzar objetivos estratégicos definidos.
- b. **El Presupuesto por Resultados**, que ya hemos visto, es la estrategia de gestión que se vincula a la asignación de recursos en función a resultados medibles que hayan sido previstos en favor de los ciudadanos.
- c. **La Gestión Financiera**, que son las acciones administrativas que las entidades públicas ejecutan para la obtención y administración de recursos con miras a los objetivos del Estado.
- d. **La Gestión de Programas y Proyectos**, que es el instrumento que le permite al Estado producir bienes y servicios con los alcanzarán los objetivos trazados en los planes de gobierno.
- e. **El Monitoreo y Evaluación**, es la acción que a partir de recolectar sistemáticamente datos sobre indicadores previamente definidos, permite proporcionar a los gestores el avance y obtención de objetivos, y el uso de los fondos presupuestados.

3.6 Modernización de la gestión pública en el Perú

Las reformas en el Perú respecto a la administración del Estado han seguido los lineamientos y conceptualizaciones de Gestión por Resultados, lo cual se inicia oficialmente mediante la Ley Marco de Modernización del Estado (2001) y avanza su implementación de forma progresiva hasta la actualidad.

El “Plan Bicentenario: El Perú hacia el 2021 (CEPLAN, 2011)”, establece como objetivo ofrecer un Estado eficiente y transparente.

Gráfico 4.1 Políticas de Estado del Acuerdo Nacional



Fuente: Plan Bicentenario del Perú hacia el 2021
Elaborado por: CEPLAN (2011)

El hito más importante de este proceso fue la aprobación de la denominada “Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021” (Decreto Supremo N° 004-2013-PCM), que contiene, y su plan de implementación aprobado con la Resolución Ministerial N°125-2013-PCM. En estos documentos se busca ordenar el proceso de reforma pública, y se reafirma los objetivos de dicha reforma, además que se determinan los elementos del modelo de gestión pública. Esta política indica que la modernización de la gestión pública se encuentra compuesta por cinco (5) pilares principales: a) Planeamiento Estratégico; b) Presupuesto por Resultados; c) Gestión por Procesos; d) Servicio Civil Meritocrático; e) Monitoreo y Evaluación.

El Ministerio de Economía y Finanzas considera que el Presupuesto por Resultados es un instrumento de gestión pública que permite vincular la asignación presupuestal de recursos a resultados medibles en beneficio de la ciudadanía, con la característica que estos puedan ser medible a través de instrumentos de gestión pública. Esta herramienta resulta importante porque contribuye a mejorar la calidad del gasto público, pues permite que las instituciones públicas:

- Puedan hacer uso eficaz y eficiente de recursos públicos asignados, siendo que se lograría priorizar el gasto público para proveer bienes y servicios que contribuyan a la obtención de resultados vinculados al bienestar de los ciudadanos.
- Puedan ejercer su toma de decisiones a partir de mayor información, en calidad y cantidad, siendo que así se genera información valiosa para tomar mejores decisiones, todo ello que permita lograr resultados en favor de los ciudadanos.

Bajo este nuevo enfoque se elabora el actual presupuesto público donde las intervenciones públicas (que se financian con recursos públicos) se planifican, ejecutan y evalúan en función a las mejoras que generan a favor de los ciudadanos.

En la estructura programática del Presupuesto por Resultados se determina las siguientes categorías presupuestales:

- 1) Programa presupuestales: Es el conjunto de actividades que han sido integradas y articuladas para proveer productos que buscan obtener resultados específicos en la población que ha sido su objetivo, y que atiende el problema por el cual se le dio origen.
- 2) Acciones Centrales: Son las acciones que se orientan a la administración de los recursos materiales, humanos y financieros de la institución, que aportan de forma transversal a la obtención de los resultados de los programas.
- 3) Asignaciones presupuestales no ligadas a productos (APNOP): Son las actividades de gestión pública para atender una finalidad específica de una institución pública que no conlleva en la entrega u obtención de un producto a un sector o grupo poblacional determinado.

Finalmente, la actividad se define como el conjunto de acciones de gestión pública que concurren para la operación y mantenimiento de servicios públicos o servicios administrativos, siendo permanente y continua en el tiempo, y que responde

a objetivos que puedan ser medidos cualitativa o cuantitativamente, mediante sus denominados Componentes y Metas.

3.7 Conclusiones del capítulo

De lo expuesto en cuanto al marco contextual, se concluye que en Perú se siguen los lineamientos de la Gestión por Resultados que es propia de la Nueva Gestión Pública, para lo que se utiliza la herramienta de Presupuesto por Resultados en el proceso de planificación y ejecución presupuestaria, lo que exige la medición de los resultados de las diversas asignaciones presupuestales del Estado a fin de demostrar la generación de valor público. Para esto se requiere que las diversas actividades o intervenciones públicas respondan a objetivos previamente fijados y que pueden ser medidos sea cualitativa o cuantitativamente, mediante componentes y metas. Sin embargo, tal como veremos más adelante, el PCA que es materia de análisis, se inició antes de la vigencia de esta nueva tendencia de la administración pública, siendo que al parecer este programa no pasó por el proceso de modernización de la gestión pública, por lo que no tiene metas definidas ya que –como veremos- no se sabe si busca disminuir los niveles de pobreza del público objetivo del programa o se busca incrementar los niveles nutricionales al público objetivo, siendo que actualmente solo mide el cumplimiento de la ejecución del gasto, mediante informes o visitas de supervisión, no estableciéndose indicadores de cumplimientos ligados a una meta determinada. Esto será ampliado en el Capítulo V de esta tesis.

CAPITULO IV. MARCO CONTEXTUAL: LOS PROGRAMAS SOCIALES ALIMENTARIOS EN EL PERÚ

4.1 Breve introducción al tema

En este capítulo se presentará el contexto de la investigación a través de la revisión del tratamiento de los programas sociales alimentarios en el Perú, lo que incluirá abordar la forma en que han sido desarrollados dentro del Sistema Nacional de Desarrollo e Inclusión Social, e identificar en primera intención los aspectos claves que se centran en su gestión administrativa.

4.2 Noción sobre programa social

Pérez & Merino (2015) define al programa social como una acción que busca mejorar las condiciones de vida de sector poblacional, con necesidades insatisfechas.

A nivel normativo, tenemos que el reglamento de la Ley N° 28540 (que creó el Registro Unificado Regional de Beneficiarios de los Programas Sociales), aprobado por Decreto Supremo N° 002-2008-MIMDES, define **Programa Social** como el conjunto estructurado de proyectos y actividades mediante el cual se transfieren recursos públicos para que se ejecutan en instituciones públicas en el ámbito nacional, regional y local con la finalidad de atender problemas de una población en situación de vulnerabilidad, exclusión o pobreza.

Los programas sociales son acciones estructuradas donde el Estado busca intervenir de manera sistémicas y articuladas con la finalidad de mejorar las condiciones de vida de los grupos sociales que no han satisfecho sus necesidades, correspondiendo a la gestión pública asumir su responsabilidad en el ámbito político, económico y social, lo que conlleva a ofrecer servicios y dar atención social, a través de iniciativas sectoriales a fin de atender las necesidades más esenciales y no satisfechas por sus condiciones de vulnerabilidad social y económica.

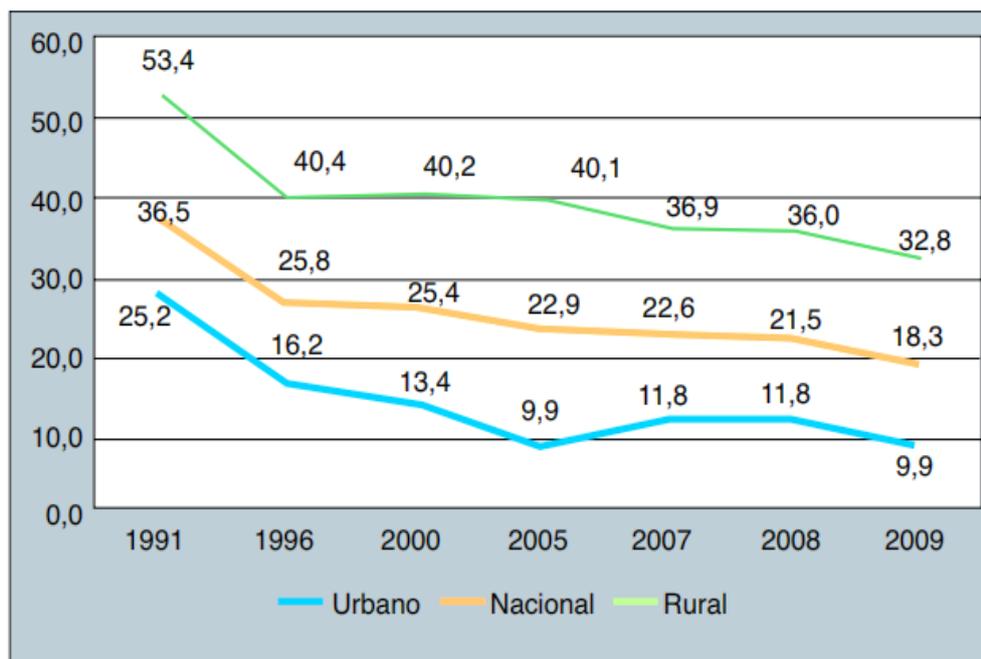
4.3 Conceptualización del programa social con componente alimentario

En primer lugar, debemos señalar que la alimentación es considerada un derecho fundamental. Dicha concepción surgió en Roma (1996), en la Cumbre Mundial de la Alimentación, donde se acordó dar un mayor contenido al derecho a la alimentación que ya venía reconocido en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 y consagrado en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966. Por lo que este derecho se considera un derecho humano en la legislación internacional que contiene el derecho de toda persona a alimentarse con dignidad, sea produciendo su propio alimento o adquiriéndolo. Este derecho requiere entonces que los Estados propicien entornos adecuados en favor de las personas procurándoles su desarrollo pleno en cuanto a su potencial de producción de su alimentación, que sea adecuada para sí mismas y para sus familias.

El programa social con componente alimentario puede definirse como un conjunto de acciones derivadas de políticas públicas que tienen por finalidad distribuir de forma gratuita y por un período de tiempo determinado, alimentos a sectores de población que han sido elegidos por su condición de pobreza o de riesgo nutricional.

Según la Encuesta Nacional de Hogares – ENAHO 2016, el 25.3% a nivel nacional sufre de Déficit Calórico; este problema se agrava en la sierra y áreas rurales debido principalmente a la inequitativa distribución de ingresos y desigual acceso a los alimentos de estas poblaciones en condición de vulnerabilidad.

**Gráfico 4.2 Prevalencia de la desnutrición crónica en el Perú
(Porcentaje de niños menores de 5 años)**



Fuente: INEI (ENDES 2000, 2005, 2009, 2009)

En el Perú existen programas sociales con componente alimentario diseñados para paliar la situación de pobreza extrema o desnutrición, que si bien hacen énfasis en poblaciones vulnerables, se proyectan o han sido diseñadas en políticas (intervenciones) universales. Así tenemos a los siguientes:

- **PROGRAMA DEL VASO DE LECHE:** Que busca otorgar una mejora en el nivel nutricional de sectores más pobres.
- **PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR QALI WARMA:** Que busca garantizar el servicio de alimentación a niños en edad escolar.
- **PROGRAMA DE COMPLEMENTACIÓN ALIMENTARIA - PCA:** Que otorga un complemento alimentario a la población vulnerable.

4.4 Los Programas Sociales en el marco de la política social del Estado Peruano

En el Perú se diseñan, promueven y ejecutan programas sociales a través del Sistema Nacional de Desarrollo e Inclusión Social, que tiene como entidad rectora al Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social. Los programas se desarrollan bajo la denominación de “intervenciones públicas”, los que se desarrollan en el marco de la Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social “Incluir para Crecer” y utilizando como herramienta de gestión el Sistema Nacional de Focalización (Sinafo). A continuación repasemos cada uno de uno de ellos.

4.4.1 El Sistema Nacional de Desarrollo e Inclusión Social (Sinadis)

Con la Ley N° 29792 se creó el Sistema Nacional de Desarrollo e Inclusión Social (Sinadis), que es un sistema funcional encargado de garantizar el cumplimiento de las políticas públicas que orientan la intervención pública a fin de reducir la pobreza, las desigualdades, las vulnerabilidades y los riesgos sociales.

El ente rector del sistema es el Midis. Esta entidad en el marco del Sinadis se encarga del Sistema Nacional de Focalización (Sinafo) a través del cual gestiona un conjunto de instrumentos de información para procurar la asignación adecuada de los recursos destinados a las intervenciones públicas que hayan sido definidas en el marco de la Política Nacional de Desarrollo e Inclusión Social.

4.4.2 La Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social “Incluir para Crecer”

En el marco del Sinadis, el Midis –en calidad de ente rector- elaboró el documento denominado “Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social “Incluir para Crecer”” (en adelante, la Estrategia). La Estrategia ha sido aprobada por Decreto Supremo N° 008-2013-Midis, y representa un instrumento de gestión marco para sistematizar las intervenciones del sistema en torno a resultados y a metas comunes.

La Estrategia prioriza cinco (5) ejes fundamentales, los cuales son: a) nutrición infantil, b) desarrollo infantil temprano, c) desarrollo integral de la niñez y la adolescencia, d) inclusión económica y, e) protección del adulto mayor.

Figura 4.1 Intervenciones asociadas a la Política de Desarrollo e Inclusión Social (2013)

Ejes Estratégicos	EE2: Desarrollo Infantil Temprano EE1: Nutrición Infantil	EE3: Desarrollo Integral de la Niñez y Adolescencia	EE4: Inclusión Económica	EE5: Protección del Adulto Mayor	
Intervenciones por Eje	JUNTOS		MIRIS		
	Acceso a la Identidad (entrega de DNI)- RENIEC				
	Programa Nacional contra la Violencia Familiar y Sexual - MIMP		Otras Intervenciones de Desarrollo Productivo 2		
	Programa Yachay - MIMP		Fondo de Inclusión Social Energético OSINERGMIN	Vamos Perú - MTPE	Proyecto Nina - MINEM
	PAN - MINSA	Qali Warma	Beca 18 - MINEDU	Prog. de Incremento de la Productividad de BTFS y Cooperativas - PRODUCE	Vida Digna - MIMP
SMN - MINSA	CUNA MAS	PELA - MINEDU	Jóvenes a la Obra - MTPE	Agronaval - MINAG	
Rangos de Edad	Programa de Inversión Microglobal COFIDE		Programa de Inversión PROPEM BID COFIDE		
	Programa de Inversión Microglobal COFIDE		Programa de Inversión PROPEM BID COFIDE		
	0-3 años	4-5 años	6-17 años	18-64 años	
Intervenciones en Infraestructura	Acceso y uso de la Electrificación Rural - MINEM				
	Fondo de Inversión en Telecomunicaciones (FITEL) - MTC				
	Hábitat Rural - MVCS				
	Proviás Descentralizado - MTC				
	Fondo para la Inclusión Económica en Zonas Rurales (FONIE)		FONIE	MIRIS	
	Programa de Agua y Saneamiento para la Población Urbana / Rural - MVCS				
	Fondo Mi Riego - MINAG				
	Otras Intervenciones en Vivienda Construcción y Saneamiento				
Seguro Integral de Salud - SIS					

Fuente: Documento “Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social “Incluir para Crecer”.

Como se puede apreciar del gráfico precedente, la Estrategia incluye al Programa “Qali Warma”, pero excluye a otros programas alimentarios tales como: el PCA y el Vaso de Leche.

4.4.3 El Sistema Nacional de Focalización (Sinafo)

A través de la Ley N° 30435³, en Perú se creó el Sistema Nacional de Focalización (Sinafo). De acuerdo a su norma de creación, este sistema tiene por objeto lograr una adecuada asignación de los recursos públicos para las intervenciones públicas definidas en el marco de la política social del Estado, a fin de contribuir al cierre de brechas relativas a los problemas o necesidades que dichas intervenciones buscan resolver.

El artículo 3 de la mencionada ley define a las Intervención Pública como aquella que: “(...) brinda bienes o servicios destinados a lograr un propósito social específico sobre personas, hogares, viviendas, centros poblados, comunidades, grupos poblacionales o jurisdicciones geográficas en situación de pobreza, vulnerabilidad o exclusión. Los programas sociales y subsidios del Estado son un tipo de intervención pública”.

En buena cuenta, se advierte que dentro de la política peruana de tipo social, los programas sociales son considerados intervenciones públicas dentro del Sistema Nacional de Focalización.

4.4.4 Tratamiento de las Intervenciones Públicas en el marco del Sinafo

De acuerdo al Sistema Nacional de Focalización (Sinafo), las intervenciones públicas se clasifican en:

1. Intervenciones universales

Aplicables a toda la población que presente el problema o necesidad identificada por la política social del Estado, que justifique o dé origen a la aplicación de la intervención para el acceso a los bienes o servicios que esta provee; por ejemplo: programa “Qali Warma”, destinado a toda la población en edad escolar.

³ Publicada en el Diario Oficial “El Peruano” el 17 de mayo de 2016.

2. Intervenciones focalizadas

Las que requiere definir y evaluar criterios de elegibilidad a fin que una determinada población acceda a los bienes y/o servicios que este tipo de intervención provee. Por ejemplo: el Programa Nacional de Asistencia Solidaria - Pensión 65 destinado a la población mayor de 65 años en condición de pobreza extrema.

La focalización es el proceso mediante el cual se desarrollan los procedimientos de identificación, elegibilidad, afiliación y egreso. Para ello se emplean dos tipos de criterios: a) clasificación socioeconómica del hogar a nivel geográfico, y b) criterios categóricos que aluden a las características específicas de la población objeto de la intervención.

Debido a que los criterios categóricos son definidos de acuerdo a la naturaleza y características específicas de la población objetivo de la intervención pública, desarrollaremos los alcances más importantes respecto del criterio de clasificación socioeconómica.

4.4.5 Sobre el criterio de Clasificación Socioeconómica

A inicios del año 2007, a través del Decreto Supremo N° 029-2007-PCM, el Gobierno Peruano había aprobado el “Plan de Reforma de Programas Sociales”, por el cual se identificó uno de los problemas que existía con la organización y la gestión de programas sociales, y como resultado de ello se proyectó la creación de algunos instrumentos que coadyuven la mejora en su operatividad, uno de ellos disponía la creación de un sistema de focalización único, esto es, un sistema unificado para la identificación de los ciudadanos y de su categorización según nivel de la pobreza de los hogares del país, al cual todos los programas sociales o dependencias (que utilizan y transfieren subsidios del Estado) deban recurrir para seleccionar a sus beneficiarios.

La Clasificación Socioeconómica (CSE) es una medida de bienestar del hogar que es determinada por la Dirección de Operaciones de Focalización (DOF) del Midis siguiendo la metodología aprobada por dicho Ministerio, con información obtenida de

fuentes ordinarias, como es la información del hogar que es recolectada mediante instrumentos aprobados por el mismo Midis, así como aquella obtenida de fuentes de información extraordinarias, como las provenientes de procesos de recojo masivo de datos como censos, empadronamientos, u otros similares. La CSE tiene un plazo de vigencia, que al cumplirse recae en caducidad. Actualmente la vigencia de la CSE es de tres (3) años.

Esta medida tiene dos criterios de definición de su focalización:

- a. Focalización Geográfica, que según la Única Disposición Complementaria Final del Decreto Supremo N° 006-2014-Midis publicado el 16 de octubre de 2014, la determinación de la Clasificación Socioeconómica de pobre o pobre extremo con criterio geográfico se aprueba mediante decreto supremo refrendado por el Ministro de Desarrollo e Inclusión Social.
- b. Focalización individual.

4.4.6 El Sistema de Focalización de Hogares (Sisfoh)

El Sisfoh administra una base de datos denominada Padrón General de Hogares, el cual contiene la clasificación socioeconómica de los hogares del Perú. Ha sido creada con el propósito de proveer información a los diversos programas sociales. Así, se utiliza en la identificación y selección de los beneficiarios. Fue creado para que la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales –CIAS⁴ cuente con una herramienta en la ejecución, monitoreo y evaluación del cumplimiento de la política social del Perú.

4.4.6.1 Componentes

El Sisfoh está conformado por:

⁴Según el Art. 20° de la Ley N° 29158 Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales - CIAS, es una instancia de coordinación y de discusión de políticas al interior del Consejo de Ministros de carácter permanente, conformada por Ministros de Estado y una secretaría técnica, bajo la Presidencia de la PCM, encargada de dirigir, articular, coordinar y establecer los lineamientos de la política y del gasto social, así como supervisar su cumplimiento. Tiene como función principal reducir la pobreza y la extrema pobreza.

- a. El Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (Midis), a través de la Dirección General de Focalización – DGFO (antes Dirección General de Gestión de Usuarios -DGGU) y sus unidades orgánicas⁵.
- b. Los gobiernos locales.
- c. Las Unidades Locales de Empadronamiento (ULE) de los gobiernos locales (antes llamadas Unidades Locales de Focalización -ULF). Al mes de julio de 2016, se encuentran acreditadas 1849 ULE de los cuales 196 corresponden a municipalidades provinciales y 1646 a municipalidades distritales⁶.
- d. Las entidades a cargo de las Intervenciones Públicas focalizadas.

4.4.6.2 Metodología para la focalización

Mediante Resolución Ministerial N° 151-2016-Midis, el Midis aprobó la Metodología para la Determinación de la Clasificación Socioeconómica (CSE), se resume en lo siguiente:

- Paso 1: Evaluación de la afiliación a seguros de salud privados: consiste en la evaluación de la afiliación del jefe de hogar o conyugue a un seguro privado de salud (SPS) o acceso a empresas prestadoras de salud (EPS)
- Paso 2: Evaluación de la tenencia de vehículos: consiste en la evidenciar a través de las bases de datos de SUNARP⁷ la tenencia de un vehículo tipo auto o camioneta.
- Paso 3: Evaluación de Ingresos del Hogar: Consiste en la evaluación de ingresos a partir de información registrada por la SUNAT⁸ respecto de rentas de primera, tercera, cuarta y quinta categoría. Se comparan los ingresos mensuales promedio per cápita del hogar contra los puntos de corte S/ 631, S/ 543 y S/ 358, para Lima Metropolitana, resto urbano y rural, respectivamente.

⁵ A partir de la emisión del Decreto Supremo N° 005-2016-Midis, que aprobó el Reglamento de Organización y Funciones (ROF) del Midis, se creó la Dirección de Operaciones de Focalización (DOF) que de acuerdo al artículo 77° de la mencionada norma, asumió las funciones que en su momento le fueron encargadas a la Unidad Central de Focalización (UCF).

⁶ Informe de Trabajo N° 041-2016-Midis/VMPES/DGGU-DOF/jpnavega recepcionado el 1 de agosto de 2016

⁷ Superintendencia Nacional de Registros Públicos.

⁸Superintendencia Nacional de Administración Tributaria y Aduanas

- Paso 4: Evaluación por el consumo en servicios de electricidad: Consiste en evaluar el consumo per cápita del hogar en servicio eléctrico de red pública.
- Paso 5: Cálculo del índice de Focalización de Hogares.

4.4.6.3 Operatividad del Sistema de Focalización de Hogares

El Sisfoh cuenta con una base de datos denominada “Padrón General de Hogares” que contiene la composición del hogar, la identidad de sus integrantes y su clasificación socioeconómica.

El proceso se inicia con la recolección de información de los hogares por las municipalidades, a través de la Unidad Local de Empadronamiento (ULE), mediante la utilización de instrumentos de recojo de datos, como son el Formato S100, el cual debidamente llenado es registrado en el aplicativo de escritorio Sigof, y luego transferido a un archivo comprimido (.dat), el cual es remitido a la Dirección de Operaciones de Focalización (DOF) mediante un correo electrónico autorizado para su validación. Paralelamente, las municipalidades remiten a la DOF en forma física una Declaración Jurada suscrita por el Alcalde, dando fe de la veracidad de la información remitida por medios digitales.

La información recibida es sometida inicialmente a un proceso de validación automatizado y parametrizado, orientado a verificar la integridad de la ficha y que no contenga información inconsistente. Inicialmente se realiza la validación asociada a la identificación de las personas que componen un hogar; utilizando información proporcionada por el RENIEC, así como la aplicación de un conjunto de reglas de consistencia nivel de base de datos, a través procedimientos almacenados.

El segundo de estos cálculos se refiere al cálculo del nivel socioeconómico de los hogares. Se trata de un cálculo matemático que se basa en la valorización de cada uno de los campos según determinados criterios que puede incluso utilizar información complementaria proporcionada por otras entidades del Estado, como son las BDA del Ministerio de Economía y Finanzas, SUNAT y OSINERGMIN.

Si se requiriese, la DOF solicita a la Unidad Local de Empadronamiento (ULE), la aplicación de la Ficha Socioeconómica Única (FSU), formato que contiene preguntas que permiten el acopio y registro de información de la vivienda, el hogar y las personas residentes habituales, y debe ser llenada por un empadronador de la ULE.

La información de la Ficha Socioeconómica Única (FSU) es registrada en el SIGOF, y luego remitido mediante un archivo comprimido a la DOF, siguiendo el mismo procedimiento descrito para el formato S100, en ese sentido, también se remite a la DOF en forma física una Declaración Jurada suscrita por el Alcalde, dando fe de la veracidad de la información remitida por medio digital.

Finalmente, a la información recepcionada a través de la FSU se aplicará el cálculo de un algoritmo que permitirá obtener el Índice de Focalización de Hogares, y determinar la clasificación socioeconómica del hogar como: “pobre extremo”, “pobre” o “no pobre”. Esta información es registrada en el Padrón General de Hogares (PGH).

El resultado de la clasificación socioeconómica puede ser consultado por la ULE a través del aplicativo Sigof-web para su comunicación al solicitante. Asimismo, cabe indicar que la DOF ha implementado un servicio de consulta en línea ingresando a la página web: <http://www.Midis.gob.pe/padron> que permite a cualquier ciudadano conocer de manera rápida su clasificación socioeconómica de su hogar.

4.5 La medición de la pobreza y el acceso a los programas con componente alimentario en el Perú

4.5.1 La medición de la pobreza en el Perú

De acuerdo al INEI⁹, en el Perú existen dos (2) formas de medir la pobreza: Pobreza Objetiva y Pobreza Subjetiva. La Pobreza Objetiva puede clasificarse en dos (2): Monetaria y No Monetaria. La pobreza monetaria pretende arrojar un indicador respecto a disponibilidad de dinero comparándolo con un valor mínimo (denominado línea de pobreza total o extrema). Por su lado la pobreza no monetaria se puede medir mediante Indicadores Antropométricos o Necesidades Básicas Insatisfechas - NBI. Sobre la Pobreza Subjetiva, podemos decir que es medida por Encuestas directas.

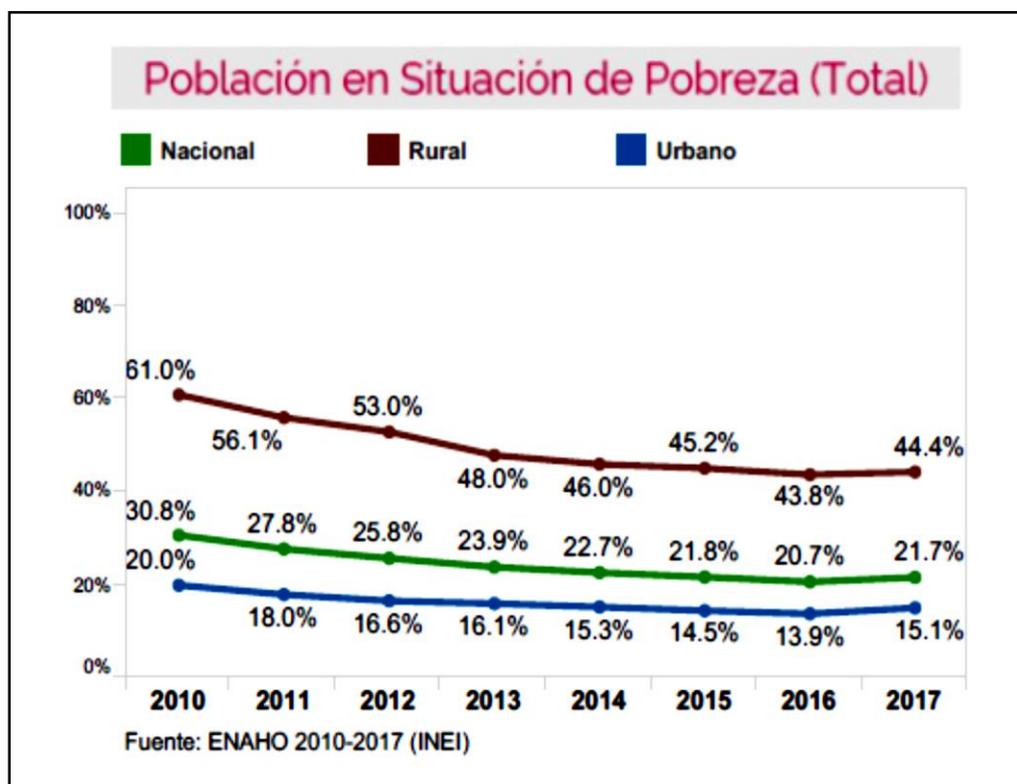
En el Perú la pobreza se mide desde un punto de vista monetario, según el cual el bienestar es indicado por el gasto. La línea de pobreza es un valor equivalente al gasto mínimo para adquirir una canasta básica de consumo, la cual a su vez está conformada por la canasta básica de alimentos y la de no alimentos (vestido, calzado, alquiler de vivienda, uso de combustible, muebles, enseres, cuidados de la salud, transporte, comunicaciones, esparcimiento, educación, cultura y otros). A fin de determinar las condiciones de pobreza o no de un hogar, se compara su gasto per cápita mensual con la línea de pobreza.

Son catalogados pobres las personas que viven en hogares cuya capacidad de gasto por persona es inferior a la línea de pobreza. Mientras que se consideran pobres extremos las personas que conforman hogares que tienen gastos por persona que están debajo del costo de la canasta básica de alimentos.

Según cifras del INEI – “Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG) 2010-2017”, en el Perú el 21.7% de la población se encuentra en situación de pobreza, sin embargo si revisamos los índices según el área de residencia, advertimos que el 44.4% de la población rural no dispondría de los recursos que le permitan satisfacer mínimamente sus necesidades básicas de alimentación.

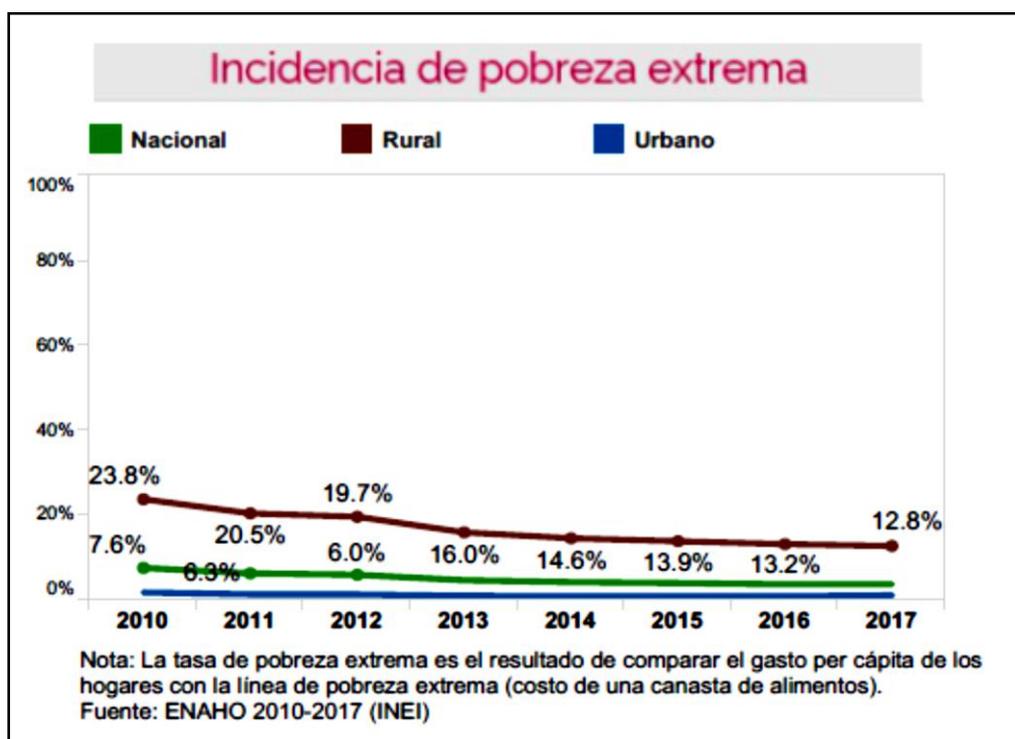
⁹ Extraído de: https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1169/cap04.pdf.

Gráfico 4.3 Reporte de indicador de población en situación de pobreza (Periodo: 2010-2017)



Extraído de: <http://sdv.Midis.gob.pe/redinforma/reporte/rptpobaccser.aspx?#no-back-button>

Gráfico 4.4 Reporte de indicador de población en situación de pobreza extrema (Periodo: 2010-2017)



Extraído de: <http://sdv.Midis.gob.pe/redinforma/reporte/rptpobaccser.aspx?#no-back-button>

4.5.2 Población pobre/extrema pobre que ha accedido a los programas alimentarios

Según cifras del INEI, en el año 2016, aunque sea un (1) miembro del 59.2% de los hogares en pobreza o pobreza extrema a nivel nacional habían tenido acceso a alguno de los programas alimentarios que ofrece el estado, llámese: vaso de leche, comedores, desayuno escolar, Panfar, etc. Tal como detallamos a continuación:

Tabla 4.1 Hogares pobres con al menos un miembro beneficiario de programas alimentarios, según ámbito geográfico, 2007 – 2016 (Porcentaje respecto del total de hogares pobres)

Ámbito geográfico	Hogares pobres con al menos un miembro beneficiario de programas alimentarios, anual									
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Total	58.6	57.4	56.0	57.5	56.2	53.8	50.6	52.3	54.9	59.2
Lima Metropolitana ¹	44.9	45.6	48.8	47.4	53.2	49.2	48.3	45.1	36.5	48.6
Resto País	61.2	59.6	57.1	59.0	56.7	54.5	50.9	53.3	57.6	60.7

Nota: Hogares pobres con algún miembro que ha recibido ayuda alimentaria o nutricional de algún organismo o institución como: Vaso de leche, Comedor popular, Desayuno escolar, Papilla, PANFAR, etc.
1/ Incluye la Provincia Constitucional del Callao.

Fuente: INEI - ENAHO.

Para cubrir dichas necesidades alimentarias, el gobierno destinó aproximadamente 218 millones de soles en transferencias a gobiernos locales con la finalidad que estos ejecuten las modalidades del Programa de Complementación Alimentaria en su jurisdicción así como programas de infraestructura social y productiva. Lo antes expuesto se detalla a continuación:

Tabla 4.2 Presupuesto ejecutado por los diversos niveles de gobierno en programas de reducción de la pobreza, pobreza extrema y programas de inclusión social

Unidad ejecutora / Actividad	Presupuesto ejecutado por el gobierno (central, regional y local) en programas de reducción de la pobreza, pobreza extrema e inclusión social S/ Millones									
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Gob. Locales (programas descentralizados)	722	860	836	576	589	600	598	599	615	621
Programa del Vaso de Leche	374	384	388	390	398	405	403	403	403	403
Programas Sociales (Gobiernos Locales acreditados) ¹	348	476	448	186	191	196	196	196	212	218

Nota: Elaborado en base a la taxonomía de Gasto Social desarrollada por la ex Dirección General de Asuntos Económicos y Sociales del MEF.
¹Comprende transferencias a gobiernos locales acreditados por: Comedores, Alimentos por Trabajo y Hogares y Albergues; Infraestructura Social y Productiva.

Fuente: MEF.

De S/ 218 millones transferidos a los gobiernos locales en el año 2016, es preciso señalar que sólo S/ 138 millones corresponden al Programa de Complementación Alimentaria (PCA) en todas sus modalidades.

4.6 La gestión administrativa en los programas sociales con componente alimentario

Por gestión administrativa se concibe al conjunto de acciones por las que un funcionario ejecuta sus acciones cumpliendo un proceso administrativo constituido por la planificación, organización, dirección, coordinación y control (Chiavenato, 2006). En ese sentido dentro del concepto de “gestión administrativa” en la presente investigación se está refiriendo a las siguientes acciones o aspectos: planeación, organización, dirección y control.

Ahora bien, de la revisión conceptual y contextual, tenemos que los temas recurrentes en cuanto a los aspectos de gestión administrativa de los programas sociales con componente alimentario están referidos principalmente a:

- a. La existencia de un marco legal que enmarque la política de promoción de los programas sociales con componente alimentario: esto se da mediante el Sistema Nacional de Desarrollo e Inclusión Social.
- b. La existencia de objetivos estratégicos que orienten la finalidad de los programas sociales con componente alimentario: que se da mediante la Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social “Incluir para Crecer”.
- c. La existencia de herramientas para la definición de la población beneficiaria de los programas: lo que se da a través de la herramienta de la focalización del Sistema Nacional de Focalización.
- d. La existencia de herramientas para la asignación de recursos para la atención de los programas: lo que se da a través de las herramientas del presupuesto por resultados del Ministerio de Economía y Finanzas.
- e. La existencia de una entidad responsable de la ejecución, dirección y supervisión de los programas sociales con componente alimentario: que es el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social.

- f. La existencia de instrumentos de medición del cumplimiento de objetivos del programa: lo que se da a través de las acciones de supervisión y monitoreo del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social como órgano rector.

Estos resultan factores claves y teóricamente han sido recogidos en el Sinafo, y en consecuencia también en el PCA, lo que será objeto de estudio en el siguiente capítulo.

4.7 Conclusiones del capítulo

El desarrollo de los programas sociales alimentarios en Perú se da a través del Sistema Nacional de Desarrollo e Inclusión Social, que tiene como entidad rectora al Midis, y cuyo tratamiento se da bajo la denominación de “intervenciones públicas” enfocado en políticas universales en desmedro de una focalización. Actualmente, el Perú cuenta con una herramienta de clasificación socioeconómica (Sisfoh) dentro del Sistema Nacional de Focalización (Sinafo), a través de la cual se utiliza y valora la clasificación socioeconómica como factor de acceso a los beneficiarios. En ese sentido, los factores importantes a tener en cuenta en el tratamiento de programas sociales alimentarios en Perú son:

Tabla 4.3 Resumen de Factores de la gestión administrativa de programa social en el Perú

Aspecto de gestión administrativa	Factor clave en programa social
Planificación	<ul style="list-style-type: none"> • Marco normativo del Sistema Nacional de Desarrollo e Inclusión Social • Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social “Incluir para Crecer”
Organización	<ul style="list-style-type: none"> • Herramienta de la focalización del Sistema Nacional de Focalización • Herramienta del presupuesto por resultados del MEF
Dirección y Control	<ul style="list-style-type: none"> • Midis como órgano rector • Herramienta del presupuesto por resultados del MEF

Elaboración propia

CAPITULO V. EL PROGRAMA DE COMPLEMENTACION ALIMENTARIA – PCA MODALIDAD “COMEDORES”

5.1 Breve introducción al tema

En este capítulo se efectuará la descripción del PCA Modalidad Comedores, como objeto del caso de la investigación, describiendo la forma en que ha sido desarrollado y su comparación con el tratamiento en países de la región (*benchmarking*), lo que permitirá posteriormente analizar los aspectos claves que se centran en su gestión administrativa.

5.2 Origen y evolución del programa

Como ya se ha mencionado, en 1991 se declaró de interés nacional la labor que realizan los Clubes de Madres, Comités de Vaso de Leche, Comedores Populares Autogestionarios, Cocinas Familiares, Centros Familiares, Centros Materno Infantiles y demás organizaciones sociales en lo que respecta al servicio de apoyo alimentario que brindan a las familias de menores recursos. Once años después de aquella primera iniciativa normativa, se aprueba la Ley N° 27731 - Ley que regula la participación de los Clubes de Madres y Comedores Populares Autogestionarios en los Programas de Apoyo Alimentario” y el Decreto Supremo N° 041-2002-PCM se reguló la participación de los Clubes de Madres, Comedores Populares Autogestionarios y otras organizaciones beneficiarias en la gestión y fiscalización de los Programas de Apoyo Alimentario, así como la creación, funcionamiento y registro de las Organizaciones Sociales de Base (OSB), respectivamente.

La citada normativa dispuso por primera vez una estructura programática al suministro de alimentos (realizaba a título de donación y que cubría no menos del 65% del costo de la ración diaria per cápita ofrecida por las OSB a sus beneficiarios) denominándola “Programa de Apoyo a la Labor Alimentaria”, a cargo del entonces Programa Nacional de Asistencia Alimentaria (PRONAA).

Es bajo la gestión del Programa Nacional de Asistencia Alimentaria (PRONAA) que las distintas modalidades de intervención de suministro alimentario vigentes a esa fecha fueron agrupadas en el Programa de Complementación Alimentación (PCA), sin embargo el citado programa aún carecía de objetivos y una delimitación en su alcance.

Mediante Ley de Bases de la Descentralización¹⁰ se instauró el proceso de transferencia a los gobiernos regionales y locales de los Fondos y Proyectos Sociales, Programas Sociales de Lucha contra la Pobreza, y Proyectos de Inversión en Infraestructura Productiva de alcance Regional, entre los cuales se encontraba el entonces Programa Nacional de Asistencia Alimentaria - PRONAA del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social.

El proceso de transferencia del PCA se dio en primer término a los gobiernos locales del interior del país (194), efectivizándose en cinco (5) grupos, tal como se detalla en la siguiente normativa:

1° Grupo: Decreto Supremo N° 088-2003-PCM (31 de octubre de 2003), transfieren el PCA a sesenta y siete (67) provincias.

2° Grupo: Resolución Presidencial N° 057-CND-P-2004 (08 de julio de 2004), transfieren el PCA a cincuenta y ocho (58) provincias

3° Grupo: Resolución Gerencial N° 032-2005-CND/GTA (17 de diciembre de 2005), transfieren el PCA a sesenta y cinco (65) provincias.

4° Grupo: Resolución Gerencial N° 076-2006-CND/GTA (24 de diciembre de 2006), transfieren el PCA a tres (3) provincias.

5° Grupo: Resolución de Secretaria de Descentralización N° 036-2007-PCM/SD (07 de noviembre de 2007), transfieren el PCA a una (1) provincia.

Por ello, a partir del año 2011 se fue transfiriendo el PCA a los distritos de Lima Metropolitana; siendo que al año 2014 se concluyó con la transferencia a cuarenta y tres (43) gobiernos locales (distritales)¹¹.

¹⁰ Segunda Disposición Complementaria de la Ley N° 27783, Ley de Bases de la Descentralización.

¹¹Lo cual se dio progresivamente a través de las siguientes directivas:

- Decreto Supremo N° 003-2011-MIMDES (12 de marzo de 2011), 2 distritos.
- Decreto Supremo N° 007-2011-MIMDES (16 de junio de 2011), 5 distritos.
- Decreto Supremo N° 009-2011-MIMDES (26 de julio de 2011), 3 distritos.

Con el proceso de descentralización, se esbozaría, por primera vez, la descripción del objetivo asociado al Programa de Complementación Alimentaria (PCA) el cual se definió en el otorgamiento de un complemento alimentario a la población en situación vulnerable.

Posteriormente, mediante la Ley N° 29792, publicada el 20 de octubre de 2011, se creó el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social – Midis adscribiéndosele¹² entre otros programas sociales al Pronaa, el mismo que fue declarado extinto a través del Decreto Supremo N° 007-2012-Midis.

Ante la extinción del PRONAA, con Resolución Ministerial N° 163-2012-MIDIS se dispuso que el Midis establecerá los lineamientos y estrategias para la adecuada gestión del Programa de Complementación Alimentaria – PCA, lo cual se materializó con la Resolución Ministerial N° 167-2016-MIDIS de fecha 28 de julio de 2016, que aprobó el “Reglamento de las Modalidades del Programa de Complementación Alimentaria – PCA”, vigente a la fecha.

5.3 Planificación del PCA

5.3.1 Marco Legal del PCA

Como se ha visto, la normativa relacionada al Programa de Complementación Alimentaria (PCA) ha sufrido una serie de cambios desde su creación en 1991. En el Anexo IV se citan las normas que en la actualidad resultan aplicables al PCA.

-
- Decreto Supremo N° 013-2011-MIMDES (27 de julio de 2011), 2 distritos.
 - Decreto Supremo N° 004-2012-MIDIS (28 de marzo de 2012), 1 distrito.
 - Decreto Supremo N° 014-2012-MIDIS (7 de diciembre de 2012), 14 distritos.
 - Decreto Supremo N° 016-2012-MIDIS (29 de diciembre de 2012), 8 distritos.
 - Decreto Supremo N° 002-2013-MIDIS (23 de enero de 2013), 2 distritos.
 - Decreto Supremo N° 003-2013-MIDIS (15 de febrero de 2013), 1 distrito.
 - Decreto Supremo N° 005-2013-MIDIS (19 de marzo de 2013), 2 distritos.
 - Decreto Supremo N° 007-2013-MIDIS (16 de abril de 2013), 1 distrito.
 - Decreto Supremo N° 002-2014-MIDIS (20 de marzo de 2014), 1 distrito.
 - Decreto Supremo N° 005-2014-MIDIS (13 de agosto de 2014), 1 distrito.

¹² Tercera Disposición Complementaria Final.

En tal listado no se encuentra la Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social, debido a que dentro de este último instrumento no se ha incluido al PCA.

5.3.2 Modalidades y objetivos

El PCA es un programa descentralizado que otorga un complemento de tipo alimentario a sus usuarios en los centros de atención, y que están agrupados en sus diversas modalidades ¹³. El Programa es ejecutado por los gobiernos locales provinciales, al interior del país, y distritales en Lima Metropolitana. Las modalidades del PCA se detallan a continuación:

Tabla 5.1 Modalidades del PCA y sus objetivos

Modalidad	Objetivo	Población usuaria
Comedores populares	Suministrar alimentos. Pueden ser Comedor Popular, Comedor Clubes de Madres, Comedor Parroquial y otros afines.	Persona que recibe el apoyo alimentario que le otorga el centro de atención, bajo una modalidad específica; debiendo estar incluido en el padrón de usuarios. No está excluido de ser usuario de otro programa social
Programa de alimentación y nutrición para el paciente con tuberculosis y familia (PANTBC)	Proporcionar a los usuarios una canasta de alimentos en crudo que contribuye con su recuperación integral. Se ejecuta a través de los centros de salud del Ministerio de Salud - MINSA.	
Hogares y albergues	Acoger a niños(as) y/o adolescentes y/o personas víctimas de violencia moral y/o física, en estado de abandono, brindando protección y refugio, proporcionándoles así un espacio para que puedan pernoctar y permanecer por un periodo determinado.	
Personas en riesgo	Acoger y brindar protección a niñas, niños, adolescentes, jóvenes, mujeres, hombres y/o ancianos(as) que son víctimas de violencia moral y/o física, y/o poseen algún tipo de discapacidad física y/o mental.	
Trabajo comunal	Organizar grupos de personas para, de forma voluntaria, realizar una obra en beneficio de su comunidad.	

Fuente: Reglamento de las Modalidades del Programa de Complementación Alimentaria – PCA, aprobado con Resolución Ministerial N° 167-2016-MIDIS.

¹³ Literal a) artículo 4 del Reglamento de las Modalidades del Programa de Complementación Alimentaria – PCA, aprobado con Resolución Ministerial N° 167-2016-Midis

Según se ha comentado en párrafos precedentes, el Midis se encarga de determinar los lineamientos y las estrategias relacionadas a la gestión del PCA, en tal sentido, se erige como ente rector y técnico.

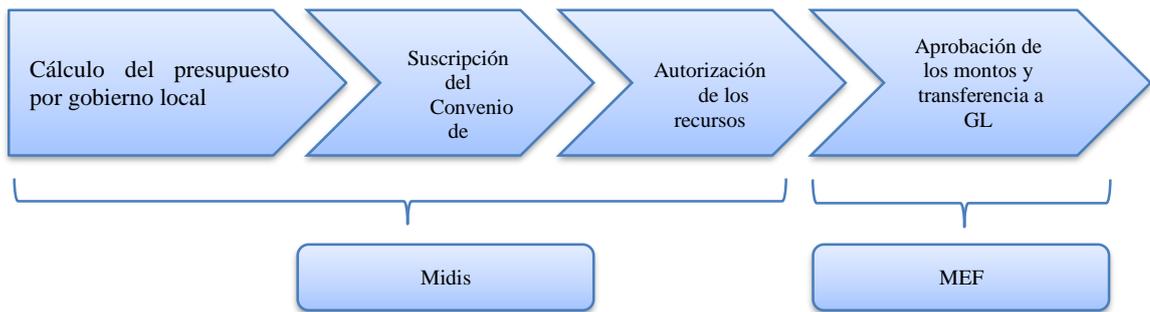
La unidad a cargo del PCA en el Midis es la Dirección de Prestaciones Sociales Complementarias (DPSC), la que anualmente calcula y autoriza, previa suscripción de los convenios de gestión con los gobiernos locales (provinciales y distritales), los recursos que serán transferidos a cada gobierno local, en atención al número de comedores y de usuarios registrados en cada jurisdicción. En lo que respecta a Lima Metropolitana, el programa contempla la asignación de recursos adicionales (denominados subsidios) a los gobiernos locales (distritales), los que serán distribuidos de forma mensual a los centros de atención, para que éstos sean utilizados en la preparación de alimentos (compra de suministros, costos fijos, etc.).

Los gobiernos locales a los que se les ha transferido el programa y por consiguiente se les asigna el presupuesto¹⁴, son los responsables de la ejecución del PCA en su jurisdicción, lo que comprende la designación del comité de gestión local, el reconocimiento de las organizaciones sociales de base, registro de los usuarios, así como la adquisición y distribución de los alimentos, entre otras.

A continuación, se presenta un flujo que intenta resumir el proceso de aprobación, transferencia y uso de los recursos asignados al PCA.

14 Previa aprobación del MEF, los recursos son incorporados al presupuesto institucional de los gobiernos locales por la fuente: Recursos Ordinarios.

Gráfico 5.1 Gestión de asignación presupuestal del PCA



Fuente: Reglamento de las Modalidades del PCA, aprobada con Resolución Ministerial N° 167-2016-Midis.

Elaboración propia.

Se pueden diferenciar hasta tres (3) etapas o fases en la gestión del PCA: la primera, una fase “Administrativa” a cargo del Midis, en la que determina el presupuesto tentativo a transferir en función al número de centros de atención y usuarios del programa en cada jurisdicción así como los montos históricos, gestionando su transferencias ante el MEF, previa suscripción de los convenios de gestión con los gobiernos locales; y, la segunda etapa, “Operativa”, íntimamente asociada a los gobiernos locales, ellos se encargarán de instalar los comités de gestión, así como gestionar la adquisición y distribución de los alimentos que dicho comité estime convenientes. La última fase, preparación de los alimentos y atención de los usuarios, se encuentra a cargo de los centros de atención, lo cual no es objeto de esta investigación.

En relación a lo anterior, a continuación se resumen las principales funciones de las entidades que intervienen en el programa.

Tabla 5.2 Articulación y funciones de las entidades (actores) que intervienen en el PCA

Principales funciones de los actores del PCA			
Midis	Gobierno Local	Comité de Gestión Local	Centros de Atención
<ul style="list-style-type: none"> • Establecer lineamientos necesarios para el cumplimiento de objetivos del PCA. • Formular políticas, normas generales y normas técnicas. • Desarrollar, normar y mantener actualizados los sistemas de información. • Aprobar, suscribir y supervisar el Convenio de Gestión. • Crear o modificar las modalidades del PCA. 	<ul style="list-style-type: none"> • Ejecutar el PCA en su jurisdicción. • Suscribir y cumplir el Convenio de Gestión. • Garantizar la ejecución del presupuesto del PCA según el marco normativo. • Abastecer oportunamente a los Centros de Atención. • Verificar, en coordinación con las OSB la consistencia de la información del Padrón de Usuarios. • Supervisar y garantizar la ejecución del PCA en los centros de atención. 	<ul style="list-style-type: none"> • Elegir los alimentos que conformarán las raciones alimentarias para cada modalidad del programa. • Supervisar y fiscalizar la ejecución de los recursos presupuestarios asignados al gobierno local para la ejecución del PCA. • Supervisar la efectiva distribución de alimentos por parte del gobierno local. 	<ul style="list-style-type: none"> • Elaborar y actualizar el padrón de usuarios. • Comunicar al gobierno local respecto a cambios. • Recibir los alimentos en las fechas programadas y asegurar su almacenamiento adecuado. • Asegurar la entrega del complemento alimentario

Fuente: Reglamento del PCA, aprobada con Resolución Ministerial N° 167-2016-Midis.

Elaboración propia.

5.4 Organización del PCA

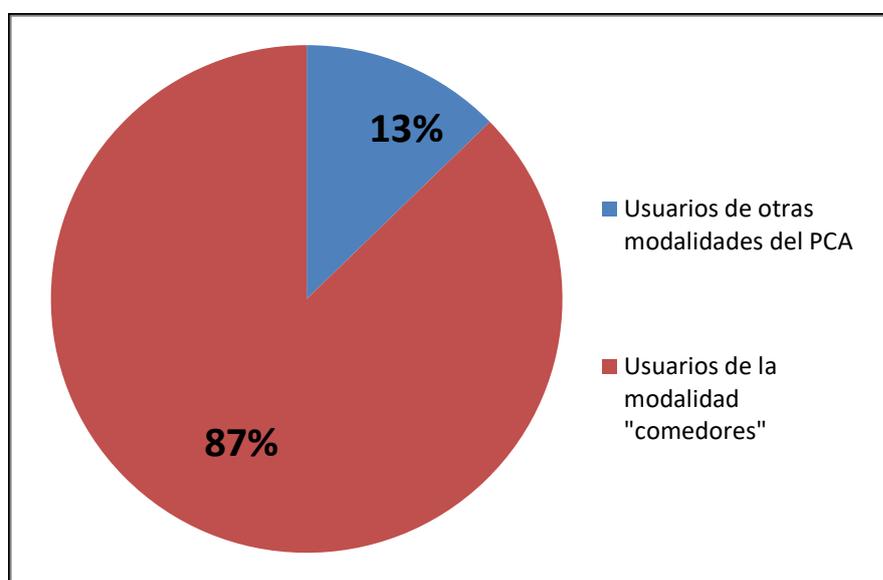
5.4.1 Usuarios registrados en el RUBEN-PCA

El RUBEN-PCA es un sistema (aplicativo informático) que contiene información unificada de los usuarios del PCA a nivel nacional. Este registro recoge la

información de la cantidad de usuarios declarada por los centros de atención de las distintas entidades que ejecutan el PCA.

Se solicitó al Midis el padrón del RUBEN-PCA, en el cual se encuentran registrados un total de 616,951 usuarios del PCA en todas sus modalidades, de los cuales 538,544, es decir el 87% de los usuarios registrados, reciben la ración alimentario bajo la Modalidad “Comedores”. Esto se grafica de la siguiente forma:

Gráfico 5.2 Proporción de Usuarios Modalidad Comedores en la ejecución presupuestal del PCA a nivel nacional (2017)



Fuente: Transparencia Económica – Portal web del MEF
Elaboración propia

5.4.2 Clasificación socioeconómica de los usuarios de la modalidad “Comedores”

La modalidad de Comedores, tiene por finalidad ofrecer una mejora a las condiciones de acceso a la alimentación mediante un complemento a personas de recursos limitados y vulnerables.

Por su lado, como ya se ha visto, la Clasificación Socioeconómica viene a ser una medida de bienestar del hogar, que es determinada por la Dirección de Operaciones de Focalización (DOF) del Midis siguiendo la metodología aprobada por el Midis, con información obtenida de fuentes ordinarias, como es la información del hogar que es

recolectada mediante instrumentos aprobados por el Midis¹⁵, y la información que se encuentra en las bases de datos administrativas (bda), así como aquella obtenida de fuentes de información extraordinarias, como las provenientes de procesos de recojo masivo de datos como censos, empadronamientos, u otros similares; todo ello en el marco del Sinadis. Esta clasificación se obtiene de la herramienta Sisfoh que –como también hemos visto- tiene como finalidad:

- Que los hogares cuenten con clasificación socioeconómica (CSE) vigente en el Padrón General de Hogares (PGH)
- Certificar ante los Programas Sociales la clasificación socioeconómica (CSE) de los potenciales usuarios.

Sin embargo, esta herramienta del Sinadis no es utilizada en el PCA; pues este programa no toma la información de la clasificación socioeconómica para evaluar el acceso de sus usuarios. Esto ha sido advertido en el año 2007, cuando la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales (CIAS) identificó que los programas sociales carecían de instrumentos eficientes para la identificación de beneficiarios no solo para su acceso al programa, sino también para la calificación de beneficiarios y su conservación dentro del programa (evitar la focalización equivocada).

5.4.3 Asignación y ejecución presupuestal

Cuando el Midis autoriza la transferencia a los Gobiernos Locales para el PCA se asigna bajo el concepto de “Presupuesto no ligado a producto” (el cual, como hemos visto, son las actividades que atienden una finalidad específica que no resulta en la entrega de un producto), derivándose así el presupuesto a la actividad denominada Programa de Complementación Alimentaria. Este programa no tiene metas definidas ya que no es considerado un programa presupuestal y al no tener un producto definido es decir no se define si se busca disminuir los niveles de pobreza del público o se busca incrementar los niveles nutricionales al público objetivo, realmente lo que se mide actualmente es un cumplimiento de la ejecución del gasto, mediante informes o visitas de supervisión, no estableciéndose indicadores de cumplimientos ligados a una

¹⁵ Los instrumentos de recojo de datos son el Formato de Solicitud (S100) y la Ficha Socioeconómica Única (FSU).

meta determinada; razón por la cual tiene la categoría de asignación presupuestal no ligadas a productos.

En vista a lo antes indicado el presupuesto no está atado a una estrategia, se concentra en los insumos y no en el producto ni los resultados, la perspectiva es atender las necesidades en el corto plazo, no incentiva la eficiencia y brinda mínima información de costos, productos y resultados, es decir al considerarse una asignación presupuestal no ligada a producto.

Para pertenecer al PCA los gobiernos locales evalúan los centros de atención en la modalidad de comedor que solicitan su incorporación y previa determinación de la disponibilidad presupuestal y de tres visitas inopinadas se determina si el local propuesto cumple los requisitos como centro de atención. Luego de ello se comunica al Midis y este implementa el registro de los usuarios en el aplicativo informático. En base a ello, se destina un subsidio al Centro de Atención para que se dedique exclusivamente a la preparación de alimentos.

El gobierno local evalúa y supervisa que los centros de atención autorizados cumplan con presentar la documentación solicitada y que sustente los gastos efectuados para la alimentación subsidiada.

Ahora bien de la información presupuestal se puede apreciar que al segundo semestre del año 2017, el PCA ha sido transferido a un total de doscientos treinta y siete (237) gobiernos locales, de los cuales 194 son de alcance provincial y 43 distritales (sólo en Lima Metropolitana), lo que supuso en el año 2017 una transferencia ascendente a S/. 138'322,531.00, reportando, según la consulta amigable del MEF, una ejecución de S/. 127'977,545.000, es decir el 93% del total. Cabe señalar que este presupuesto fue incorporado al presupuesto institucional de los gobiernos locales por la fuente recursos ordinarios, en tal sentido, los saldos no ejecutados en el año retornan al tesoro público. Asimismo, los gobiernos locales en su conjunto han reportado un aporte de sus recursos directamente recaudados ascendente a S/ 4, 420,888.56, lo que suma una ejecución total de S/ 132'398,443.00.

Tabla 5.4 Asignación presupuestal a gobiernos locales (PCA) – 2017

Departamento	Asignación presupuestal PCA – 2017 S/				Total Ejecutado S/
	PCA (Comedores, H.A., P.R., T.C.) S/	Subsidios S/	PANTBC ² S/	Total Asignado S/	
AMAZONAS	1,652,569.00	0.00	62,717.00	1,715,286.00	1,652,569.00
ANCASH	5,261,054.00	0.00	216,772.00	5,477,826.00	5,261,054.00
APURIMAC	3,893,111.00	0.00	77,762.00	3,970,873.00	3,893,111.00
AREQUIPA	2,689,726.00	0.00	227,894.00	2,917,620.00	2,689,726.00
AYACUCHO	4,050,585.00	0.00	160,085.00	4,210,670.00	4,050,585.00
CAJAMARCA	5,824,890.00	0.00	86,813.00	5,911,703.00	5,824,890.00
CALLAO	3,550,979.00	605,250.00	429,971.00	4,586,200.00	4,156,229.00
CUSCO	4,728,329.00	0.00	676,839.00	5,405,168.00	4,728,329.00
HUANCAVELICA	4,082,416.00	0.00	30,089.00	4,112,505.00	4,082,416.00
HUANUCO	2,619,379.00	0.00	198,035.00	2,817,414.00	2,619,379.00
ICA	1,961,176.00	0.00	244,068.00	2,205,244.00	1,961,176.00
JUNIN	3,068,600.00	0.00	553,172.00	3,621,772.00	3,068,600.00
LA LIBERTAD	4,571,807.00	0.00	408,525.00	4,980,332.00	4,571,807.00
LAMBAYEQUE	3,024,271.00	0.00	201,479.00	3,225,750.00	3,024,271.00
LIMA	45,931,514.00	8,718,365.00	5,270,624.00	59,920,503.00	54,649,879.00
LORETO	2,387,663.00	0.00	428,598.00	2,816,261.00	2,387,663.00
MADRE DE DIOS	351,609.00	0.00	57,888.00	409,497.00	351,609.00
MOQUEGUA	733,669.00	0.00	50,985.00	784,654.00	733,669.00
PASCO	1,160,530.00	0.00	74,715.00	1,235,245.00	1,160,530.00
PIURA	6,711,716.00	0.00	115,287.00	6,827,003.00	6,711,716.00
PUNO	4,307,372.00	0.00	184,239.00	4,491,611.00	4,307,372.00
SAN MARTIN	1,946,960.00	0.00	125,421.00	2,072,381.00	1,946,960.00
TACNA	1,485,040.00	0.00	151,432.00	1,636,472.00	1,485,040.00
TUMBES	1,317,605.00	0.00	62,223.00	1,379,828.00	1,317,605.00
UCAYALI	1,341,360.00	0.00	249,353.00	1,590,713.00	1,341,360.00
TOTAL GENERAL	118'653,930.00	9'323,615.00	10'344,986.00	138'322,531.00	127'977,545.00

¹Comedores populares, Hogares y albergues, Personas en riesgo, Trabajo comunal.

²Programa de alimentación y nutrición para el paciente con tuberculosis y familia (PANTBC).

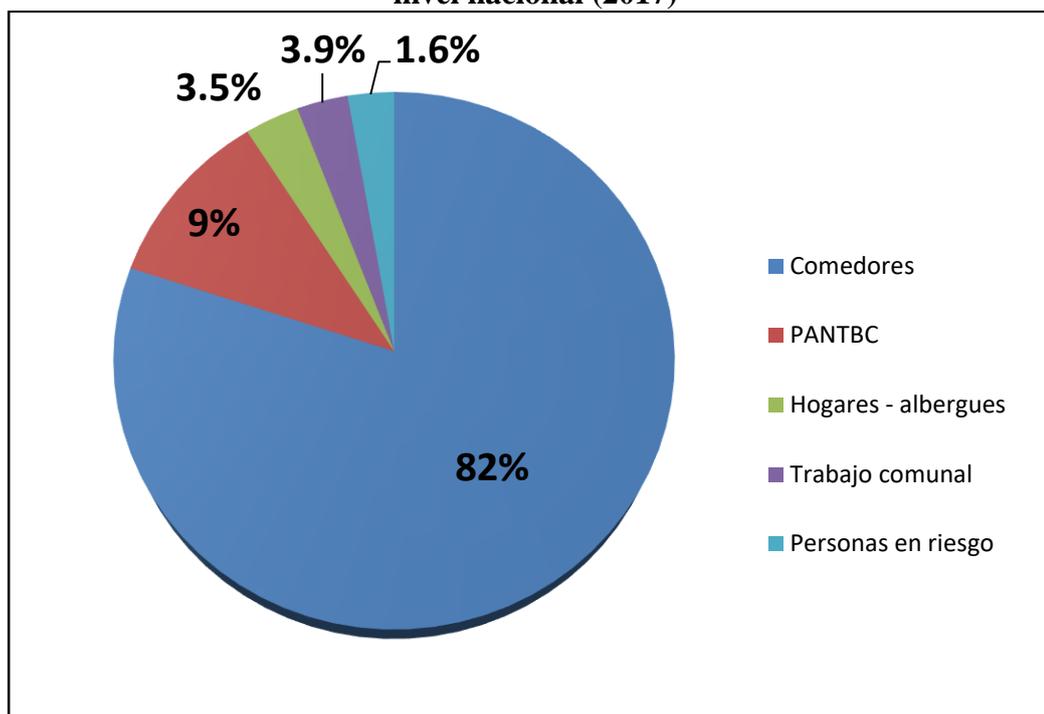
Fuente: Reglamento de las Modalidades del PCA, aprobada con Resolución Ministerial N° 167-2016-Midis.

Elaboración propia.

De la descripción efectuada sobre la ejecución presupuestal del PCA, se advierte que la modalidad “Comedores” concentra la mayor proporción de los recursos del PCA, registrando una ejecución de 110.5 millones de soles, aproximadamente el 82% del presupuesto ejecutado, asimismo, la modalidad PANTBC refiere una ejecución de

aproximadamente 10 millones de soles, significando el 9% de los recursos ejecutados. Entre las otras modalidades (Hogares – Albergues, Trabajo comunal y Personas en riesgo) se reparte el 9% restante. La proporción de la ejecución presupuestal del PCA en el año 2017, se grafica a continuación:

Gráfico 5.3 Proporción de la ejecución presupuestal del PCA por Modalidades a nivel nacional (2017)



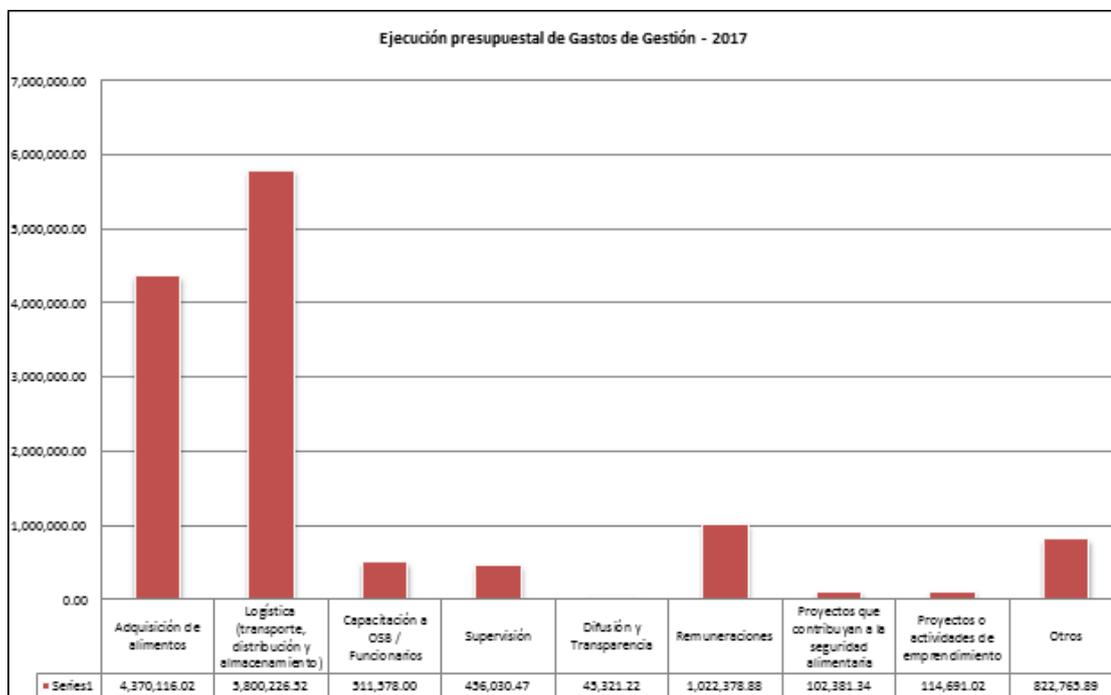
Fuente: Transparencia Económica – Portal web del MEF
Elaboración propia

Cabe señalar, que en el año 2017, se acreditó una ejecución de S/ 7'177,561, por concepto de transferencia por subsidios, los cuales sólo se entregan a los centros de atención bajo la modalidad comedores en Lima Metropolitana.

Asimismo, se verifica que el PCA reporta un total de S/. 13'245,489.35 destinados a financiar los gastos de gestión del programa, es decir el 9.7% del total de recursos ejecutados. De ellos, el 32.5%, ascendente a 4.3 millones de soles fue destinado a la los procesos de adquisición de la canasta regular del PCA, el 44.6% del presupuesto, ascendente a 6 millones de soles fueron destinados a servicios logísticos (transporte, distribución y almacenamiento de los productos adquiridos). Es de notar que un 7.6% del presupuesto fue destinado al pago de remuneraciones del personal

municipal. Los montos ejecutados por concepto de gastos de gestión del PCA en el año 2017, se grafica a continuación:

Gráfico 5.4 Ejecución presupuestal de Gastos de Gestión - 2017



Fuente: Transparencia Económica – Portal web del MEF

Elaboración propia

5.5 Dirección y Control del PCA

El PCA Modalidad “Comedores” pertenece al Sinadis, el cual se encuentra a cargo del Midis, como órgano rector. Su ejecución se da a través de la asignación presupuestal de recursos por parte de esta entidad a los gobiernos locales, para que procedan a la gestión operativa, sujetándose a un reporte periodo de ejecución de actividades.

No se cuenta con información correspondiente a los usuarios que han sido atendidos en el año 2017, toda vez que dicha información viene siendo procesada por el Midis, sin perjuicio de ello, y debido a que el programa no registra mayores variaciones presupuestales ni operativas con relación a los años anteriores, se tomará la cifra de usuarios atendidos reportada en el Informe de Gestión Anual del PCA para el año 2016, publicado en noviembre del 2017; en cuyo numeral 3.2, refiere que

fueron atendidos un total de 1'720,911 usuarios a nivel nacional, de los cuales 1'340,511 (78%) fueron atendidos bajo la modalidad de comedores. Respecto a las raciones entregadas, se refiere que el PCA entregó 147'090,884 raciones a nivel nacional.

De lo anterior, y considerando que el programa cubre al menos el 65% de la ración por persona diaria ofrecida por los centros de atención a los usuarios, tenemos que la ración per cápita costaría aproximadamente S/ 1.176, de los cuales S/0.87 son asumidos por el programa.

En cuanto al control, ya se ha dicho que el PCA Modalidad “Comedores” en tanto pertenece al Sinadis, se encuentra a cargo del Midis, como órgano rector. Por lo que esta entidad está cargo también de su supervisión. Al respecto, mediante Carta N° 130-2018-MIDIS-SG/OAC e Informe N° 257-2018-MIDIS/VMPS/DGAC/DPSC del 24 de abril de 2018, el Midis informó los indicadores para el seguimiento del programa que forman parte de cada Convenio de Gestión del PCA que se celebra con los gobiernos locales. Estos indicadores son de medición cuantitativa de carga administrativa, no vinculada a los objetivos que un programa social alimentario.

Figura 5.1 Cuadro de Indicadores de gestión del PCA informado por Midis

CUADRO PARA LA EVALUACIÓN DE LOS INDICADORES DE LA GESTIÓN DEL PROGRAMA DE COMPLEMENTACIÓN ALIMENTARIA – PCA				
Indicador	Descripción	Fuente de información	Periodicidad	Objetivo (1)
Ejecución presupuestal	Total de presupuesto ejecutado X 100 / Total de presupuesto transferido	SIAF	Trimestral	100% en la ejecución del presupuesto transferido
Centros de Atención atendidos (2)	Total de centros de atención atendidos X 100 / Total de centros de atención programados para ser atendidos por modalidad	Padrón de centros de atención y usuarios	Trimestral	100% de centros de atención, atendidos
Usuarios atendidos	Total de usuarios atendidos X 100 / Total de usuarios programados por modalidad	RUBEN	Trimestral	100% de usuarios atendidos
Actividades de supervisión	Total de centros de atención supervisados X 100 / Total de centros de atención programados para supervisión	Plan de Supervisión	Trimestral	80% de centros de atención supervisados
Reuniones de trabajo realizadas por el Comité de Gestión Local	Total de reuniones realizadas X 100 / Total de reuniones del Comité de Gestión Local Programadas	Actas del Comité de Gestión Local Citaciones cursadas	Trimestral	90% de reuniones del Comités de Gestión Local realizadas

(1) Objetivo porcentual al cierre del año 2018.
 (2) Centros de atención atendidos, hace referencia a los centros de atención que han recibido las canastas correspondientes por parte del Gobierno Local.

Fuente: Anexo de Informe N° 257-2018-Midis/VMPS/DGAC/DPSC

Se aprecia que el ente rector Midis enfoca el seguimiento del PCA Modalidad Comedores en la cantidad de carga administrativa que maneja la institución (carácter cuantitativo, pues se enfoca en la cantidad de procesos administrativos).

5.6 Comparación de Programas de Alimentación Complementaria en la región: Argentina, Chile, Ecuador y México

Así como en el caso peruano, Argentina, Chile, Ecuador y México presentaron o presentan programas destinados a la distribución de alimentos similares al PCA (entrega de alimentos a través de centros de atención, comedores o merenderos) sin embargo como veremos a continuación, estos presentan diferencias sustanciales en su gestión administrativa.

Sin perjuicio de destacar a las intervenciones públicas ejecutadas en los citados países, debemos hacer una mención aparte, al tratamiento de los programas sociales en Chile. Este país no sólo fue uno de los primeros en la región en adoptar una política de focalización en sus programas sociales, premunida en los inicios de la década de los años setentas de mapas de extrema pobreza, Ficha CAS o Ficha de Estratificación Social (Ficha S100 y de Clasificación Socioeconómica, para el caso peruano) y Encuestas de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN), diseñada para conocer los sectores cubiertos y no cubiertos por los programas sociales, así como la magnitud y las características de la pobreza en el país, sino que además perfeccionó la gestión administrativa de los mismos.

Desde un enfoque de priorización, centraron los objetivos de los programas sociales en los niños de hogares pobres, entendiendo que la ejecución de programas de inversión en capital humano dados a temprana edad (alimentación, salud, educación) podría asegurar la igualdad de oportunidades para los beneficiarios.

Con respecto a los programas alimentarios, sus aportes más significativos tuvieron impacto a nivel administrativo, específicamente en la planificación y diseño; para comenzar se optó por reorientar a los programas alimentarios transformándolos en programas nutricionales ligados con programas de salud, sumándoles componentes de tipo curativos a los preventivos que ya existían.

Asimismo, optimizó la distribución y contenido calórico-proteico de los alimentos distribuidos, y focalizó su atención a las embarazadas y niños menores de 6 años en situación de riesgo biomédico (política selectiva)

Como resultado, se crearon tres (3) programas, de amplia cobertura, relacionados entre sí, y que cubrían al 95% de las embarazadas y de los niños en áreas de pobreza, estos programas eran: Control prenatal, Control del niño sano y el Programa Nacional de Alimentación Complementaria (PNAC).

El éxito de este y otros programas se refleja en la disminución de las tasas de mortalidad materna, infantil y de desnutrición en menores de 6 años desde la década

de los ochenta, pese a que se experimentó incremento de la pobreza y las fluctuaciones en los niveles de vida de la población.

Estas diferencias respecto del PCA, así como otras encontradas en otros países de la región se ponen de manifiesto en el cuadro siguiente:

Tabla 5.5 Comparativo de programas sociales con componente alimentario similares al PCA en la región

Países	ARGENTINA	CHILE	ECUADOR	MÉXICO
Denominación	Programa de Emergencia Alimentaria	Programa Nacional de Alimentación Complementaria	Comedores Comunitarios	Programa de Comedores Comunitarios.
Vigencia del Programa	2002 -2003	1954 - actualidad	2000 - 2003	2015 - actualidad
Objetivos	<ul style="list-style-type: none"> • Posibilitar el acceso a la población con alta vulnerabilidad y riesgo de subsistencia, a los alimentos indispensables para cubrir sus necesidades básicas en forma adecuada y suficiente. 	<ul style="list-style-type: none"> • Promover la lactancia materna. • Promover al máximo las potencialidades de crecimiento y desarrollo de niños/as desde la gestación. • Proteger la salud de la mujer durante la gestación y lactancia. • Contribuir a la prevención de enfermedades no transmisibles desde las primeras etapas de vida. • Disminuir la incidencia de bajo peso al nacer. • Prevenir y corregir el déficit nutricional en los niños/as y gestantes • Fomentar la adherencia a las acciones de salud impulsadas en los centros de atención de salud. 	<ul style="list-style-type: none"> • Mejorar la calidad de vida y cubrir déficit nutricional de la población vulnerable. 	<ul style="list-style-type: none"> • Contribuir a fortalecer el cumplimiento efectivo de los derechos sociales que potencien las capacidades de las personas en situación de pobreza, a través de acciones que incidan positivamente en la alimentación mediante la instalación y operación de Comedores Comunitarios.
Usuarios del programa	<ul style="list-style-type: none"> • Familias en situación de pobreza de todo el país, con niños de 0 a 18 años de edad, mujeres embarazadas, adultos mayores de 60 años sin cobertura social y/o personas con discapacidad. 	<ul style="list-style-type: none"> • Gestantes, madres que amamantan, niños y niñas menores de 6 años, prematuros extremos y menores de 25 años con enfermedades metabólicas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Niños y niñas de las calles no escolarizadas, jóvenes de situación de riesgo, personas con discapacidad de todas las edades y personas de la tercera edad. 	<ul style="list-style-type: none"> • Población vulnerable (programa de acceso universal en las zonas focalizadas geográficamente).

Países	ARGENTINA	CHILE	ECUADOR	MÉXICO
Criterios de Focalización	<p>Focalización Geográfica; hogares en zonas con necesidades básicas insatisfechas.</p> <p>Focalización socioeconómica; Familias bajo la línea de pobreza o indigencia</p>	<p>Emplea criterios de focalización, ya que sus usuarios pertenecen a un sector definido.</p>	<p>No emplea criterios de focalización.</p>	<p>Focalización Geográfica:</p> <p>Urbana: Áreas Geostadísticas Básicas (AGEB) con más de 300 habitantes que forman parte de las Zonas de Atención Prioritaria urbanas.</p> <p>Rural: Localidades con una población mayor a 300 y menor a 2.500 habitantes que pertenecen a municipios clasificados como Zonas de Atención Prioritaria rurales.</p>
Componentes o productos	<p>Modalidades:</p> <ul style="list-style-type: none"> Entrega mensual de bolsones o módulos alimentarios. Entrega de tickets valorizados y nominados para la compra de víveres, raciones en comedores (servicio de desayuno o merienda y almuerzo o cena, o entrega de viandas desde un comedor), o una combinación de éstas. 	<p>Modalidades:</p> <ul style="list-style-type: none"> Subprograma PNAC Básico Dirigido a niños/as desde su nacimiento hasta los 5 años 11 meses y 29 días, gestantes y madres que amamantan, que cumplan con los requisitos establecidos. Subprograma PNAC Refuerzo – Prematuro Corresponde al subprograma que beneficia a los niños/as con riesgo de desnutrir o desnutridos, gestantes y madres que amamantan que terminaron su gestación enflaquecidas. 	<p>Modalidades:</p> <ul style="list-style-type: none"> Entrega mensual de productos Las instituciones que firman los convenios con el MBS en esta modalidad de atención, reciben siete productos alimenticios como: arroz, azúcar, granos, aceite, atún, fideos, sal, además del asesoramiento y el equipamiento para la instalación del Comedor Comunitario. Equipamiento y adecuación Por su parte las organizaciones se encargarán de la adecuación del local, bodega, gas, complementos necesarios para preparar la alimentación, distribución y atención de los beneficiarios. 	<p>Modalidades:</p> <ul style="list-style-type: none"> Equipamiento de los Comedores Comunitarios Proporciona el equipamiento de cocina por única vez en la instalación del Comedor hasta por un monto máximo de MXN 150.000 (USD 7,880). Abasto de los Comedores Comunitarios Proporciona de forma mensual los alimentos no perecederos por un monto máximo de MXN 61.000 (USD 3,204).

Países	ARGENTINA	CHILE	ECUADOR	MÉXICO
		<p>• Subprograma PNAC Errores Innatos del Metabolismo</p> <p>Proporciona soporte nutricional de carácter preventivo y curativo, a través de la entrega de sustitutos lácteos especiales a todos los/as niños/as, adolescentes, gestantes y adultos hasta los 24 años 11 meses y 29 días, independientemente de su situación previsional, con diagnóstico de fenilcetonuria (PKU), enfermedad orina olor a jarabe de arce, acidemia propiónica, academia metilmalónica, acidemia isocalórica y citrulinemia tipo 1.</p>		
Alcance	Nacional	Nacional	Nacional	Nacional
Cobertura geográfica	Urbano y Rural	Urbano y Rural	Urbano y Rural	Urbano y Rural
Organismo responsable	Ministerio de Desarrollo Social	Ministerio de Salud	Ministerio de Bienestar Social	Secretaría de Desarrollo Social
Organismo ejecutor	Ministerio de Desarrollo Social	Ministerio de Salud	Ministerio de Bienestar Social	Dirección General de Políticas Sociales

Fuente: https://www.mef.gob.pe/contenidos/pol_econ/documentos/Programas%20sociales_pobreza_AL_Cepal.pdf
<http://www.gob.mx/sedesol/acciones-y-programas/comedores-comunitarios>
<http://dipol.minsal.cl/departamentos-2/nutricion-y-alimentos/.../>

Elaboración propia

5.7 Conclusiones del capítulo

El Programa de Complementación Alimentaria PCA surgió antes de las normas sobre modernización del Estado, conservando una estructura burocrática de mera asignación presupuestal para gasto no sujeto a control, aunque fuera sometido a diversas reformas relacionadas a su marco legal, organismo ejecutor y ente rector, y habiéndose definido como objetivo del programa la entrega de un complemento alimentario a un sector de la población, éste no constituye un objetivo en el marco de los programas sociales de asistencia alimentaria, a lo mucho define el cómo o el *output* del programa, es decir lo que el programa brinda o entrega. A nivel de planificación, en consonancia con los enfoques de la Nueva Gestión Pública, los programas sociales (alimentarios) deben definir correctamente su objetivo, entendido como el resultado esperado de la ejecución del programa, como por ejemplo: erradicar la pobreza extrema, combatir la anemia, reducir los niveles de desnutrición infantil; sin embargo, como se ha señalado en la presente tesis, el Programa de Complementación Alimentaria PCA “Modalidad Comedores”, en su estructura no ha considerado componentes de medición de resultados o de asignación presupuestal sujeta a la creación de valor público. Por su lado, el PCA no se ha incluido en la Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social, como si lo están los programas CUNA MAS, QALI WARMA, JUNTOS, FONCODES y PENSION 65.

CAPITULO VI. ANALISIS DE LOS FACTORES CLAVES EN LA GESTION ADMINISTRATIVA DEL PROGRAMA DE COMPLEMENTACION ALIMENTARIA – PCM MODALIDAD “COMEDORES”

6.1 Breve introducción al tema: Contexto político de creación del PCA

La complementación alimentaria en el Perú es un tema de política pública desde el año 1991, con la Ley N° 25307, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 18° de la Constitución Política del Perú del año 1979 vigente en ese entonces, el cual señalaba que “el Estado debía atender preferentemente las necesidades básicas de la población en materia de alimentación, vivienda y recreación”.

La razón de ser de este programa es priorizar el acceso a los alimentos en hogares en situación de pobreza y extrema pobreza cuya finalidad fue contribuir a elevar el nivel nutricional de la población en situación crítica, y coadyuvar a la ejecución de acciones de asistencia y apoyo alimentario dirigidos preferentemente a los sectores más vulnerables. Esto se inicia en el marco político del paquetazo (fujishock) durante el gobierno de Alberto Fujimori, quien encontró un país quebrado tras la primera gestión del Presidente Alan García, anunciado el ajuste económico para atender los problemas económicos y financieros de aquella época. De un día a otro el dinero casi no tenía valor.

Este programa, se crea como una acción principal de la política alimentaria en el Perú, siendo modificado constantemente y adscrito a diferentes dependencias públicas, situación que ha originado dificultades para su gestión. El programa estuvo vigente en los periodos de gobierno de Alberto Fujimori (1992 – 2000), Alejandro Toledo (2001-2006) y Alan García (2006-2011), siendo que para un sector de la política nacional era un elemento que no debía seguir vigente. Durante el gobierno de Ollanta Humala Tasso (2011-2016), se creó el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, mediante la Ley N° 29792, con la finalidad de ser el ente rector de la política social del gobierno, adscribiéndose a este sector entre otros al Programa Nacional de Asistencia Alimentaria (PRONAA); sin embargo, luego de realizar un análisis técnico se dispuso su cierre en el año 2012. Ante su extinción, se dispuso que el Midis

estableciera los lineamientos y estrategias para la correcta gestión del Programa de Complementación Alimentaria – PCA.

En suma, se advierte que el PCA surgió antes de las normas sobre modernización del Estado, conservando una estructura burocrática de mera asignación presupuestal para gasto no sujeta a control. Aunque fuera sometido a diversas reformas, en su estructura no se incluyeron componentes de medición de resultados o de asignación presupuestal sujeta a la creación de valor público.

De las entrevistas a los profesionales que han laborado en la gestión de programas de asistencia social con componente alimentario dentro de gobiernos locales, la totalidad de ellos han coincidido en afirmar que los factores claves que atañen a la gestión de los programas sociales están referidos a los siguientes aspectos:

- La carencia de objetivos adecuados en el programa.
- La carencia o inexactitud de factores de medición de los objetivos.
- La falta de supervisión en la gestión del programa.
- La falta de especialización de los funcionarios a cargo del seguimiento de la gestión.

Ahora bien, revisada la literatura sobre gestión pública, de la normativa vigente, la descripción que se ha efectuado del PCA Modalidad Comedores y del *benchmarking* realizado, se han advertido factores principales para la gestión administrativa del PCA en el marco de un Estado que pregona estar alineado a tendencias de modernización de la gestión pública. Tales factores son:

- En el aspecto de planificación: La ausencia de objetivos claros, específicos y medibles para el programa.
- En el aspecto de organización: La desvinculación del programa con el sistema de focalización para el acceso de sus usuarios.
- En el aspecto de organización: La inadecuada asignación presupuestal de recursos.

- En el aspecto de dirección y control: La carencia de un ente supervisor con roles claros de seguimiento.

En suma, tanto la parte teórica, corroborada con la práctica, se advierte que la gestión del PCA como programa social tiene cuatro factores que resultan medulares, y a continuación los desarrollaremos.

6.2 Análisis de la Planificación del PCA en lo referido a la carencia de objetivos claros y métodos adecuados de medición de resultados: El PCA no es un programa social en sí, sino solo una asignación presupuestal

6.2.1 Identificación del Problema

Como hemos señalado en el capítulo anterior, el Programa de Complementación Alimentaria (PCA) operó sin objetivos definidos por aproximadamente trece (13) años, hasta que a finales del año 2004, en mérito al proceso de descentralización de los programas sociales, mediante la Resolución Ministerial N° 804-2004-MIMDES, se aprobó la Directiva N° 023-2004-MIMDES “Lineamientos para la gestión descentralizada de los programas sociales transferidos a los gobiernos locales”, la cual definió –aunque de manera primaria- que el PCA tiene como objetivo “otorgar un complemento alimentario a la población en situación de pobreza o extrema pobreza así como a grupos vulnerables”.

Sin embargo, la entrega de un complemento alimentario a un sector de la población –por sí misma- no constituye un objetivo en el marco de los programas sociales de asistencia alimentaria, a lo mucho define el cómo o el *output* del programa, es decir lo que el programa brinda o entrega; a nivel de planificación, en consonancia con los enfoques de la Nueva Gestión Pública, los programas sociales (alimentarios) deben definir correctamente su objetivo, entendido como el resultado esperado de la ejecución del programa, como por ejemplo: erradicar la pobreza extrema, combatir la anemia, reducir los niveles de desnutrición infantil, etc., así como los instrumentos que permitan evaluar el avance, su evolución y efectos (positivos o negativos) en la población usuaria, así como a los propósitos a los que contribuye el programa.

En el marco de la ENDIS, el PCA no ha sido considerado como un programa social al igual que Cuna Más, Foncodes, Qali Warma, etc.; por el contrario, se encuentra relegado a desempeñar funciones instrumentales dentro de la política de desarrollo e inclusión social, a la par del Fondo para la Inclusión Económica en Zonas Rurales (Fonie) o del Fondo de Estímulo al Desempeño y Logro de Resultados Sociales (FED), los cuales constituyen mecanismos de incentivos y transferencias económicas para gobiernos locales y regionales orientadas a la ejecución de intervenciones vinculadas a los cinco (5) ejes de la política.

Esto, demuestra que el PCA carece –desde su inicio- de objetivos en su diseño como programa social de asistencia alimentaria. Aun cuando es catalogado como una partida susceptible de ser medida bajo el enfoque de medición presupuestal, su diseño carece de una metodología o factores de medición.

A través del mecanismo de acceso a la información, acudimos al Midis como órgano rector del Sistema Nacional de Desarrollo e Inclusión Social, a fin de conocer sobre la existencia de evaluaciones respecto a la medición de sus resultados. Mediante Carta N° 130-2018-Midis-SG/OAC e Informe N° 257-2018-Midis/VMPS/DGAC/DPSC del 24 de abril de 2018, Midis ofreció las siguientes respuestas:

- a. Respecto a la existencia de Indicadores de Evaluación del PCA, la respuesta del Midis fue que no se ha realizado una evaluación a la fecha; sin embargo precisó que cada año se aprueba el modelo de Convenio de Gestión del PCA donde se establece indicadores para el seguimiento del programa (se adjuntó a la respuesta el modelo de Convenio de Gestión 2018).

En buena cuenta, el Midis reconoce la inexistencia de indicadores de medición del programa basado en sus objetivos. Por el contrario, afirma la existencia de un convenio de seguimiento de la gestión, el cual al ser revisado solo muestra la existencia de factores de medición cuantitativa de carga administrativa (referidos a porcentaje de ejecución presupuestal, porcentaje

de centros de atención atendidos, porcentaje de usuarios atendidos, porcentaje de actividades de supervisión, y porcentaje de reuniones de trabajo realizadas; tal como se mostró en el numeral 5.6 precedente), que nada tienen que ver con los objetivos que un programa social alimentario debería buscar.

Es decir, el ente rector Midis enfoca el seguimiento del PCA Modalidad Comedores a la cantidad de carga administrativa, desvirtuando la importancia de los objetivos que debería tener el programa de asistencia social en el marco de un Estado moderno que debería preferir los resultados de sus acciones antes que la medición de su burocracia.

Así como se muestra los objetivos de la medición, lo único que se podría obtener para la evaluación en la carga administrativa que maneja la institución (carácter cuantitativo, pues se enfoca en la cantidad de procesos administrativos), mas no la eficacia del programa (carácter cualitativo), ergo, con tales factores de medición resulta imposible determinar si los recursos asignados al programa cumplen con atender la necesidad o a la población objetivo.

- b. Respecto a la existencia de alguna Medición del Impacto del PCA desde la perspectiva del Midis la respuesta fue que a la fecha, no se ha realizado ninguna evaluación de dicho impacto.

Como se puede apreciar en esta parte, el Midis reconoce que no existen evaluaciones del impacto del programa de cara a sus objetivos.

En el año 2013 la Contraloría General de la República a través del Informe N° 273-2013-CG/PSC-IM (Informe Macro de Veedurías a los Comedores Populares del Programa de Complementación Alimentaria) efectuó las siguientes recomendaciones respecto al programa:

- *Elaborar procedimientos y lineamientos técnicos para la gestión del PCA en la modalidad comedores populares, con la finalidad de cumplir con los objetivos del programa.*
- *Evaluar la pertinencia de actualizar la normativa del PCA, con el propósito de coadyuvar a la mejora de la gestión del programa.*

No obstante, a la fecha se advierte que el propio Midis informa que no existen evaluaciones del programa y sus objetivos.

Todo esto nos permite concluir que el PCA es un programa sin objetivos, y sin indicadores de medición de eficacia como engranaje de una política pública de asistencia alimentaria, al cual se le asigna un presupuesto anualmente del que no se puede medir su impacto o utilidad, más allá de la mera gestión de su carga administrativa. Si bien en el Perú normativamente se sigue los lineamientos de la Nueva Gestión Pública a través de la Gestión por Resultados, en su modalidad de Presupuesto por Resultados, este programa a nivel presupuestal está fuera de estos lineamientos, y no respeta esta tendencia, siendo catalogado como una asignación presupuestal no sujeta a un producto.

La inexistencia de objetivos medibles a través de los lineamientos de presupuestos por resultados impide evaluar la eficacia del programa, con lo cual en estricto este programa no genera valor público, lo que afecta directamente los principios de la Nueva Gestión Pública.

6.2.2 Potencial riesgo

Esta situación genera que el PCA se mantenga como una provisión de bienes y servicios desarticulada de los objetivos de la política social del Estado.

Este problema resulta medular, generando un factor de riesgo que afecta en primer lugar la correcta administración de los recursos públicos en el marco de políticas públicas enfocadas en resultados, pues se destina dinero del Estado a un programa social del cual no se tiene certeza de su éxito o aun peor, ni siquiera de sus

resultados. Configurándose el PCA como un “gasto ciego”. Esto podría constituirse en nicho para malos gestores, que es una condición para la generación de corrupción.

En segundo lugar, dado que la gestión del programa no es objeto de evaluación del cumplimiento de sus objetivos, la propia ejecución del programa podría estar rodeada de una serie de problemas actuales cuya magnitud no son de conocimiento del órgano rector, manteniéndose el programa en una especie de inercia de mala práctica. Al 2013, en su Informe N° 273-2013-CG/PSC-IM, la Contraloría advirtió trece (13) tipos de deficiencias en la ejecución práctica del programa: malas prácticas de limpieza e higiene, deficiencia de la infraestructura, deficiencias administrativas, personal que no utiliza indumentaria adecuada, raciones que cumplen requerimientos nutricionales, carencia y falta de mantenimiento de equipos, inadecuado manejo de almacenamiento, falta de control en calidad de alimentos, inadecuadas prácticas de seguridad, deficiente estado de conservación de utensilios, no presenta carnet de sanidad, ocurrencias que afectan la salud de los beneficiarios y no sustento de casos sociales. Si desde el 2013 ya se advertían estos riesgos derivados de una falta de definición y evaluación de objetivos generales del programa, no resultaría difícil afirmar que estos se hayan agravado en la actualidad debido a que el PCA no ha sido objeto de mejora ni rediseño hasta la fecha.

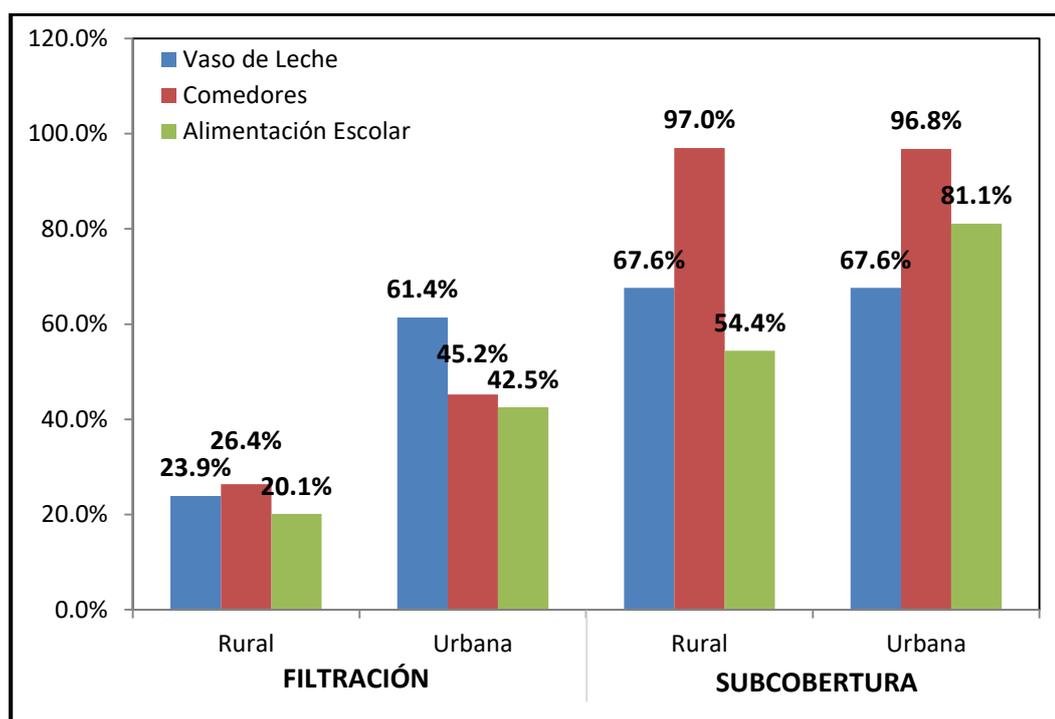
6.3 Análisis de la Organización del PCA en lo referido a la exclusión del marco del Sinafo: El PCA no es concebido como una intervención pública focalizada en el marco del Sinafo

6.3.1 Identificación del Problema

En el año 2007, la CIAS, a través del Plan de Reforma de Programas Sociales, el cual se aprobó con Decreto Supremo N° 029-2007-PCM, identificó que los programas sociales carecían de sistemas eficientes para la identificación de los beneficiarios que ofrezcan criterios objetivos y adecuados no solo para el ingresar al programa, sino también para su mantenimiento en el mismo.

En ese sentido, concluyó que la falta de un sistema de focalización individual eficiente determinaba un inadecuado uso de los recursos de la política social, lo cual repercutía en la **efectividad del gasto realizado**. Como prueba de ello, revelaron un cuadro que evidenciaba altas tasas de filtración y subcobertura en los programas alimentarios existentes a la fecha; comedores populares (ahora PCA), vaso de leche y Alimentación escolar (ahora PNAEWQ), tal como se adjunta a continuación:

Gráfico 6.1 Tasas de filtración y subcobertura de programas alimentarios 2004



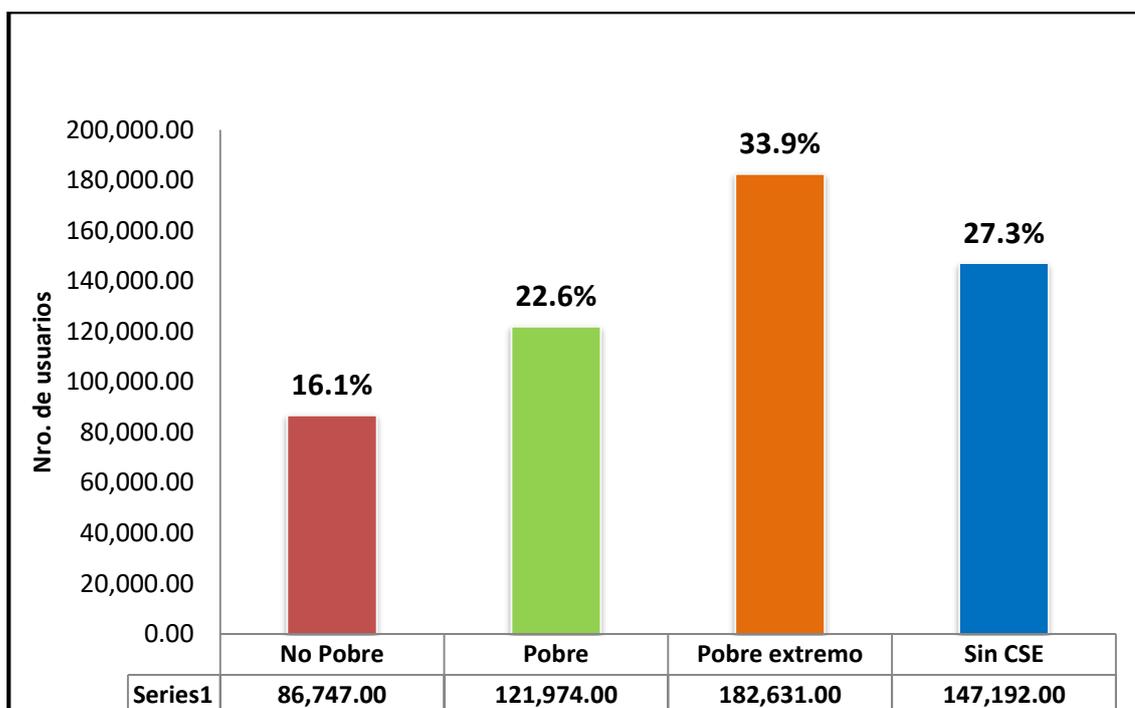
Fuente: Decreto Supremo N° 029-2007-PCM publicada el 30 de marzo de 2007
Elaboración propia

Como vemos, los índices de filtración ascienden a 26.4% en el ámbito rural y a 45% en el urbano, y respecto a la subcobertura, ésta alcanza al 96% a nivel nacional. De estos resultados, el más preocupante es el referido al índice de filtración; el cual se traduce que en promedio el 38% de la población que no se encuentra en situación de pobreza o vulnerabilidad económica acceda al complemento alimentario. Esto, se encuentra íntimamente relacionado al diseño del PCA, instituida desde su concepción como una política universal, destinada a beneficiar a todos los habitantes, sin importar condiciones económicas-sociales ni de vulnerabilidad social.

A fin de confrontar dichos resultados, se solicitó al Midis –a través de la solicitud a la información de fecha 15 de agosto de 2018- acceso al Padrón del Registro Único de Beneficiarios del Programa de Complementación Alimentaria (RUBEN-PCA) en el cual se encuentran registrados un total de 616,951 usuarios del PCA, de los cuales 538,544 acceden al PCA a través de la modalidad “comedores populares”.

Con la finalidad de determinar la clasificación socioeconómica de los usuarios registrados en el RUBEN-PCA, solicitamos al Midis, se realice el cruce innominado con el Padrón General de Hogares (resultante del Sisfoh), obteniendo los siguientes resultados:

Gráfico 6.2 Clasificación Socioeconómica (CSE) de los usuarios registrados en el RUBEN – PCA atendidos bajo la modalidad “comedores populares”



Fuente: Sisfoh– Midis, a junio del 2018

Elaboración propia

De la información procesada, se tiene que actualmente en el RUBEN –PCA se encuentran registrados 616,951 usuarios, de los cuales 541,059 se atienden bajo la modalidad comedores populares, lo que representa el 88% de los usuarios del PCA. De ellos, 147,192, es decir el 27.3% no cuenta con clasificación socioeconómica, 182,631 (33.9%) son considerados como “pobre extremo”, 121,974 (22.6%)

clasificados como “pobres” y 86,747 (16.1%) se encuentran clasificados como “No Pobres”, es decir que se hallan por encima del umbral de pobreza o riesgo social determinado por el Midis.

Dicha información nos permite concluir que sólo el 56% de los usuarios registrados en el RUBEN – PCA bajo la modalidad comedores populares se encuentran en el sector pobre/extremo pobre de la población; el 16% no son pobres, cifra que representan la tasa de filtración del programa (comedores). El 28% restante no cuenta con CSE a la fecha.

Cabe señalar que a través del Informe de Gestión Anual del PCA para el año 2017, elaborado por la Dirección General de Articulación y Coordinación de las Prestaciones Sociales del Midis, se reportó una atención ascendente a 1’720,911 usuarios; sin embargo el Registro Único de Beneficiarios del Programa de Complementación Alimentaria (RUBEN – PCA) sólo registra un total de 616,951 usuarios del PCA, por lo que no se está cumpliendo con el Reglamento de la Ley N° 28540, que dispuso que los gobiernos locales tenían como función la administración y actualización de la base de datos del Padrón de Beneficiarios de los programas sociales en su ámbito.

6.3.2 Potencial riesgo

Las evidencias internacionales han demostrado que la efectividad de una intervención pública se encuentra directamente relacionada con la focalización de sus subsidios; esto es, direccionado en los sectores más pobres de la población.

Como consecuencia de lo expuesto, la no inclusión del PCA como parte de las intervenciones asociadas a la Política de Desarrollo e Inclusión Social y al Sistema Nacional de Focalización (Sinafo), genera que persista el riesgo que el gasto público asignado al PCA resulte poco pertinente en relación a la problemática social registrada a nivel nacional, no destinándose en exclusividad a los sectores más vulnerables.

6.4 Análisis de la Organización del PCA en lo referido a la asignación presupuestal: El PCA tiene una inadecuada asignación de recursos que no guarda coherencia con los niveles de pobreza y vulnerabilidad

6.4.1 Identificación del Problema

El PCA al tener como objetivo el otorgar un complemento alimentario a la población en situación de pobreza o extrema pobreza así como a grupos vulnerables, es un programa alimentario asistencialista, pues sus objetivos no son disminuir la pobreza ni disminuir la desnutrición, conceptos ligados a la alimentación. Así, este programa viene siendo dejado de lado al punto de solo transferir presupuesto y no está incluido en las estrategias de inclusión social de la Estrategia Nacional del Midis, como sí están por ejemplo los programas CUNA MAS, QALI WARMA, JUNTOS, FONCODES y PENSION 65.

Gráfico 6.3 Programas sociales del Midis



Tomado de: Web institucional del Midis

Esta situación contraviene lo que en el ámbito internacional el Banco Mundial sugiere sobre la conveniencia de que las intervenciones públicas se alejen de programas de tipo asistencialista y se concentren más bien en luchar contra la desnutrición y la pobreza con un enfoque integral, a través de programas más articulados y poniendo énfasis en el desarrollo de capital humano.

En el año 2013 la Contraloría General de la República a través del Informe N° 273-2013-CG/PSC-IM (Informe Macro de Veedurías a los Comedores Populares del

Programa de Complementación Alimentaria) efectuó las siguientes recomendaciones respecto al programa:

Respecto a la asignación del presupuesto por área geográfica, Lima concentra el 38.72%, mientras que los departamentos de mayor índice de pobreza como Huancavelica tiene asignado el 3.43% del presupuesto del 2007; de forma similar ocurre en el período 2008-2010 donde Lima concentra el 46.78% del presupuesto y Huancavelica tiene asignado el 2.98%. Al respecto el plan de Reformas de los Programas Sociales aprobado por D.S.N° 029-2007-PCM, indica que los distritos más pobres recibirán una asignación consecuente con el nivel de pobreza y vulnerabilidad social.

Con el fin de evaluar si la asignación presupuestal se ha incrementado en las zonas del país de mayor incremento de la pobreza y pobreza extrema, se va considerar el Informe Técnico elaborado por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (2018) referido a la Evolución de la Pobreza Monetaria 2007-2017, del cual se identificó que para el año 2017 hay cinco grupos de departamentos de niveles de pobreza.

Tabla 6.1 Niveles de pobreza por Departamento (2017)

ITEM	NIVELES DE POBREZA	DEPARTAMENTO
1	En el primer nivel con incidencia de pobreza que fluctúa entre 43,1% y 52,0%:	-El departamento de Cajamarca.
2	En el segundo grupo con incidencia de pobreza que fluctúa entre 33,3% y 36,8%:	-El departamento de Amazonas -El departamento de Apurímac -El departamento de Ayacucho -El departamento de Huancavelica -El departamento de Huánuco -El departamento de Loreto -El departamento de Pasco -El departamento de Puno.
3	El tercer grupo con incidencia de pobreza que fluctúa entre 23,0% y 26,2%	-El departamento de Áncash -El departamento de Cusco -El departamento de Junín -El departamento de La Libertad -El departamento de Piura -El departamento de San Martín.
4	En el cuarto grupo con tasas de pobreza que se ubican entre 12,1% y 14,6%	-El departamento de Arequipa -El departamento de Lambayeque -El departamento de Moquegua -El departamento de Provincia Constitucional del Callao -El departamento de Lima -El departamento de Tacna -El departamento de Tumbes -El departamento de Ucayali.
5	En el quinto grupo con tasas de pobreza que se ubican entre 2,1% y 4,8%:	-El departamento de Ica -El departamento de Madre de Dios.

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática - Encuesta Nacional de Hogares, 2016-2017
Elaboración propia

En el cuadro precedente podemos apreciar que el Departamento de Cajamarca es el de mayor pobreza económica con casi el 50% de la población siendo necesario que se apliquen programas sociales que logren impacto en la población para revertir dicha situación. Asimismo tenemos un segundo grupo compuesto por los departamentos de la selva peruana como Amazonas y Loreto y de la sierra Apurímac, Ayacucho, Huancavelica, Huánuco, Pasco y Puno, que bordean el 35% de su población en pobreza. En consecuencia estos departamentos podrían tener mayor asignación. Complementemos este análisis evaluando los departamentos que presentan mayor incidencia en su población con pobreza extrema.

Tabla 6.2 Niveles de pobreza extrema por Departamento (2017)

Ítem	Niveles de pobreza extrema	Departamento
1	En el primer nivel con incidencia de pobreza extrema entre 13,5% y 20,5%.	-El departamento de Cajamarca.
2	En el segundo grupo con incidencia de pobreza extrema entre, 7,4% y 10,2%	-El departamento de Amazonas -El departamento de Huancavelica -El departamento de Loreto -El departamento de Puno.
3	El tercer grupo con incidencia de pobreza extrema que se ubica entre 4,7% y 6,5%	-El departamento de Apurímac -El departamento de Ayacucho -El departamento de Huánuco -El departamento de Junín -El departamento de Pasco -El departamento de Piura
4	En el cuarto grupo con tasas de pobreza extrema, entre 2,9% y 4,4%	-El departamento de Ancash -El departamento de Cusco -El departamento de La Libertad -El departamento de San Martín. -El departamento de Ucayali.
5	En el quinto grupo con tasas de pobreza extrema que se ubican entre 0,4% y 1%:	-El departamento de Ica -El departamento de Arequipa -El departamento de Ica -El departamento de Lambayeque -El departamento de Lima -El departamento de Madre de Dios. -El departamento de Moquegua -La Provincia Constitucional del Callao -El departamento de Tacna -El departamento de Tumbes

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática - Encuesta Nacional de Hogares, 2016-2017.
Elaboración propia

En el cuadro precedente de pobreza extrema por departamento podemos apreciar que el departamento de Cajamarca también es el de mayor pobreza extrema económica con casi el 20% de la población siendo indispensable que se apliquen programas sociales que logren impacto en la población para revertir dicha situación. Asimismo tenemos un segundo grupo compuesto por los departamentos de la selva como Amazonas y Loreto y de la sierra Huancavelica y Puno, que bordean el 10% de su población en pobreza extrema. Es necesario resaltar que en estos departamentos también se presenta la mayor incidencia de población en situación de pobreza por lo que sería indispensable se otorguen mayores asignaciones presupuestales. Sin embargo esto no es así.

En el año 2017, se asignó para el PCA S/ 138'322,531.00 de los cuales, si consideramos los presupuestos acumulados de los departamentos con mayor incidencia de población pobre y pobre extrema (es decir los departamentos de Cajamarca, Amazona, Loreto, Apurímac, Ayacucho, Huánuco, Huancavelica, Puno y Pasco) en conjunto se le asigna el 26.36%. No obstante, para el caso solo de Lima se le asigna el 43.32% y si consideramos los departamentos de Arequipa, Ica, Lambayeque, Lima, Madre de Dios, Moquegua, Callao, Tacna y Tumbes que son los departamentos de menor incidencia de población en situación de pobreza y pobreza extrema en conjunto reciben el 58.20% del presupuesto.

En consecuencia podemos concluir que a los nueve (9) departamentos de mayor incidencia de población pobre y pobre extrema recibe el 26.36% del presupuesto y en el caso de los 9 departamentos con menor incidencia de población pobre y pobre extrema reciben el 58,20% del presupuesto.

Tabla 6.3 Monto presupuestal asignado para el PCA (2017)

Departamento	Monto asignado	Porcentaje
Amazonas	1,715,286.00	1.24%
Ancash	5,477,826.00	3.96%
Apurímac	3,970,873.00	2.87%
Arequipa	2,917,620.00	2.11%
Ayacucho	4,210,670.00	3.04%
Cajamarca	5,911,703.00	4.27%
Callao	4,586,200.00	3.32%
Cusco	5,405,168.00	3.91%
Huánuco	2,817,414.00	2.04%
Huancavelica	4,112,505.00	2.97%
Ica	2,205,244.00	1.59%
Junín	3,621,772.00	2.62%
Lambayeque	3,225,750.00	2.33%
La libertad	4,980,332.00	3.60%
Loreto	2,816,261.00	2.04%
Lima	59,920,503.00	43.32%
Madre de Dios	409,497.00	0.30%
Moquegua	784,654.00	0.57%
Pasco	1,235,245.00	0.89%
Piura	6,827,003.00	4.94%
Puno	4,491,611.00	3.25%
San Martín	2,072,381.00	1.50%
Ucayali	1,590,713.00	1.15%
Tacna	1,636,472.00	1.18%
Tumbes	1,379,828.00	1.00%
TOTAL GENERAL	138,322,531.00	1.000

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática - Encuesta Nacional de Hogares, 2016-2017. Elaboración propia

Por otro lado si consideramos la población por cada departamento de acuerdo a la información que brinda el INEI y consideramos las tasas máximas de pobreza y pobreza extrema por cada departamento podemos obtener la cantidad de personas por departamento que estarían en situación de pobreza y pobreza extrema (ver tabla 6.4) en el caso de Lima obtenemos que el 16% aproximadamente de la población está en situación de pobreza o pobreza extrema, sin embargo se otorga el 43.32% del presupuesto, esto distorsiona la asignación presupuestal, adicionalmente si tomamos los ocho departamentos (La libertad, Piura, Cajamarca, Puno, Junín, Cusco, Arequipa,

Loreto y San Martín) con mayor cantidad de población en situación de pobreza y pobreza extrema, estos reciben en conjunto el 26% del presupuesto del PCA.

Tabla 6.4 Cantidad de Población en situación de pobreza y pobreza extrema por Departamentos del País (en miles)

Departamentos	Población en miles de personas	Población en situación de Pobreza Extrema	Población en situación de Pobreza	Total en miles	Porcentaje
Lima	9685.40	96.85	1414.07	1510.92	16.33%
La Libertad	1837.00	80.83	955.24	1036.07	11.20%
Piura	1829.50	118.92	479.33	598.25	6.47%
Cajamarca	1525.10	312.65	793.05	1105.70	11.95%
Puno	1402.50	143.06	516.12	659.18	7.12%
Junín	1341.10	87.17	351.37	438.54	4.74%
Cusco	1308.80	57.59	342.91	400.49	4.33%
Arequipa	1273.20	12.73	185.89	198.62	2.15%
Lambayeque	1250.30	12.50	182.54	195.05	2.11%
Ancash	1142.40	50.27	299.31	349.57	3.78%
Loreto	1029.00	104.96	378.67	483.63	5.23%
Callao	1000.00	10.00	146.00	156.00	1.69%
Huánuco	854.20	55.52	314.35	369.87	4.00%
San Martín	829.50	36.50	431.34	467.84	5.06%
Ica	779.40	7.79	37.41	45.21	0.49%
Ayacucho	681.10	44.27	250.64	294.92	3.19%
Huancavelica	491.30	50.11	180.80	230.91	2.50%
Ucayali	489.70	21.55	71.50	93.04	1.01%
Apurímac	456.70	29.69	168.07	197.75	2.14%
Amazonas	421.10	42.95	154.96	197.92	2.14%
Tacna	337.60	3.38	16.20	19.58	0.21%
Pasco	302.00	19.63	111.14	130.77	1.41%
Tumbes	234.60	2.35	34.25	36.60	0.40%
Moquegua	178.60	1.79	26.08	27.86	0.30%
Madre de Dios	134.10	1.34	6.44	7.78	0.08%
TOTAL	30814.20	1404.38	7847.67	9252.05	1.00

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática - Encuesta Nacional de Hogares, 2016-2017.

Elaboración propia

6.4.2 Potencial riesgo

En el año 2013 la Contraloría General de la República advirtió el problema de la distribución del presupuesto que no podría ser coherente a los niveles de pobreza, pero

se tenía la expectativa que al transferirse el presupuesto directamente a los gobiernos locales esta situación guardaría una coherencia con el nivel de pobreza y vulnerabilidad, pero vemos que esta situación se mantiene es decir no estamos dirigiendo los recursos presupuestales a los departamentos de mayor de incidencia de población pobre y pobre extrema, hemos efectuado el análisis por ámbito geográfico y por cantidad de población en esta situación pero en ningún caso se guarda la debida coherencia entre la asignación presupuestal y la población que lo requiere, esto podría conllevar a que esta política asistencialista no esté dirigiéndose a las zonas y/o a las poblaciones que más lo necesitan sino a los departamentos de menor incidencia por lo que podría darse que esté otorgándose a población no vulnerable.

6.5 Análisis de la Dirección y Control del PCA en lo referido al rol del órgano rector: Inadecuada labor de supervisión de la administración del programa

6.5.1 Identificación del Problema

Ya se ha mencionado que el Midis es el órgano rector del Sistema de Desarrollo e Inclusión Social. Como tal se le atribuye legalmente la responsabilidad del correcto funcionamiento de dicho sistema y sus componentes. El PCA como parte de este sistema está sometido al rol del Midis como supervisor de los programas sociales en el Perú. Sin embargo, de las entrevistas efectuadas a los especialistas, el 90% de estos manifestaron que la participación del Midis en la ejecución de los programas fue meramente de recolección de información administrativa (rol burocrático, antes que promotor fiscalizador).

Definitivamente, desde la perspectiva de los entrevistados, el Midis no tuvo un rol fiscalizador de sus programas, sino meramente administrativo. Y esto va en línea directa con los dos problemas antes citados (ausencia de objetivos medibles y falta de control en el acceso al programa). Midis no ha asumido un rol protagónico en la modernización o reforma del PCA, dejándolo que subsista como un mero gasto en el presupuesto público.

A ello se le suma que la poca labor de supervisión que despliega el Midis; que se limita a la de recolector de información para data estadística de la cantidad de trabajo o carga administrativa. Esto se desprende de los criterios de evaluación que usa para el programa, que se enfocan en (ver Figura 5.1):

- Ejecución presupuestal: sobre si se ejecutó la totalidad del presupuesto, sin importar en qué se gastó o si dicho gasto generó valor público.
- Centros de atención atendidos: sobre si se atendió a la totalidad de centros, sin indagar sobre la calidad de la atención.
- Usuarios atendidos, sobre si se atendió a la totalidad de usuarios, sin ahondar en la calidad de la atención o si dicha atención generó un cambio en el usuario.
- Actividades de supervisión: sobre si se cumplió la mayoría del plan de supervisión de los centros, sin hacer énfasis en los resultados de las labores de supervisión del plan.
- Reuniones de trabajo realizado por el Comité de Gobierno Local: sobre si se llevaron a cabo la mayoría de las reuniones programadas, sin que se explore mayores aportes resultantes de dichas reuniones para los fines del programa.

La información que se puede obtener de estos indicadores solo muestra cantidad de labor administrativa ejecutada (cuantificación de la burocracia), lo que solo puede ser usada para fines estadísticos sobre la cantidades de actividades de las entidades; pero que no aporta en nada para los fines de medición o supervisión del cumplimiento de objetivos de asistencia alimentaria del PCA. Definitivamente el hecho que se hayan considerado estos indicadores para la “medición del PCA” demuestra el inadecuado enfoque que el ente rector le ha dado a su labor de fiscalización.

En el mismo sentido, como antes se ha hecho notar, existe discrepancia entre la cantidad de usuarios atendidos realmente en el PCA y los usuarios registrados en el RUBEN-PCA, la cual es tolerada por el órgano rector que permite que los gobiernos locales entreguen información que no necesariamente está actualizada en el sistema, lo

que genera incertidumbre en el dimensionamiento del programa de cara a su público objetivo y de cara a una correcta administración.

El problema identificado se relaciona también con la ausencia de especialización por parte de los funcionarios a cargo de la gestión o supervisión del sistema. En efecto, de las entrevistas efectuadas a los especialistas estos de forma unánime afirmaron que la falta de especialización de los funcionarios era un problema para el desarrollo de los programas. Adicional a ello, todos los entrevistados sostuvieron como uno de los problemas que limita la medición de objetivos es la falta de conocimientos para esta actividad por falta de personal especialista en los Gobiernos Locales. Se trata de un problema que se deriva de la falta de supervisión, y que las actuales reformas no han atendido en lo absoluto, pese a que se existe un sistema funcional creado para ello.

El incorrecto enfoque del rol supervisor del Midis así como la falta de especialización del personal, advierten que no existe una política pública de asistencia alimentaria clara y definida.

6.5.2 Potencial riesgo

Este problema resulta medular, generando un factor de riesgo transversal a todo el sistema funcional del Sinadis, pues afecta no solo a todas las etapas del proceso de ejecución del PCA en el Gobierno Local, sino a todo el sistema en sí, pues atañe a la entidad rectora como un ente despreocupado de su función fiscalizadora en la que participa personal no especializado. Ello además puede ser caldo de cultivo para generar corrupción, ya que la ausencia de un supervisor o su poco interés en la calidad de la ejecución del programa no desincentiva la influencia de agentes privados en los procesos de abastecimiento y gasto de los presupuestos asignados.

6.6 Análisis costo – eficiencia del PCA Modalidad “Comedores”

El objeto del análisis costo eficiencia es determinar el costo insumido para producir una unidad de producto. En lo que respecta al PCA, se utilizará el costo de la

ración alimentaria, para lo cual se recurrirá a los datos extraídos del Portal de Transparencia Económica del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), así como la información contenida en el Informe de Gestión Anual del PCA del año 2017, elaborada por la Dirección General de Articulación y Coordinación de las Prestaciones Sociales del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (Midis), tal como muestra a continuación:

Tabla 6.5 Ejecución Presupuestal y costo de la ración preparada de la modalidad comedores del PCA en el año 2017
(Expresado en nuevos soles)

CONCEPTO	Recursos Transferidos (S/)	Recursos Ejecutados (S/)
Gastos		
Recursos transferidos del Gobierno Nacionales a los gobiernos locales – Partida presupuestal	118,772,806.00	104,940,617.24
Recursos transferidos del Gobierno Nacionales a los gobiernos locales – Subsidios a gobiernos locales de Lima Metropolitana	9,204,768.00	6,945,634.00
Recursos propios de los gobiernos locales	0	4,420,888.56
Total Gastos	127,977,574.00	116,307,139.80
Raciones	Programadas (uds.)	Entregadas (uds.)
Raciones preparadas por las OSB	145,206,445	147,090,884
Usuario atendidos	Programados	Atendidos
Usuarios atendidos por las OSB	0	1,340,511.00
Ratio	Recursos ejecutados/raciones entregadas	

Fuente: Portal de Transparencia Económica del MEF, Informe de Gestión Anual del PCA del año 2017 elaborado por el Midis, basado en basada en los Informes Anuales de Gestión del PCA de los gobiernos locales correspondientes al año 2017.

Elaboración propia

Como resultado del análisis costo-eficiencia efectuado se evidenció que la preparación de cada ración alimentaria le cuesta al gobierno aproximadamente S/ 0.98, de cuyo monto se benefician un total de 1,340.511 usuarios a nivel nacional.

Sin embargo, debemos mencionar que debido a los factores que hemos identificado que afectan la eficiencia de la gestión administrativa del PCA Modalidad “Comedores”, se puede afirmar que al no contarse con un delimitación en la población usuaria, resulta imposible concluir si dicho costo es suficiente o insuficiente o si la

inversión realizada ha generado algún tipo de beneficio en los usuarios. En tal sentido, el análisis costo - eficiencia no puede ser utilizado para determinar si la ración entregada por el programa justifica o no la inversión realizada.

CAPITULO VII. CONCLUSIONES

1. El Perú cuenta con un Sistema Nacional de Desarrollo e Inclusión Social basado en principios y normas que buscan generar valor público, en el marco de la modernización del Estado que se inspira en las reglas de la gestión por resultados. No obstante, respecto del PCA Modalidad “Comedores” al intentar indagar sobre el cumplimiento de sus objetivos y su impacto en el sistema, la respuesta del ente rector fue que no se había efectuado hasta el momento ninguna evaluación al respecto, mostrando un programa que se desarrolla a ciegas del gasto público por resultados.

Por ello, se propuso como objetivo central de la investigación:

“Analizar la gestión administrativa del Programa de Complementación Alimentaria – PCA, Modalidad “Comedores” a fin de incorporarlo a los nuevos lineamientos de la gestión pública.”

2. En ese objetivo, se propuso como primer objetivo específico:

“Describir el marco conceptual de la modernización de la gestión pública en el Perú”

Así, de la investigación se obtuvo que en el Perú se siguen los principios de la Gestión por Resultados, aplicándose las reglas de Presupuestos por resultados, que implica que toda acción de política pública debe estar sometido a instrumentos de medición y seguimiento de su ejecución y de sus resultados, orientado siempre a generar valor público en favor de la población beneficiaria.

3. Como siguiente tarea se planteó:

“Describir los programas sociales con componente alimentario en el Perú”.

De la investigación se verificó que los programas sociales con componente alimentario en el Perú se enmarcan dentro del Sistema Nacional de Desarrollo e Inclusión Social, cuyo ente rector es el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, y cuyo tratamiento se da bajo la denominación de “intervenciones públicas”, para lo que utilizan como herramienta de gestión el Sistema Nacional de Focalización (Sinafo), dentro del cual se usa a la clasificación socioeconómica como factor de medición para definir los beneficiarios. Asimismo, se identificaron como factores importantes a tener en cuenta en el tratamiento de programas sociales alimentarios en Perú a los siguientes:

- En el aspecto de la planificación: el marco normativo del Sistema Nacional de Desarrollo e Inclusión Social y la Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social “Incluir para Crecer”.
- En el aspecto de la Organización: las herramientas de gestión pública derivadas del Sistema Nacional de Focalización y del Presupuesto por resultados del Ministerio de Economía y Finanzas.
- En el aspecto de Dirección y control: el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social como órgano rector del Sinadis.

4. Enseguida, se propuso como objetivo específico:

“Analizar el Programa de Complementación Alimentaria – PCA, Modalidad ‘Comedores’”.

Advirtiéndose de ello que si bien en el Perú normativamente se sigue los lineamientos de la Nueva Gestión Pública a través de la Gestión por Resultados, en su modalidad de Presupuesto por Resultados, el PCA conserva su estructura burocrática de mera asignación presupuestal para gasto no sujeto a control, aunque fuera sometido a diversas reformas relacionadas a su marco legal, organismo ejecutor y ente rector, no respeta esta tendencia. Es decir, está fuera de una medición de sus resultados. El Informe de Gestión Anual del PCA para el año 2017 reportó que en el último año, el PCA atendió a un total de 1’720,911 usuarios, de los cuales el 78% lo hizo a través de la modalidad “Comedores”, lo

cual significó una inversión total del Estado de aproximadamente 127, 98 millones. En suma, el PCA Modalidad “Comedores” se ha advertido que se trata de un programa social que se ha mantenido en el tiempo como un mero gasto asistencialista, sin que necesariamente haya sido sometido a las mismas reformas de modernización de la gestión del Estado. Mostrándose como un programa que estando dentro del Sinadis no sigue todos sus lineamientos en los factores claves de su gestión administrativa.

5. Por lo que el siguiente objetivo específico fue:

“Analizar los factores claves en la gestión administrativa del Programa de Complementación Alimentaria – PCA, Modalidad Comedores”.

De esta tarea se identificó cuatro (4) factores claves de la gestión administrativa del PCA, los cuales se hallaron deficiencias que afectaban la utilidad del PCA como programa social, conforme se describe a continuación:

- a. En el aspecto de planificación: se identificó como factor clave a los objetivos estratégicos, siendo que se halló como problema la inexistencia de objetivos claros y medibles en el programa, siendo una mera asignación presupuestal no sujeta a ningún control de éxito, lo que la convierte prácticamente en un “gasto a ciegas” para el Estado Peruano.
- b. En el aspecto de organización: se identificaron como factores claves el dimensionamiento de la población beneficiaria y la asignación presupuestal sujeta a medición, de los cuales se hallaron las siguientes deficiencias:
 - i. La no inclusión del PCA como programa asociado a la Política de Desarrollo e Inclusión Social y al Sistema Nacional de Focalización (Sinafo), lo que genera que, de acuerdo a la evidencia empírica presentada, aproximadamente el 16% de sus usuarios no forme parte de los sectores más pobres del país, lo que constituye una alta tasa de filtración o error de inclusión en el mismo.

- ii. La inadecuada asignación presupuestal, lo que hace que el destino de los recursos asistencialistas no guarden coherencia con los niveles de pobreza y vulnerabilidad del país, siendo Lima Metropolitana la que tiene la mayor asignación de recursos, a pesar de que no es la ciudad con más pobres y pobres extremos del país.
 - c. En el aspecto de dirección y control: se identificó como factor clave la existencia de un ente rector de la ejecución y seguimiento, hallándose como deficiencia el inadecuado rol de supervisión del Midis, en su calidad de órgano rector del Sinadis, lo que genera que el programa en sí carezca de un control y seguimiento, más allá del levantamiento de información que se hace a su mera carga administrativa (cantidad de actividades).
6. Finalmente, luego de los hallazgos se propuso también como objetivo específico:

“Efectuar recomendaciones para mejorar el Programa de Complementación Alimentaria – PCA, Modalidad Comedores”.

Con ese objetivo, se han formulado recomendaciones de mejora para cada factor clave:

- a. Para el factor relacionada a la planificación: ante la falta de objetivos se ha recomendado como mejora la reestructuración del programa que defina primero objetivos claros y precisos de cara a una política pública asistencial, y segundo factores y metodologías que permitan la medición del cumplimiento de tales objetivos en el marco de los lineamientos de presupuestos por resultados que prima en la gestión del Estado.
- b. Para el factor relacionada a la organización:
 - i. En cuanto a la exclusión del Sinafo, se ha recomendado como mejora que el Midis, en su calidad de ente rector del mismo, establezca criterios de acceso y elegibilidad para los gobiernos locales ubicados en el sector

urbano, y evalúe la pertinencia de focalizar geográficamente en las zonas rurales, tomando en consideración el mapa de pobreza publicado por el INEI.

- ii. En cuanto a la inadecuada asignación presupuestal, se requiere que Midis redistribuya el presupuesto hacia las zonas de mayor incidencia de la población pobre y pobre extrema, para lo que es necesario enfocar los objetivos del PCA y concentrarlos en luchar contra las desnutrición y la pobreza, a fin de generar el impacto en la población que realmente lo necesita.
- c. Para el factor relacionado a la dirección y control, se ha recomendado como mejora que Midis redefina su rol supervisor como ente rector del Sinadis, enfocando su evaluación en la obtención de objetivos del PCA y la calidad de atención a sus usuarios, más que en la cuantificación de su carga administrativa. Asimismo, se ha recomendado fomentar la especialización de los recursos humanos hacia capacidades específicas en el Sinadis, para lo cual se sugiere reconocer en la norma el principio de especialización en el sistema que permita al órgano rector, vía reglamentación o lineamientos, crear un régimen de acreditación de especialistas, cuyo registro sea condición para su contratación como supervisores o dentro de los órganos ejecutivos de los Gobiernos Locales que dirijan programas sociales, siendo que la norma deberá establecer como condición de la de contratar a dichos especialistas.

CAPITULO VIII. RECOMENDACIONES PARA MEJORAR EL PROGRAMA DE COMPLEMENTACION ALIMENTARIA – PCM MODALIDAD “COMEDORES”

8.1 Respecto a la carencia de objetivos claros y métodos adecuados de medición de resultados

El PCA requiere de una reestructuración que defina primero objetivos claros y precisos de cara a una política pública asistencial, y segundo factores y metodologías que permitan la medición del cumplimiento de tales objetivos en el marco de los lineamientos de presupuestos por resultados que prima en la gestión del Estado, esto último no sólo debería incluir la utilización de medidores o parámetros que permitan realizar un monitoreo del avance en el logro de los objetivos del programa, sino que además deberían ser capaces de medir los productos, esto permitiría cuantificar los bienes y servicios provistos por la intervención para su seguimiento y evaluación, los cuales serían empleados por los gobiernos locales, el ente rector e incluso del MEF.

Para ello, se pueden tomar la experiencia de Chile en cuanto a su programa social de asistencia alimentaria. Asimismo, se pueden seguir experiencias locales como la desarrollada en el distrito de San Isidro, donde la Gerencia de Desarrollo Humano a cargo del Dr. Carlos Castillo gestionó el programa Vaso de Leche bajo un indicador basado en el seguimiento del índice calórico de los usuarios para medir la eficacia y alcance del programa en su población objetivo. Todo esto fue materia de publicación en el libro “San Isidro: Salud y Vida”, elaborado por dicha entidad.

8.2 Respecto a la exclusión en el marco del Sinafo

Se requiere de voluntad política por parte de la CIAS para considerar al PCA como una intervención pública focalizada para lo cual se considera que el ente rector, previa evaluación de impacto del programa, deberá definir criterios de acceso y elegibilidad (socioeconómicos, vulnerabilidad, seguridad alimentaria, etc.) en el ámbito urbano y evaluar la pertinencia de efectuar la focalización geográfica en base al mapa de pobreza publicado por el INEI.

8.3 Respecto a la asignación presupuestal

Definitivamente se requiere que Midis redistribuya el presupuesto hacia las zonas de mayor incidencia de la población pobre y pobre extrema pero para ello es necesario enfocar adecuadamente los objetivos de los programas asistencialistas como el PCA y orientarlos en luchar contra las desnutrición y la pobreza, para generar impacto en la población que realmente lo necesita.

Es necesario determinar en forma integral una política alimentaria y definir los objetivos de las políticas a desarrollar y en base a ellos se determina los recursos necesarios para implementar dicha política y para ello es necesario que aplique por ámbito geográfico o por la cantidad de población pobre y pobre extrema, con el fin de que el impacto sea directamente hacia ella viendo el mapa de pobreza vemos que la mayor incidencia debe ser la zona de selva y sierra sobre la cual debe enfocarse dichas políticas y se debe implementar mecanismos que permita poder identificar y llegar a esta población.

8.4 Respecto al rol del órgano rector

Se requiere que Midis redefina su rol supervisor como ente rector del Sinadis, enfocando su evaluación en la obtención de objetivos del PCA y la calidad de atención a sus usuarios, más que en la cuantificación de su carga administrativa.

Adicional a ello, la especialización de los recursos humanos es un elemento esencial para el Sinadis. Por lo que se debería promover la especialización a través de exigencias normativas para el cumplimiento de un perfil mínimo en los funcionarios que participen en los programas sociales tanto en el órgano rector como en la dirección o jefatura de las áreas que ejecuten el PCA.

La alternativa recomendada para mejorar es que se reconozca en el Sinadis el principio de especialización, lo que permita al órgano rector crear un régimen de acreditación de especialistas. Es decir, que se exija un registro como condición para la

contratación de personal que ejecute actividades administrativas en los programas sociales, o como supervisores o dentro de los órganos ejecutivos que dirijan estos programas. Este tipo de requisitos ya se viene exigiendo en el país en el sistema de contrataciones del Estado a cargo del OSCE o en el sistema Invierte.pe.

La alternativa de solución recomendada podría promover la formación de profesionales con opinión especializada, que generen tendencias de opinión, debate y estudios sobre temas afines a los programas sociales en el país. También se podría generar la constitución de agrupaciones académicas especializadas en la materia en el Perú. Esto último bien podría ser promovido por universidades afines a las materias académicas en el sector de gestión pública. Adicional a ello, podría permitir la suscripción de convenios entre el Midis y entidades educativas, para la acreditación o reconocimiento de los profesionales que desarrollarán académicamente el Sinadis.

8.5 Resumen de hallazgos y recomendaciones

A continuación se muestra un cuadro resumen de los hallazgos de la investigación y sus recomendaciones para mejorar cada factor clave de la gestión administrativa del PCA Modalidad Comedores.

Tabla 8.1 Matriz de factores claves de gestión administrativa analizados

ASPECTO DE GESTIÓN ADMINISTRATIVA	FACTOR CLAVE EN GESTIÓN ADMINISTRATIVA IDENTIFICADO	DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA (HALLAZGO)	EVIDENCIA	RIESGO POTENCIAL	RECOMENDACIÓN PARA MEJORAR EL PROGRAMA
PLANIFICACION	Definición de objetivos estratégicos	El PCA "Comedores" no es un programa social en sí, sino solo una asignación presupuestal	<ul style="list-style-type: none"> • Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social "Incluir para Crecer" • Portal web: Evidencia Midis (http://evidencia.midis.gob.pe). • Informes n.º 932 y 971-2012-CG-PSC-IM "Informes Macro sobre la gestión del Programa de Complementación Alimentaria - PCA", emitidos por la Contraloría General de la República en el año 2012. • Reglamento de las modalidades de atención del programa de Complementación Alimentaria (PCA), aprobada con Resolución Ministerial n.º 167-2017-MIDIS. • Entrevistas a expertos. 	<ul style="list-style-type: none"> • EL PCA continúe como una intervención inercial encargada de provisión de bienes y servicios desarticulada de los objetivos de la política social del Estado, constituyéndose como un "gasto ciego" no vinculada a lograr los objetivos nacionales. • Al ser el PCA un programa unilateral y de distribución (de bienes y servicios) produciría una pasividad social en sus usuarios. 	<ul style="list-style-type: none"> • Se disponga la reestructuración del PCA a fin que se definan objetivos claros y precisos de cara a una política pública asistencial, así como metodologías que permitan la medición del cumplimiento de tales objetivos en el marco de los lineamientos de presupuestos por resultados que prima en la gestión del Estado. • La reestructura debe contemplar el rediseño del PCA, procurando que el mismo exija una contribución de esfuerzo, de actitudes o de trabajo para el acceso del mismo.
ORGANIZACIÓN	Dimensionamiento de población beneficiaria	El PCA no es concebido como una intervención pública focalizada en el marco del Sinafo.	<ul style="list-style-type: none"> • Ley N° 30435, que creó el Sistema Nacional de Focalización (Sinafo). • Sistema de Focalización de Hogares creado por Resolución Ministerial n.º 399-2004-PCM • Directiva n.º 006-2017-MIDIS "Directiva que regula la operatividad del Sistema de Focalización de Hogares" • Metodología para la Determinación 	<ul style="list-style-type: none"> • Persistan los altos índices de error de inclusión (filtración) y error de exclusión (subcobertura), los cuales repercuten en la eficacia y alcance del programa. • Repeticiones innecesarias con otros programas alimentarios, una misma 	<ul style="list-style-type: none"> • Rediseño del programa, valorando que se adopten políticas para que el PCA se enmarque dentro de una política selectiva o focalizada, dependiendo de los nuevos objetivos que persiga

ASPECTO DE GESTION ADMINISTRATIVA	FACTOR CLAVE EN GESTION ADMINISTRATIVA IDENTIFICADO	DESCRIPCION DEL PROBLEMA (HALLAZGO)	EVIDENCIA	RIESGO POTENCIAL	RECOMENDACIÓN PARA MEJORAR EL PROGRAMA
			de la Clasificación Socioeconómica (CSE) aprobado por Resolución Ministerial n.º 151-2016-MIDIS del 21 de julio de 2016.	familia podría ser usuaria del PNAEQW, Vaso de Leche y PCA.	
		El PCA no es un programa presupuestal sino una asignación presupuestal no ligadas a productos (APNOP). No se entrega un producto que impacte directamente en la población ya que sólo se busca atender una necesidad específica de recursos de la Entidad.	<ul style="list-style-type: none"> Programación de presupuesto por resultado - MEF 	<ul style="list-style-type: none"> El PCA al ser una APNOP no mide el impacto como política pública, lo que no permite tener información si los fondos transferidos están ayudando a los beneficiados, pudiendo haber filtración y que no se atiende a los que realmente lo necesitan 	<ul style="list-style-type: none"> Es necesario que se implemente un programa presupuestal que atienda la política alimentaria en el país, no asistencialista, que permita definir objetivos y que cuyo impacto en la población pueda disminuir la pobreza y/o reducir la brecha del déficit calórico de los ciudadanos.
	Asignación de recursos presupuestales sujeta a medición	La mayor asignación presupuestal del PCA se otorga a los departamentos de menor índice de pobreza y pobreza extrema y de menor cantidad de población por departamento que se encuentra en dicha condición.	<ul style="list-style-type: none"> Transparencia Económica – Portal web del MEF 	<ul style="list-style-type: none"> El riesgo mayor es que se esté dirigiendo inadecuadamente la transferencia de fondos públicos, hacia población que no necesariamente lo requiera. 	<ul style="list-style-type: none"> Es necesario que se determine la política de apoyo alimentario en el país y se determine que debemos ser si vamos a seguir siendo asistencialistas, es urgente planificar y organizar a futuro la implementación de los programa presupuestales, que deben tener como productos el impacto a la población con mayor incidencia las zonas de mayor cantidad de personas que se encuentra en zonas de pobreza y pobreza extrema.

ASPECTO DE GESTIÓN ADMINISTRATIVA	FACTOR CLAVE EN GESTIÓN ADMINISTRATIVA IDENTIFICADO	DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA (HALLAZGO)	EVIDENCIA	RIESGO POTENCIAL	RECOMENDACIÓN PARA MEJORAR EL PROGRAMA
DIRECCIÓN Y CONTROL	Existencia de entidad rectora de la ejecución y seguimiento	El <u>Midis</u> realiza una inadecuada labor de supervisión de administración y seguimiento del PCA	<ul style="list-style-type: none"> • Informe N° 273-2013-CG/PSC-IM de Contraloría General de la República. • Carta N° 130-2018-Midis-SG/OAC e Informe N° 257-2018-MIDIS/VMPS/DGAC/DPSC. • Entrevistas a especialistas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Riesgo transversal al sistema funcional del <u>Sinadisa</u>, pues muestra a la entidad rectora como un ente despreocupado de su función fiscalizadora. • Foco generador de corrupción, por ausencia de supervisor que no desincentiva la influencia de agentes privados en los procesos de abastecimiento y gasto de los presupuestos asignados 	<ul style="list-style-type: none"> • <u>Midis</u> debe redefinir su rol supervisor como ente rector del <u>Sinadisa</u>, enfocando su evaluación en la obtención de objetivos del PCA y la calidad de atención a sus usuarios. • Se debe promover la especialización de los recursos humanos hacia capacidades específicas en el <u>Sinadisa</u>.

ANEXOS

Anexo I Carta N° 130-2018-Midis-SG/OAC e Informe N° 257-2018-Midis/VMPS/DGAC/DPSC del 24 de abril de 2018 del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social



PERÚ

Ministerio de Desarrollo
e Inclusión Social

Secretaría General

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"

Lima,

CARTA N° 130 - 2018-MIDIS/SG/OAC

Señor

VICTOR JOSE JULIO TIPISMANA ROCCA

E. Oliveros 293 Urb. Javier Prado

San Borja

Presente.-

Asunto : Solicitud de Acceso a la Información Pública

Referencia : a) Registro N° 00028682-2018
b) Memorando N° 226-2018-MIDIS/VMPS/DGACPS/DPSC

Tengo el agrado de dirigirme a usted a fin de saludarle y a la vez referirme al documento de la referencia a), mediante el cual presenta su Solicitud de Acceso a la Información Pública en el marco del TUO de la Ley N° 27806-Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Al respecto, le informo que su solicitud fue trasladada a la Dirección General de Articulación y Coordinación de Prestaciones Sociales, con la finalidad de ser atendida en el marco de sus competencias.

En ese sentido, mediante el documento de la referencia b), la Dirección General de Articulación y Coordinación de Prestaciones Sociales, remite el Informe N° 257-2018-MIDIS/VMPS/DGACPS/DPSC, dando respuesta a lo solicitado.

Se remite la información solicitada en formato digital, a través de la dirección electrónica: vtipismana@hotmail.com, según lo señalado en su solicitud.

Sin otro particular, quedo de usted.

Atentamente,

.....
LILMA CALSIN COLLAZOS
Jefa de la Oficina de Atención al Ciudadano
y Gestión Documental
MINISTERIO DE DESARROLLO E INCLUSIÓN SOCIAL

LCC/sf

MIDIS
MINISTERIO DE DESARROLLO E INCLUSIÓN SOCIAL

Av. Paseo de la República 3101
San Isidro, Lima, Perú
Central telefónica: 631-8000
www.midis.gob.pe



Trabajando para
todos los peruanos



PERÚ

Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social

Viceministerio de Prestaciones Sociales

Dirección General de Articulación y Coordinación de las Prestaciones Sociales

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"

MEMORANDO N° 226 - 2018-MIDIS/VMPS/DGACPS/DPSC

PARA : LILMA CALSIN COLLAZOS
Jefa de la Oficina de Atención al Ciudadano y Gestión Documental

ASUNTO : Solicitud de Acceso a la Información.

REFERENCIA : a) Formulario de Solicitud de la Información.
b) Memorando N° 356-2018-MIDIS/SG/OAC
c) informe N° 257-2018-MIDIS/VMPS/DGACPS/DPSC

FECHA : Lima, 24 ABR, 2018

Tengo el agrado de dirigirme a usted, en relación al documento de la referencia a) y b), por medio del cual pone conocimiento a esta Dirección General, la solicitud de acceso a la información formulada por el Sr. Víctor José Julio Tipismana Rocca.

En ese sentido, se remite a su despacho el documento de referencia c), en el cual se da respuesta a lo solicitado.

Sin otro particular, hago propicia la oportunidad para extenderle las muestras de mi consideración y estima personal.

Atentamente,

YENI OTILIA HERRERA HURTADO
Directora General de Articulación y Coordinación
de las Prestaciones Sociales
Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social



YOHH/yy/lll



PERU

Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social

Vicealmirante de Prestaciones Sociales

Dirección General de Articulación y Coordinación de las Prestaciones Sociales

Dirección de Prestaciones Sociales

MINISTERIO DE DESARROLLO E INCLUSIÓN SOCIAL
DIRECCIÓN GENERAL DE ARTICULACIÓN Y COORDINACIÓN DE PRESTACIONES SOCIALES

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"

INFORME N° 254-2018-MIDIS/VMPS/DGACPS/DPSC

77-
24 ABR 2018
RECIBIDO
Reg. N°
Firmado: Hora: 15:45

PARA : YENI OTILIA HERRERA HURTADO
Directora General de Articulación y Coordinación de las Prestaciones Sociales

ASUNTO : Solicitud de Acceso a la información

REFERENCIA : a) Formulario de Solicitud de la Información.
b) Memorando N° 356-2018-MIDIS/SG/OAC
c) Informe de Trabajo N° 00011-2018-MIDIS/DPSC-Ilevalon

FECHA : Lima, 24 ABR. 2018

Tengo el agrado de dirigirme a usted, en atención a los documentos de referencia y respecto al asunto informarle lo siguiente:

I. ANTECEDENTES

- 1.1 Mediante documento de la referencia a), el Sr. Víctor José Julio Tipismana Rocca presenta su formulario de solicitud de acceso a la información al MIDIS, en el marco del TUO de la Ley N° 27806 – Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
- 1.2 Con documento de la referencia b), la Jefa de la Oficina de Atención al Ciudadano y Gestión Documental traslada el pedido del solicitante a la Dirección General de Articulación y Coordinación de las Prestaciones Sociales – DGACPS para su evaluación y atención.
- 1.3 A través del documento de referencia c), el Especialista de Gestión Normativa de la DPSC realiza el análisis sobre la solicitud de acceso a la información.

II. ANÁLISIS

- 2.1 Mediante la Ley de Bases de la Descentralización¹, el Programa de Complementación Alimentaria - PCA fue transferido a los Gobiernos Locales; en ese sentido los Gobiernos Locales en la actualidad viene ejecutando el PCA, es decir son los encargados de evaluar la admisión de los centros de atención al programa, así como realizar compra y distribución de los alimentos a los centros de atención con el presupuesto transferido por el Gobierno Central. Asimismo, de acuerdo al DS N° 006-2016-MIDIS, los gobiernos locales tienen la responsabilidad de ejecutar el Programa de Complementación Alimentaria – PCA.
- 2.2 El Programa de Complementación Alimentaria – PCA otorga apoyo alimentario a sus usuarios a través de los centros de atención agrupados en un conjunto de modalidades: Comedores Populares, Hogares - Albergues, Adultos en Riesgo, PANTBC y Trabajo Comunal.
- 2.3 En relación a lo solicitado por el Sr. Víctor José Julio Tipismana Rocca, a través del formulario de acceso a la información, cabe informar lo siguiente:



¹ Ley N° 27783 – Ley de Bases de la Descentralización, concordancia con la Resolución Ministerial N° 379-2003-MIMDES que aprueba la Directiva "Criterios Básicos para la transferencia efectiva y de gestión de los programas sociales MIMDES, que serán transferidos a las Municipalidades.



PERÚ

Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social

Viceministerio de Prestaciones Sociales

Dirección General de Articulación y Coordinación de las Prestaciones Sociales

Dirección de Prestaciones Sociales Complementarias

"Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"

- **Indicadores de Evaluación del Programa de Complementación Alimentaria a nivel de Lima Metropolitana:**

No se ha realizado una evaluación a la fecha; sin embargo se precisa que cada año se aprueba el modelo de Convenio de Gestión del PCA donde establece indicadores para el seguimiento del programa. (Se adjunta modelo de Convenio de Gestión 2018).

A la fecha, habiéndose culminado el primer trimestre, los Gobiernos Locales recién están remitiendo esta información.

- **Información sobre Medición del Impacto del PCA desde la perspectiva del MIDIS:**

A la fecha, no se ha realizado una evaluación del impacto del PCA desde la perspectiva del MIDIS, por lo cual no se podría brindar dicha información al solicitante, de conformidad con el tercer párrafo del artículo 13° de la Ley N° 28706 – Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública: *"La solicitud de información no implica la obligación de las entidades de la Administración Pública de crear o producir información con la que no cuente o no tenga obligación de contar al momento de efectuarse el pedido. En este caso, la entidad de la Administración Pública deberá comunicar por escrito que la denegatoria de la solicitud se debe a la inexistencia de datos en su poder respecto de la información solicitada. Esta Ley tampoco permite que los solicitantes exijan a las entidades que efectúen evaluaciones o análisis de la información que posean"*.

- **Informes anuales de medición del PCA:**

Mediante Informe N° 273-2017-MIDIS/VMPS/DPSC de fecha 30 de noviembre del 2017, la Dirección de Prestaciones Sociales Complementarias – DPSC presentó a la Dirección General de Articulación y Coordinación de las Prestaciones Sociales – DGACPS un informe de sistematización de la Gestión del Programa de Complementación Alimentaria durante el año 2016, en el cual sus conclusiones son:

- a) Un porcentaje importante de gobiernos locales cumplieron oportunamente con el compromiso de remitir sus Informes de Gestión Anual PCA 2016 en el plazo establecido, un porcentaje significativo cumplió extemporáneamente con dicho compromiso e incluso 2 gobiernos locales no cumplieron, situación que fue reportada ante su Órgano de Control Interno respectivo.
- b) El funcionamiento de los Comités de Gestión Local ha sido adecuado durante el año 2016, ejecutando una cantidad significativa de reuniones durante dicho año; sin embargo un porcentaje considerable de estas reuniones ha sido de tipo extraordinario.
- c) Debido a ello, es pertinente recomendar una mayor orientación técnica, a fin de mejorar la planificación de las reuniones de estos Comités, ya que en muchos casos sus integrantes tienen que recorrer largas distancias para participar en las reuniones.
- d) Un total de 172 Gobiernos Locales reportaron una ejecución de 100% de los recursos presupuestales transferidos. Esto es indicativo de un buen nivel de



PERÚ

Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social

Ministerio de Pensiones Sociales

Dirección General de Afiliación y Coordinación de las Prestaciones Sociales

Dirección de Prestaciones Sociales Complementarias

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"

eficacia en el gasto de recursos, sin embargo es necesario mejorar la distribución de esta ejecución en el tiempo, trasladando el grueso de la misma a la primera mitad del año y dejando una mínima parte para el 3er y 4to trimestre del año.

- e) En este sentido, es adecuado considerar una estrategia de seguimiento y coordinación a la ejecución presupuestal de los gobiernos locales, identificando los puntos críticos de la misma y fortaleciéndolos mediante acciones de capacitación y/o asistencia técnica.
- f) La modalidad de Comedores es la que concentra la mayor parte de los recursos del PCA, así como la mayor cantidad de usuarios. Asimismo, presenta una clara tendencia hacia la atención de mujeres respecto de los varones: 7 de cada 10 usuarios son mujeres.
- g) Es importante resaltar que de los gastos de gestión asignados a los Gobiernos Locales, un importante 32.5%, ascendente a 4.3 millones de soles va destinado a la compra de alimentos de la canasta regular del PCA. Esto da cuenta de una gestión eficiente en cuanto a la asignación de recursos por parte de los gobiernos locales.
- h) Asimismo, los gobiernos locales en su conjunto han reportado un aporte de sus propios recursos ascendente a S/. 4, 420,888.56, lo que representa un 3.2% del presupuesto total transferido. Si bien la mayor parte de estos recursos se destinan al pago de remuneraciones del personal municipal, también están considerados los gastos en logística y la compra de alimentos.
- i) En cuanto a la distribución de alimentos a los centros de atención, la demora en el proceso de compra de alimentos es señalada como el principal factor que explica los casos en los que la entrega no pudo ser oportuna.
- j) Debido a la envergadura de esta problemática, es adecuado considerar medidas correctivas que en un contexto de descentralización pasarían por fortalecer la coordinación interinstitucional entre gobierno local, nacional y probablemente entidades autónomas como la OSCE.
- k) La supervisión que efectúan los Gobiernos Locales a los Centros de Atención del PCA arrojan hallazgos importantes. En este caso, dos ameritarían un tratamiento inmediato: 1) Las Inadecuadas condiciones de almacenamiento y manipulación de alimentos con 552 puntos, y 2) La limitada participación de las socias en la gestión del Centro de Atención con 525 puntos.
- l) En virtud de ello, sería importante considerar fortalecer el componente educativo del Programa a fin de considerar el desarrollo de competencias en el almacenamiento y manipulación de alimentos, así como la participación en espacios de gestión de los Gobiernos Locales.



Por otro lado, en relación al reporte de los informes anuales de gestión - PCA de los Gobiernos Locales en el año 2017 se viene trabajando, toda vez que a la fecha solo 227 Gobiernos Locales han remitido dicho informe, quedando pendiente 11 Gobiernos Locales, situación que ha sido reportada ante su Órgano de Control Interno respectivo.



PERÚ

Ministerio de Desarrollo
e Inclusión Social

Viceministerio
de Prestaciones Sociales

Dirección General de
Articulación y Coordinación
de las Prestaciones Sociales

Dirección de
Prestaciones Sociales
Complementarias

*"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"*

III. CONCLUSIONES

- 3.1 En relación a los requerimientos solicitados por el Sr. Víctor José Julio Tipismana Rocca en su formulario de acceso a la información; estos han sido desarrollados en el numeral 2.3 del presente informe.
- 3.2 Finalmente, se adjunta para conocimiento y trámite correspondiente la sistematización de la gestión del PCA 2016, basada en los informes anuales de gestión del PCA de los gobiernos locales correspondiente al año 2016 y el modelo de Convenio de Gestión 2018.

Atentamente,



YSABEL ANGELES RAMOS YANEZ
Directora de Prestaciones Sociales Complementarias
Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social

YRY/II

23

CONVENIO DE GESTIÓN ENTRE EL MINISTERIO DE DESARROLLO E INCLUSIÓN SOCIAL Y LA MUNICIPALIDAD (PROVINCIAL O DISTRITAL) DE..... PARA LA GESTIÓN DEL PROGRAMA DE COMPLEMENTACIÓN ALIMENTARIA (PCA) PARA EL AÑO 2018

Conste por el presente documento, el Convenio de Gestión que celebran de una parte, el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, con domicilio legal en avenida Paseo de la República N° 3101, distrito de San Isidro, provincia y departamento de Lima, debidamente representado por el(la) señor(a) **JORGE ANTONIO APOLONI QUISPE**, Viceministro(a) de Prestaciones Sociales, según delegación de facultades dispuesta por Resolución Ministerial N° 254-2017-MIDIS, identificado(a) con Documento Nacional de Identidad N° 32922578, a quien en adelante se le denominará **EL MIDIS**; y, de otra parte, la Municipalidad Provincial (o Distrital) de, con domicilio legal en, debidamente representada por su alcalde(sa), señor(a), identificado(a) con Documento Nacional de Identidad N°a quien en adelante se le denominará **LA MUNICIPALIDAD**; en los términos y condiciones siguientes:

CLÁUSULA PRIMERA: DE LAS PARTES INTERVINIENTES

1.1 EL MIDIS, de conformidad con la Ley N° 29792, Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, es el organismo rector del sector Desarrollo e Inclusión Social, que comprende a todas las entidades del Estado, de los tres niveles de gobierno, vinculadas con el cumplimiento de las políticas nacionales en materia de promoción del desarrollo social, la inclusión y la equidad. Tiene personería jurídica de derecho público y constituye pliego presupuestal.

EL MIDIS, de acuerdo con lo señalado en el Decreto Supremo N° 006-2016-MIDIS, se encuentra facultado para establecer los lineamientos y estrategias para la adecuada gestión del Programa de Complementación Alimentaria, en adelante PCA, a propuesta de la Dirección de Prestaciones Sociales Complementarias - DPSC, órgano competente para implementar las acciones relacionadas con la gestión descentralizada del PCA, en el marco de los lineamientos antes referidos.

1.2 LA MUNICIPALIDAD, según lo establecido en la Constitución Política del Perú y en la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, es un órgano de gobierno local con autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia, que tiene como finalidad representar al vecindario, promover la adecuada prestación de los servicios públicos locales, y el desarrollo integral, sostenible y armónico de su circunscripción.

LA MUNICIPALIDAD es el órgano de gobierno promotor del desarrollo local, con personería jurídica de derecho público y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines; el cual tiene la responsabilidad de ejecutar el PCA.

EL MIDIS y LA MUNICIPALIDAD, en caso de ser mencionadas conjuntamente, serán denominados **LAS PARTES**.

CLÁUSULA SEGUNDA: DEL MARCO LEGAL

1. Constitución Política del Perú.
2. Ley N° 25307, Ley que crea el programa de apoyo a la labor alimentaria de las Organizaciones Sociales de Base.
3. Ley N° 27767, Ley del Programa Nacional Complementario de Asistencia Alimentaria.
4. Ley N° 27731, Ley que regula la participación de los Clubes de Madres y Comedores Populares Autogestionarios en los Programas de Apoyo Alimentario
5. Ley N° 27783, Ley de Bases de la Descentralización, y sus modificatorias.
6. Ley N° 28540, Ley que crea el Registro Unificado Regional de Beneficiarios de los Programas Sociales.
7. Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.
8. Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, y sus modificatorias.
9. Ley N° 29792, Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social.
10. Decreto Legislativo N° 1071, Decreto Legislativo que norma el arbitraje.
11. Decreto Supremo N° 027-2007-PCM, que define y establece las Políticas Nacionales de obligatorio cumplimiento para las entidades del Gobierno Nacional.
12. Decreto Supremo N° 008-2007-EF, que aprueba los "Lineamientos para la Distribución y Ejecución de los Fondos Públicos de los Gobiernos Locales provenientes de la Fuente de Financiamiento Recursos Ordinarios y sus modificatorias".
13. Decreto Supremo N° 002-2008-MIMDES, que aprueba el Reglamento de la Ley N° 28540, Ley que crea el Registro Unificado Regional de Beneficiarios de los Programas Sociales.
14. Decreto Supremo N° 304-2012-EF, que aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley N° 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto.
15. Decreto Supremo N° 006-2016-MIDIS, que establece las funciones que corresponden al Gobierno Nacional, Gobiernos Locales y Organizaciones que participan en el Programa de Complementación Alimentaria.
16. Decreto Supremo N° 006-2017-MIDIS, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social.
17. Resolución Ministerial 653-2014/MINSA, que aprueba el documento técnico "Formulación de la ración alimentaria del Programa de Complementación Alimentaria para la persona afectada por tuberculosis"
18. Resolución Ministerial N° 167-2016-MIDIS, que aprueba el Reglamento de Modalidades del Programa de Complementación Alimentaria.
19. Resolución Ministerial N° 025-2017-MIDIS, que aprueba la Directiva N° 001-2017-MIDIS "Funcionamiento de la Modalidad de Complementación Alimentaria para la Persona Afectada por Tuberculosis – PANTBC del Programa de Complementación Alimentaria".
20. Resolución Directoral N° 240-2006-MIMDES-PRONAA/DE, que aprueba la Directiva General N° 016-2006-MIMDES-PRONAA/UGPAN, "Normas sobre raciones referenciales para Programas Alimentarios y Nutricionales del PRONAA".
21. Resolución de Secretaría de Descentralización N° 240-2010-PCM/SD, que aprueba la Directiva N° 004-2010-PCM/SD, referida a las "Normas específicas para la verificación y efectivización del proceso de transferencia del Programa de Complementación Alimentaria del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social a los Gobiernos Locales Distritales de la Provincia de Lima.
22. Resolución de Secretaría de Descentralización N° 074-2012-PCM/SD, que precisa que toda referencia al Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social en la Directiva N° 004-2010-PCM/SD, deberá entenderse como referida al Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social.

- 224
23. Resolución de Secretaría de Descentralización N° 002-2013-PCM/SD, que precisa que toda referencia al Programa Nacional de Asistencia Alimentaria (PRONAA) en la Directiva N° 004-2010-PCM/SD, deberá entenderse como referida al Ministerio de Desarrollo e inclusión Social, como ente rector en materia de desarrollo e inclusión social.
 24. Resolución de Contraloría N° 357-2013-CG, que aprueba la Directiva N° 009-2013-CG/PSC, "Información a ser enviada a la Contraloría General de la República con relación a la Ejecución de los Programas Sociales a cargo de las Entidades del Estado".

CLÁUSULA TERCERA: DEL OBJETO DEL CONVENIO

El presente Convenio tiene como objeto determinar las obligaciones que asumirán **LAS PARTES** durante la gestión descentralizada del Programa de Complementación Alimentaria (PCA), en el marco de sus respectivas competencias, para la adecuada gestión de dicho programa.

CLÁUSULA CUARTA: DE LAS DEFINICIONES

Para efectos del presente convenio se entenderá como:

- a) **Programa de Complementación Alimentaria (PCA):** Programa que brinda apoyo alimentario a sus usuarios a través de los Centros de Atención agrupados en sus diversas modalidades.
- b) **Gobierno Local:** Municipalidad provincial y/o distrital a la cual se le ha transferido el Programa de Complementación Alimentaria.
- c) **Comité de Gestión Local:** Instancia de participación que apoya la gestión del PCA a nivel local, conformada por representantes del Estado y de las Organizaciones Sociales de Base correspondientes.
- d) **Capacitación:** Proceso de enseñanza y aprendizaje orientado al desarrollo y fortalecimiento de conocimientos teóricos, técnicos y prácticos y de habilidades de las personas, con la finalidad de elevar su desempeño en la gestión del PCA.
- e) **Centro de Atención:** Es la entidad, organización y/o colectivo de personas a través de la cual se entrega el apoyo alimentario a los usuarios del programa, sea preparado o en crudo, según la modalidad de atención a la que pertenezca.
- f) **Asistencia Técnica:** Proceso constituido por un conjunto de actividades que permiten brindar orientaciones conceptuales especializadas, metodológicas e instrumentales, así como dar recomendaciones, sugerencias e instrucciones orientadas a una eficiente y eficaz gestión del PCA. Está dirigido a las autoridades, funcionarios, personal y todo aquel que participe en la gestión del PCA.
- g) **Modalidades del Programa de Complementación Alimentaria:** Se entenderá como las modalidades del Programa de Complementación Alimentaria, las siguientes: Comedores, Hogares – Albergues, Adultos en Riesgo, Trabajo Comunal y PANTBC, de acuerdo al artículo 12 del Reglamento de Modalidades del Programa de Complementación Alimentaria, aprobado mediante Resolución Ministerial N° 167-2016-MIDIS.
- h) **PANTBC:** Es el Programa de Alimentación y Nutrición para el Paciente con Tuberculosis y Familia, que se ejecuta a través de los centros de salud del Ministerio de Salud – MINSA. Proporciona a los usuarios (pacientes afectados por tuberculosis que reciben tratamiento en el MINSA) una canasta de alimentos en crudo, que constituye un complemento alimentario que contribuye con su recuperación integral.

- i) **Subsidio:** Entrega de una asignación económica mensual a Centros de Atención en la modalidad de Comedores, en determinadas localidades del departamento de Lima, que deberá ser utilizado exclusivamente para la preparación de alimentos.
- j) **Usuario/a:** Persona que recibe el apoyo alimentario que le otorga el Centro de Atención, bajo una modalidad específica; debiendo estar incluido en el padrón de usuarios del Centro de Atención mediante el cual recibe la ración alimentaria.

CLÁUSULA QUINTA: DE LAS OBLIGACIONES DE LAS PARTES

Las obligaciones que **LAS PARTES** contraen a través del presente convenio son las siguientes:

5.1. **EL MIDIS**, se compromete a lo siguiente:

- a) Establecer lineamientos de gestión y medidas necesarias para el cumplimiento de los objetivos del PCA.
- b) Capacitar y brindar asistencia técnica a **LA MUNICIPALIDAD**, Comités de Gestión local y centros de atención para la correcta gestión del PCA, en las materias de su competencia.
- c) Monitorear y evaluar el cumplimiento del gobierno local de la normativa y políticas que emita **EL MIDIS**.
- d) Comunicar oportunamente al Ministerio de Economía y Finanzas, en adelante MEF, el presupuesto destinado a **LA MUNICIPALIDAD** para la ejecución del PCA, de acuerdo con la normativa vigente y conforme a lo señalado en la cláusula sexta del presente convenio.
- e) Crear o modificar las modalidades del PCA.
- f) Emitir opinión técnica respecto de la gestión y administración del PCA, así como de la asignación y transferencia de recursos presupuestales a **LA MUNICIPALIDAD**.
- g) Adoptar medidas en caso de detectar irregularidades en la gestión del PCA por parte de **LA MUNICIPALIDAD**, a fin de que ésta se revierta.
- h) Otras que señala la normatividad de **EL MIDIS**.

5.2. **LA MUNICIPALIDAD** se compromete a lo siguiente:

En relación al cumplimiento de la normativa y fines del PCA:

- a) Cumplir los lineamientos, directivas y/u otro documento de gestión de acuerdo a la normativa que emita **EL MIDIS**. Para tal efecto, **LA MUNICIPALIDAD** deberá incluir en su Plan Operativo Institucional, o el que haga sus veces, las actividades, acciones y/o tareas necesarias, considerando los indicadores aprobados, para la administración y ejecución del PCA.
- b) En caso **LA MUNICIPALIDAD** apruebe y/o adecúe documentos para la gestión del PCA, estos deben estar acordes a la normativa establecida por el MIDIS; lo cual será puesto en conocimiento de **EL MIDIS**.
- c) Garantizar el cumplimiento de los objetivos y las fases operativas del PCA.
- d) Garantizar que el presupuesto transferido sea destinado exclusivamente al PCA, de acuerdo con los lineamientos de cada una de las modalidades de atención, encontrándose impedida de reorientar los alimentos a fines ajenos del PCA.
- e) Elaborar y presentar a la Dirección de Prestaciones Sociales Complementarias - DPSC de **EL MIDIS** el Informe de Gestión Anual (IGA) del PCA, dentro de los treinta (30) días calendario de finalizado el año fiscal 2018, de acuerdo al formato establecido por el MIDIS. Esta información será remitida en medio físico y magnético debidamente suscrita por el Responsable del PCA y/o el Responsable de la Unidad Orgánica del Gobierno Local donde se gestiona el PCA, así como por el Alcalde del

Gobierno Local que ejecute el Programa. Esta información también podrá ser remitida mediante una plataforma informática, lo cual será informado oportunamente por EL MIDIS.

- f) Remitir oportunamente la información solicitada por **EL MIDIS**.
- g) Registrar, validar, actualizar, consolidar y remitir trimestralmente a la DPSC de **EL MIDIS**, la información de los indicadores mencionados en los Anexos 2, 3 y 4 del presente convenio en base al Cuadro para la Evaluación de los Indicadores para la gestión del PCA (Anexo 1). El plazo de entrega de dicha información será dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes de culminado el trimestre. En tanto no se automatice el envío de la información mediante una plataforma informática, lo cual será informado oportunamente por **EL MIDIS**, **LA MUNICIPALIDAD** deberá remitir la información, en medio físico y magnético.

En relación a la capacitación del personal de la municipalidad:

- h) Garantizar que el personal a cargo de la gestión del PCA esté capacitado y cuente con las competencias necesarias para la gestión del programa.
- i) Brindar las facilidades a los profesionales y equipos técnicos de **LA MUNICIPALIDAD** vinculados a la gestión del PCA, para participar en las actividades de capacitación y de asistencia técnica que realice **EL MIDIS**.

En relación a los Centros de Atención (CA)

- j) Reconocer a los CA que forman parte del PCA de forma oportuna, conforme a los requisitos establecidos por **EL MIDIS**.
- k) Asegurar la provisión oportuna de alimentos a los CA del PCA.
- l) Comunicar a **EL MIDIS** antes de culminar el primer trimestre del año 2018 acerca de los CA y usuarios del PCA a ser atendidos durante el año, de acuerdo al formato establecido por el MIDIS. Asimismo, actualizar dicha información e informar al MIDIS cuando se de algún cambio.
- m) Establecer un Plan Anual de Supervisión por parte de **LA MUNICIPALIDAD**, aprobado en el Comité de Gestión Local, de acuerdo al Plan de distribución de canastas de alimentos, el cual deberá ser remitido a la DPSC de **EL MIDIS**, antes de que culmine el primer trimestre del año 2018. Dicho Plan debe contemplar como mínimo las secciones: Objetivos, marco legal, cronograma de distribución de alimentos, metas de supervisión, procedimiento, cronograma de supervisión, instrumentos de supervisión y recursos. Asimismo, se debe adjuntar al mismo el acta del CGL en donde se aprueba este Plan.
- n) Ejecutar dicho Plan Anual de Supervisión en los plazos establecidos e informar su ejecución en el marco del Informe de Gestión Anual.
- o) Garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los CA del PCA, mediante las acciones de supervisión, aplicando las medidas correctivas y/o sancionadoras, conforme a los lineamientos y/o criterios que establezca **EL MIDIS**.
- p) Brindar asistencia técnica permanente a los CA respecto del PCA.
- q) Respetar la autonomía de gestión y organización de los CA que realicen el apoyo alimentario.
- r) Facilitar la generación de oportunidades y/o fortalecimiento de capacidades de las Organizaciones Sociales de Base para la mejora del servicio y el incremento de sus ingresos autónomos.

En relación al Comité de Gestión Local (CGL)

- s) Asegurar la instalación del CGL dentro de los cuarenta y cinco (45) días calendario de iniciado cada año fiscal.
- t) Los acuerdos del CGL serán los únicos considerados como válidos para la gestión del PCA.

- u) Informar al CGL respecto a la ejecución presupuestal, el proceso de compra, distribución, supervisión y los demás aspectos que se relacionen o sean solicitados por dicho Comité.
- v) Informar al CGL en su primera sesión respecto al balance del presupuesto del año 2017.
- w) Brindar la capacitación para la adecuada gestión del PCA, en las materias de su competencia, a los representantes que integran el Comité de Gestión Local.
- x) Presentar al CGL la información detallada en el literal g) del presente convenio.

En relación a la información para la Dirección General de Focalización (DGFO) del MIDIS y) Consolidar, validar, registrar, actualizar y remitir a la DGFO de EL MIDIS la información del PCA en el Registro Único de Beneficiarios (RUBEN) en el ámbito de su competencia, de conformidad con las normas y procedimientos vigentes. En tanto no se automatice el envío de la información mediante una plataforma informática, lo cual será informado oportunamente por la DGF de EL MIDIS, **LA MUNICIPALIDAD** deberá remitir la información en medio físico o magnético con copia a EL MIDIS, para su conocimiento.

CLAÚSULA SEXTA: DE LAS TRANSFERENCIAS DE RECURSOS

La transferencia de recursos a **LA MUNICIPALIDAD** se realizará de forma mensual, de acuerdo a las disposiciones legales vigentes.

CLAÚSULA SÉTIMA: VIGENCIA DEL CONVENIO

El presente convenio surtirá efectos a partir de la suscripción del mismo por **LAS PARTES** y tendrá duración hasta el 31 de diciembre de 2018.

CLAÚSULA OCTAVA: DE LAS MODIFICACIONES

Los términos y condiciones del presente convenio podrán ser modificados mediante adenda, por mutuo acuerdo entre **LAS PARTES**. Asimismo, éstas podrán establecer procedimientos y mecanismos adicionales que resulten necesarios para la implementación del presente convenio y asegurar su eficiente ejecución.

CLAÚSULA NOVENA: DECLARACIÓN DE PARTES

LAS PARTES se comprometen a ejecutar cada una de las obligaciones previstas en el presente convenio, acordando adoptar las medidas pertinentes para cumplir de manera eficiente y efectiva, conforme a la normativa vigente.

CLAÚSULA DÉCIMA: DEL INCUMPLIMIENTO

Los casos de incumplimiento de **LA MUNICIPALIDAD**, de los compromisos y disposiciones establecidas en el presente convenio, serán comunicados por **EL MIDIS** a la Contraloría General de la República y al Ministerio de Economía y Finanzas, a fin de que, en el marco de sus respectivas competencias, adopten las medidas correspondientes.

CLAÚSULA DÉCIMO PRIMERA: SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS

LAS PARTES se comprometen a desplegar sus esfuerzos a fin de que los inconvenientes que pudieran presentarse durante la ejecución del presente convenio,

sean solucionados mediante trato directo, de acuerdo a las reglas de la buena fe y la común intención de **LAS PARTES**. De no ser ello posible, la controversia se resolverá mediante arbitraje de derecho.

CLÁUSULA DÉCIMO SEGUNDA: DE LA BUENA FE ENTRE LAS PARTES

LAS PARTES declaran que en la elaboración y suscripción del presente convenio no ha mediado dolo, coacción ni vicio alguno que pudiera invalidarlo.

CLÁUSULA DÉCIMO TERCERA: DOMICILIOS Y COMUNICACIONES

Cualquier comunicación que deba ser cursada entre **LAS PARTES**, se entenderá válidamente realizada en los domicilios que se señalan en la introducción del presente convenio.

Los cambios de domicilio serán comunicados por escrito al domicilio de la otra parte con cinco (5) días hábiles de anticipación.

En señal de conformidad con lo expresado en el presente convenio, **LAS PARTES** lo suscriben en tres (3) ejemplares del idéntico tenor, en la ciudad de , a los.....días del mes dedel año

ANEXO 1

CUADRO PARA LA EVALUACIÓN DE LOS INDICADORES DE LA GESTIÓN DEL PROGRAMA DE COMPLEMENTACIÓN ALIMENTARIA – PCA

Indicador	Descripción	Fuente de información	Periodicidad	Objetivo (1)
Ejecución presupuestal	Total de presupuesto ejecutado X 100 / Total de presupuesto transferido	SIAF	Trimestral	100% en la ejecución del presupuesto transferido
Centros de Atención atendidos (2)	Total de centros de atención atendidos X 100 / Total de centros de atención programados para ser atendidos por modalidad	Padrón de centros de atención y usuarios	Trimestral	100% de centros de atención, atendidos
Usuarios atendidos	Total de usuarios atendidos X 100 / Total de usuarios programados por modalidad	RUBEN	Trimestral	100% de usuarios atendidos
Actividades de supervisión	Total de centros de atención supervisados X 100 / Total de centros de atención programados para supervisión	Plan de Supervisión	Trimestral	80% de centros de atención supervisados
Reuniones de trabajo realizadas por el Comité de Gestión Local	Total de reuniones realizadas X 100 / Total de reuniones del Comité de Gestión Local Programadas	Actas del Comité de Gestión Local Citaciones cursadas	Trimestral	90% de reuniones del Comités de Gestión Local realizadas

(1) Objetivo porcentual al cierre del año 2018.

(2) Centros de atención atendidos, hace referencia a los centros de atención que han recibido las canastas correspondientes por parte del Gobierno Local.

Nota: Este cuadro establece la forma de cálculo, fuente de información, periodicidad y los objetivos que el MIDIS considerará al momento de evaluar la gestión del PCA por parte de los gobiernos locales.

21

ANEXO 2

**REPORTE TRIMESTRAL DE INDICADORES POR PARTE DE LOS
GOBIERNOS LOCALES**

(El reporte se elaborará de acuerdo a lo realizado en el trimestre correspondiente)

1. Ejecución Presupuestal:

Ejecución presupuestal	Presupuesto transferido en soles (1)	Presupuesto ejecutado en soles (2)
Comedores		
Hogares - Albergues		
Adultos en Riesgo		
Trabajo Comunal		
Gastos Operativos PCA		
PANTBC		
Gastos Operativos PANTBC		
Subsidio (Sólo departamento de Lima)		
TOTAL		

(1) Indicar el presupuesto total transferido por el MEF según el trimestre a reportar, para comedores, hogares-albergues, adultos en riesgo, trabajo comunal y gastos operativos PCA (en una sola casilla), para PANTBC y gastos operativos PANTBC (en otra casilla), y para subsidio, de corresponder (en otra casilla).

(2) El Presupuesto ejecutado equivale a nivel Devengado. Indicar el presupuesto ejecutado por modalidad, gastos operativos y subsidio según corresponda.

2. Atención de Centros de Atención (CA) y usuarios:

Modalidades del PCA	Número de CA programados (1)	Número de CA atendidos (2)	Número usuarios programados (3)	Número de usuarios atendidos (4)
Comedores				
Hogares - Albergues				
Adultos en Riesgo				

Trabajo Comunal				
PANTBC				
TOTAL				

(1) Hace referencia a los centros de atención cuya atención está programada con el presupuesto del PCA

(2) Hace referencia a los centros de atención efectivamente atendidos con el presupuesto del PCA.

(3) Hace referencia a los usuarios cuya atención está programada con el presupuesto del PCA.

(4) Hace referencia a los usuarios efectivamente atendidos con el presupuesto del PCA.

Nota: De acuerdo a lo indicado en el artículo 12 de la Resolución Ministerial 167-2016-MIDIS las modalidades del Programa de Complementación Alimentaria son las siguientes: Comedores, Hogares - Albergues, Adultos en Riesgo, Trabajo Comunal y PANTBC.

3. Actividades de Supervisión:

Modalidades del PCA	Centros de Atención programados (1)	Centros de Atención supervisados (2)
Comedores		
Hogares - Albergues		
Adultos en Riesgo		
Trabajo Comunal		
PANTBC		
TOTAL		

(1) Son aquellos a los que se considera supervisar.

(2) Son aquellos efectivamente supervisados.

4. Reuniones de trabajo realizadas por el Comité de Gestión Local (CGL):

N° de Reuniones Programadas	N° de Reuniones Realizadas	N° de Resolución de Reconocimiento del CGL	Participaron (1)				Fecha de la Reunión	Acuerdos (2)
			G.L	OSB	Entid. Pública	MIDIS		

(1) Marcar con un Aspa dependiendo si participaron en la reunión del CGL.

(2) Digitar los acuerdos de forma resumida.

ANEXO 3

INFORMACIÓN RESPECTO DE LA SUSPENSIÓN Y/O CANCELACIÓN DE CENTROS DE ATENCIÓN (CA) DEL PCA

Nombre del centro de atención	Tipo de sanción (1)	Motivo (2)	Duración de la sanción (3)	Número de resolución (4)	Fecha de la resolución (5)

- (1) El Tipo de sanción puede ser suspensión o cancelación.
- (2) Explicar brevemente las razones que motivaron la sanción.
- (3) Sólo si el tipo de sanción es suspensión indicar la duración de la sanción.
- (4) Indicar el número de resolución con el que se suspendió o canceló el apoyo del Programa al Centro de Atención.
- (5) Fecha de la resolución con el que se suspendió o canceló el apoyo del Programa al Centro de Atención.

Nota: Adjuntar al anexo 3, la copia de la resolución de suspensión (que debe indicar el tiempo de suspensión) y/o de cancelación que sanciona al comedor popular.

14

ANEXO 4

MODIFICACIÓN DE DATOS DE LOS CENTROS DE ATENCIÓN (CA) DEL PCA

Nombre del centro de atención	Cambio realizado (1)	Nombre del responsable del CA	Número de DNI	Domicilio (2)

- (1) Señalar si es cambio de la junta directiva o cambio en la dirección del CA.
(2) En caso sea cambio de domicilio señalar el nuevo domicilio.

Nota: Adjuntar al anexo 4 la resolución que sustente el cambio de la Junta Directiva del Comedor, de corresponder.



PERÚ

Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social

Viceministerio de Prestaciones Sociales

Dirección General de Articulación y Coordinación de las Prestaciones Sociales

Dirección de Prestaciones Sociales Complementarias

198

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"

INFORME DE TRABAJO N° 00011-2018-MIDIS/DPSC-Ilevanol

PARA : YSABEL ÁNGELES RAMOS YAÑEZ
Directora General de Articulación y Coordinación de las Prestaciones Sociales

ASUNTO : Solicitud de Acceso a la información

REFERENCIA : a) Formulario de Solicitud de la Información.
b) Memorando N° 356-2018-MIDIS/SG/OAC

FECHA : Lima, 24 de abril de 2018

Tengo el agrado de dirigirme a usted, en atención a los documentos de referencia y respecto al asunto informarle lo siguiente:

I. ANTECEDENTES

- 1.1 Mediante documento de la referencia a), el Sr. Víctor José Julio Tipismana Rocca presenta su formulario de solicitud de acceso a la información al MIDIS, en el marco del TUO de la Ley N° 27806 – Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
- 1.2 Con documento de la referencia b), la Jefa de la Oficina de Atención al Ciudadano y Gestión Documental traslada el pedido del solicitante a la Dirección General de Articulación y Coordinación de las Prestaciones Sociales – DGACPS para su evaluación y atención.

II. ANÁLISIS

- 2.1 Mediante la Ley de Bases de la Descentralización¹, el Programa de Complementación Alimentaria - PCA fue transferido a los Gobiernos Locales; en ese sentido los Gobiernos Locales en la actualidad viene ejecutando el PCA, es decir son los encargados de evaluar la admisión de los centros de atención al programa, así como realizar compra y distribución de los alimentos a los centros de atención con el presupuesto transferido por el Gobierno Central. Asimismo, de acuerdo al DS N° 006-2016-MIDIS, los gobiernos locales tienen la responsabilidad de ejecutar el Programa de Complementación Alimentaria – PCA.
- 2.2 El Programa de Complementación Alimentaria – PCA otorga apoyo alimentario a sus usuarios a través de los centros de atención agrupados en un conjunto de modalidades: Comedores Populares, Hogares - Albergues, Adultos en Riesgo, PANTBC y Trabajo Comunal.
- 2.3 En relación a lo solicitado por el Sr. Víctor José Julio Tipismana Rocca, a través del formulario de acceso a la información, cabe informar lo siguiente:
 - **Indicadores de Evaluación del Programa de Complementación Alimentaria a nivel de Lima Metropolitana:**
No se ha realizado una evaluación a la fecha; sin embargo se precisa que cada año se aprueba el modelo de Convenio de Gestión del PCA donde establece indicadores para el seguimiento del programa. (Se adjunta modelo de Convenio de Gestión 2018).
A la fecha habiéndose culminado el primer trimestre, los Gobiernos Locales recién están remitiendo esta información.

¹ Ley N° 27783 – Ley de Bases de la Descentralización, concordancia con la Resolución Ministerial N° 379-2003-MIMDES que aprueba la Directiva "Criterios Básicos para la transferencia efectiva y de gestión de los programas sociales MIMDES, que serán transferidos a las Municipalidades.



- **Información sobre Medición del Impacto del PCA desde la perspectiva del MIDIS:**

A la fecha, no se ha realizado una evaluación del impacto del PCA desde la perspectiva del MIDIS, por lo cual no se podría brindar dicha información al solicitante, de conformidad con el tercer párrafo del artículo 13° de la Ley N° 28706 – Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública: "La solicitud de información no implica la obligación de las entidades de la Administración Pública de crear o producir información con la que no cuente o no tenga obligación de contar al momento de efectuarse el pedido. En este caso, la entidad de la Administración Pública deberá comunicar por escrito que la denegatoria de la solicitud se debe a la inexistencia de datos en su poder respecto de la información solicitada. Esta Ley tampoco permite que los solicitantes exijan a las entidades que efectúen evaluaciones o análisis de la información que posean".

- **Informes anuales de medición del PCA:**

Mediante Informe N° 273-2017-MIDIS/VMPS/DPSC de fecha 30 de noviembre del 2017, la Dirección de Prestaciones Sociales Complementarias – DPSC presentó a la Dirección General de Articulación y Coordinación de las Prestaciones Sociales – DGACPS un informe de sistematización de la Gestión del Programa de Complementación Alimentaria durante el año 2016, en el cual sus conclusiones son:

- a) Un porcentaje importante de gobiernos locales cumplieron oportunamente con el compromiso de remitir sus Informes de Gestión Anual PCA 2016 en el plazo establecido, un porcentaje significativo cumplió extemporáneamente con dicho compromiso e incluso 2 gobiernos locales no cumplieron, situación que fue reportada ante su Órgano de Control Interno respectivo.
- b) El funcionamiento de los Comités de Gestión Local ha sido adecuado durante el año 2016, ejecutando una cantidad significativa de reuniones durante dicho año; sin embargo un porcentaje considerable de estas reuniones ha sido de tipo extraordinario.
- c) Debido a ello, es pertinente recomendar una mayor orientación técnica, a fin de mejorar la planificación de las reuniones de estos Comités, ya que en muchos casos sus integrantes tienen que recorrer largas distancias para participar en las reuniones.
- d) Un total de 172 Gobiernos Locales reportaron una ejecución de 100% de los recursos presupuestales transferidos. Esto es indicativo de un buen nivel de eficacia en el gasto de recursos, sin embargo es necesario mejorar la distribución de esta ejecución en el tiempo, trasladando el grueso de la misma a la primera mitad del año y dejando una mínima parte para el 3er y 4to trimestre del año.
- e) En este sentido, es adecuado considerar una estrategia de seguimiento y coordinación a la ejecución presupuestal de los gobiernos locales, identificando los puntos críticos de la misma y fortaleciéndolos mediante acciones de capacitación y/o asistencia técnica.
- f) La modalidad de Comedores es la que concentra la mayor parte de los recursos del PCA, así como la mayor cantidad de usuarios. Asimismo, presenta una clara tendencia hacia la atención de mujeres respecto de los varones: 7 de cada 10 usuarios son mujeres.



PERÚ

Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social

Viceministerio de Prestaciones Sociales

Dirección General de Articulación y Coordinación de las Prestaciones Sociales

Dirección de Prestaciones Sociales Complementarias

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"

- g) Es importante resaltar que de los gastos de gestión asignados a los Gobiernos Locales, un importante 32.5%, ascendente a 4.3 millones de soles va destinado a la compra de alimentos de la canasta regular del PCA. Esto da cuenta de una gestión eficiente en cuanto a la asignación de recursos por parte de los gobiernos locales.
- h) Asimismo, los gobiernos locales en su conjunto han reportado un aporte de sus propios recursos ascendente a S/. 4, 420,888.56, lo que representa un 3.2% del presupuesto total transferido. Si bien la mayor parte de estos recursos se destinan al pago de remuneraciones del personal municipal, también están considerados los gastos en logística y la compra de alimentos.
- i) En cuanto a la distribución de alimentos a los centros de atención, la demora en el proceso de compra de alimentos es señalada como el principal factor que explica los casos en los que la entrega no pudo ser oportuna.
- j) Debido a la envergadura de esta problemática, es adecuado considerar medidas correctivas que en un contexto de descentralización pasarían por fortalecer la coordinación interinstitucional entre gobierno local, nacional y probablemente entidades autónomas como la OSCE.
- k) La supervisión que efectúan los Gobiernos Locales a los Centros de Atención del PCA arrojan hallazgos importantes. En este caso, dos ameritarían un tratamiento inmediato: 1) Las inadecuadas condiciones de almacenamiento y manipulación de alimentos con 552 puntos, y 2) La limitada participación de las socias en la gestión del Centro de Atención con 525 puntos.
- l) En virtud de ello, sería importante considerar fortalecer el componente educativo del Programa a fin de considerar el desarrollo de competencias en el almacenamiento y manipulación de alimentos, así como la participación en espacios de gestión de los Gobiernos Locales.

Por otro lado, en relación al reporte de los informes anuales de gestión - PCA de los Gobiernos Locales en el año 2017 se viene trabajando, toda vez que a la fecha solo 227 Gobiernos Locales han remitido dicho informe, quedando pendiente 11 Gobiernos Locales, situación que ha sido reportada ante su Órgano de Control Interno respectivo.

III. CONCLUSIONES

- 3.1 En relación a los requerimientos solicitados por el Sr. Víctor José Julio Tipismana Rocca en su formulario de acceso a la información; esto han sido desarrollados en el numeral 2.3 del presente informe.
- 3.2 Finalmente, se adjunta para conocimiento y trámite correspondiente la sistematización de la gestión del PCA 2016, basada en los informes anuales de gestión del PCA de los gobiernos locales correspondiente al año 2016 y el modelo de Convenio de Gestión 2018.

Atentamente,



Luis Antonio Lévano Lizárraga
Especialista en Gestión Normativa
Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social



PERÚ

Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social

Ministerio de
Desarrollo e Inclusión Social

Dirección General de
Articulación y Coordinación
de las Prestaciones Sociales

Dirección de
Prestaciones Sociales
Complementarias

"Año del buen servicio al ciudadano"

INFORME N° 273 - 2017 - MIDIS/VMPS/DPSC

A : JULIO JAVIER DEMARTINI MONTES
Director General de Articulación y Coordinación de las Prestaciones Sociales

DE : KARIM JIMENEZ ROJAS
Directora de Prestaciones Sociales Complementarias

ASUNTO : Informe de Sistematización de la Gestión del Programa de Complementación Alimentaria durante el 2016.

REFERENCIA : a) Plan Operativo Institucional de la Dirección de Prestaciones Sociales Complementarias.
b) Convenio de Gestión Anual 2016 del PCA

FECHA : San Isidro, 30 NOV. 2017

De acuerdo al Plan Operativo Institucional (POI) de la Dirección de Prestaciones Sociales Complementarias se tiene previsto para el último trimestre del presente año la elaboración del Informe que da cuenta de la gestión del Programa de Complementación Alimentaria (PCA) durante el año 2016. Así, el presente documento consolida los principales aspectos de la ejecución del PCA reportada por los gobiernos locales a través de sus informes de gestión Anual 2016, presentados a esta dependencia.

1. Antecedentes

- 1.1. Mediante el documento de la referencia a), esta Dirección de Prestaciones Sociales Complementarias (DPSC) programa sistematizar la ejecución de PCA del 2016, sobre la base de lo reportado en el Informe Anual de Gestión de los Gobiernos Locales, en la Tarea N° 10 de su POI 2017.
- 1.2. De acuerdo al Convenio de Gestión Anual, los gobiernos locales *elaboran y presentan a la DGACPS de EL MIDIS, el informe anual de gestión del PCA, dentro de los treinta (30) días calendario de finalizado el año fiscal 2017.*
- 1.3. Los gobiernos locales remitieron en los primeros meses del 2017 el mencionado informe. Un número significativo de dichos gobiernos locales excedió el plazo establecido para presentar dicho documento. Asimismo, una cantidad mínima no cumplió con remitir este documento, lo que en su momento fue reportado al Órgano de Control Institucional correspondiente.

2. Base legal

- 2.1. Ley N° 29792, que crea el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social.
- 2.2. Decreto Supremo N° 006-2017-MIDIS, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social.
- 2.3. Decreto Supremo N° 008-2007-EF que aprueba el lineamiento para la distribución y ejecución de los fondos públicos de los Gobiernos Locales provenientes de la fuente de financiamiento recursos ordinarios.
- 2.4. Decreto Supremo N° 006-2016-MIDIS, que establece las funciones que corresponden al gobierno nacional, gobiernos locales y organizaciones que participan en el PCA.
- 2.5. Resolución Ministerial N° 167-2016-MIDIS, que aprueba el reglamento de modalidades del Programa de Complementación Alimentaria – PCA.
- 2.6. Resolución Ministerial N° 254-2015-MIDIS, que aprueba el Modelo del Convenio de Gestión del PCA para el año 2016.



PERÚ

Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social

Viceministerio de Prestaciones Sociales

Dirección General de Articulación y Coordinación de las Prestaciones Sociales

Dirección de Prestaciones Sociales Complementarias

"Año del buen servicio al ciudadano"

3. Análisis

- 3.1. Durante el mes de diciembre del año 2016, la Dirección de Prestaciones Sociales Complementarias actualizó el formato para la presentación del Informe de Gestión Anual del PCA relativa al año fiscal 2016, por parte de los gobiernos locales. A través de los Especialistas Territoriales del PCA-MIDIS, se hizo llegar este nuevo formato a los 238 gobiernos locales ejecutores del PCA, en forma física y digital. Ver **anexo N° 1**: Formato de Informe de Gestión Anual PCA 2016 para gobiernos locales.
- 3.2. Este nuevo formato comprendió un total de 6 módulos sobre los diferentes aspectos de la gestión del PCA. Estos fueron:
 - o MODULO I: INFORMACIÓN GENERAL
 - o MODULO II: EJECUCIÓN PRESUPUESTAL
 - o MODULO III: CENTROS ATENDIDOS
 - o MODULO IV: SUPERVISIÓN
 - o MODULO V: ASISTENCIA TÉCNICA Y CAPACITACIÓN
 - o MODULO VI: RECOMENDACIONES FINALES
- 3.3. Un total de 235 gobiernos locales remitieron su información y fueron considerados en el análisis y sistematización efectuada. Ver **anexo N° 2** Relación de gobiernos locales que presentaron el Informe de Gestión Anual del PCA 2016.
- 3.4. Los dos (02) gobiernos locales que no cumplieron con el compromiso establecido sobre esta temática fueron informados debidamente y asimismo reportados con su Órgano de Control Institucional (OCI) respectivo. Ver **anexo N° 3** gobiernos locales que no cumplieron con el compromiso de remitir el Informe de Gestión Anual del PCA 2016 y oficios remitidos a los mismos con copia a OCI.
- 3.5. Se adjunta el **anexo N° 4** al presente el informe de Sistematización que da cuenta de la ejecución y gestión del PCA en el año 2016 por parte de los gobiernos locales.



4. Conclusiones y recomendaciones.

- 4.1. Si bien un porcentaje importante de gobiernos locales cumplieron oportunamente con el compromiso de remitir sus Informes de Gestión Anual PCA 2016 en el plazo establecido, un porcentaje significativo cumplió extemporáneamente con dicho compromiso e incluso dos (02) de estas no lo cumplieron, situación reportada ante su OCI respectiva (se adjuntan oficios en anexo N° 3).
- 4.2. Debido a que este compromiso de los gobiernos locales ejecutores del PCA está plasmado en un Convenio de Gestión suscrito por sus máximas autoridades, así como por el funcionario de alto nivel designado del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, se fortalecerá el cumplimiento de estos acuerdos a través de una asistencia técnica más rigurosa.
- 4.3. El funcionamiento de los Comités de Gestión Local ha sido adecuado durante el año 2016, ejecutando una cantidad significativa de reuniones durante dicho año; sin embargo un porcentaje considerable de estas reuniones ha sido de tipo extraordinario.
- 4.4. Debido a ello, se realizará una mayor orientación técnica a fin de mejorar la planificación de las reuniones de estos Comités, ya que en muchos casos sus integrantes tienen que recorrer largas distancias para participar en las reuniones.
- 4.5. Un total de 172 GL reportaron una ejecución del 100% de los recursos presupuestales transferidos. Esto es indicativo de un buen nivel de eficacia en el gasto de recursos, sin embargo es necesario mejorar la distribución de esta ejecución en el tiempo, trasladando



PERÚ

Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social

Vice ministerio de Prestaciones Sociales

Unidad Ejecutiva de Atención y Coordinación de las Prestaciones Sociales

Dirección de Prestaciones Sociales Complementarias

"Año del buen servicio al ciudadano"

el grueso de la misma a la primera mitad del año y dejando una mínima parte para el 3er y 4to trimestre del año.

- 4.6. En este sentido, se viene desarrollando una estrategia de coordinación y seguimiento a la ejecución presupuestal de los gobiernos locales, identificando los puntos críticos de la misma y fortaleciéndolos mediante acciones de capacitación y/o asistencia técnica.
- 4.7. La modalidad de Comedores es la que concentra la mayor parte de los recursos del PCA, así como la mayor cantidad de usuarios. Asimismo, presenta una clara tendencia hacia la atención de mujeres respecto de los varones: 7 de cada 10 usuarios son mujeres.
- 4.8. Es importante resaltar que de los gastos de gestión asignados a los gobiernos locales, un importante 32.5%, ascendente a 4.3 millones de soles va destinado a la compra de alimentos de la canasta regular del PCA. Esto da cuenta de una gestión eficiente en cuanto a la asignación de recursos por parte de los gobiernos locales.
- 4.9. Asimismo, los gobiernos locales en su conjunto han reportado un aporte de sus propios recursos ascendente a S/. 4,420,888.56, lo que representa un 3.2% del presupuesto total transferido. Si bien la mayor parte de estos recursos se destinan al pago de remuneraciones del personal municipal, también están considerados los gastos en logística y la compra de alimentos.
- 4.10. En cuanto a la distribución de alimentos a los centros de atención, la demora en el proceso de compra de alimentos es señalada como el principal factor que explica los casos en los que la entrega no pudo ser oportuna.
- 4.11. Debido a la envergadura de esta problemática, se están trabajando medidas correctivas que en un contexto de descentralización pasarían por fortalecer la coordinación interinstitucional entre gobierno local, nacional y probablemente entidades autónomas como el Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE).
- 4.12. La supervisión que efectúan los gobiernos locales a los Centros de Atención del PCA arrojan hallazgos importantes. En este caso, dos ameritan un tratamiento inmediato: 1) Las inadecuadas condiciones de almacenamiento y manipulación de alimentos con 552 puntos, y 2) La limitada participación de las socias en la gestión del Centro de Atención con 525 puntos.
- 4.13. La atención de estas situaciones será contemplada en el Componente Educativo del PCA que se viene formulando, el cual considerará el desarrollo de competencias en el almacenamiento y manipulación de alimentos, así como la participación en espacios de gestión de los gobiernos locales.

Es todo cuanto informo.

Atentamente;

KARIM MARIOLI JIMENEZ ROJAS
Dirección de Prestaciones Sociales Complementarias
MINISTERIO DE DESARROLLO E INCLUSIÓN SOCIAL

KJR/dgr



PERÚ

Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social

Secretaría General

Oficina de Atención al Ciudadano y Gestión Documental

3

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"

MEMORANDO N° 356 -2018- MIDIS/SG/OAC

A : YENI OTILIA HERRERA HURTADO
Director General de Articulación y Coordinación de las Prestaciones Sociales

ASUNTO : Solicitud de Acceso a la Información

REF. : Registro N° 00028682-2018

FECHA : San Isidro, **23 ABR. 2018**

Tengo el agrado de dirigirme a usted, en relación al registro de la referencia, por el cual el Señor Víctor José Julio Tipismana Rocca formula su pedido en el marco del TUO de la Ley N° 27806 – Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Al respecto, en el marco de la Resolución Ministerial N° 102-2017-MIDIS, agradeceremos se sirva evaluar la solicitud y remitir la información respectiva, en el plazo no mayor de 03 días hábiles de recibida la presente, o de ser el caso justificar la improcedencia del pedido, a efectos de dar respuesta oportuna a lo solicitado, en el marco del TUO de la Ley N° 27806 así como la Resolución Ministerial N° 276-2014-MIDIS.

En caso de requerirse un plazo mayor a fin de dar respuesta a la solicitud formulada, agradeceremos solicitar la prórroga correspondiente debidamente justificada, antes del vencimiento del plazo otorgado para remitir la información a esta Oficina, a fin de dar respuesta al solicitante.

Cabe precisar que de conformidad con el numeral 5.5 de la Directiva N° 005-2014-MIDIS aprobada por Resolución Ministerial N° 276-2014-MIDIS, el funcionario incurre en responsabilidad administrativa cuando de modo arbitrario obstruya el acceso a la información solicitada o la suministre de modo incompleto o se obstaculice de cualquier manera el cumplimiento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Atentamente,

LILMA CALSIN COLLAZOS
Jefa de la Oficina de Atención al Ciudadano
y Gestión Documental
MINISTERIO DE DESARROLLO E INCLUSIÓN SOCIAL

MINISTERIO DE DESARROLLO E INCLUSIÓN SOCIAL
ESTADO
DIRECCIÓN GENERAL DE ARTICULACIÓN Y COORDINACIÓN DE PRESTACIONES SOCIALES
23 ABR 2018
Reg. N° 00028682-2018
Fecha: 23/04/2018 Hora: 12:35

LCC/saf

MINISTERIO DE DESARROLLO E INCLUSIÓN SOCIAL
MIDIS
DIRECCIÓN GENERAL DE ARTICULACIÓN Y COORDINACIÓN DE PRESTACIONES SOCIALES
23 ABR 2018
RECEBIDO
Reg. N° 00028682-2018
Fecha: 23/04/2018 Hora: 12:35

**Anexo II Resumen Ejecutivo - Informe N° 273-2013-CG/PSC-IM de
Contraloría General de la República (Informe Macro de Veedurías a los
Comedores Populares del Programa de Complementación Alimentaria)**



DEPARTAMENTO DE PROGRAMAS SOCIALES

INFORME N°²⁷³ -2013-CG/PSC-IM

**INFORME MACRO DE VEEDURÍAS A LOS
COMEDORES POPULARES DEL PROGRAMA
DE COMPLEMENTACIÓN ALIMENTARIA**

**PERÍODO
1 DE NOVIEMBRE DE 2012 AL 31 DE DICIEMBRE DE 2012**

Tomo I de I

LIMA - PERÚ

2013

"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"
"AÑO DE LA INVERSIÓN PARA EL DESARROLLO RURAL Y LA SEGURIDAD ALIMENTARIA"

RESUMEN EJECUTIVO

INFORME N.º 273-2013 - CG/PSC-IM

INFORME MACRO DE VEEDURÍAS A LOS COMEDORES POPULARES DEL PROGRAMA
DE COMPLEMENTACIÓN ALIMENTARIA

PERÍODO: 1 DE NOVIEMBRE DE 2012 AL 31 DE DICIEMBRE DE 2012

I. INTRODUCCIÓN

El presente Informe Macro comprende el análisis consolidado de veintiún (21) veedurías efectuadas al Programa de Complementación Alimentaria – PCA en la modalidad Comedores Populares, realizadas por el Departamento de Programas Sociales de la Gerencia de Productos y Control Especializado de la Contraloría General de la República durante el periodo noviembre a diciembre 2012, de conformidad con lo establecido en la Directiva n.º 002-2009-CG/CA "Ejercicio del Control Preventivo por la Contraloría General de la República – CGR y los Órganos de Control Institucional - OCI", y su modificatoria aprobada mediante Resolución de Contraloría n.º 119-2012-CG, con la finalidad de identificar riesgos y oportunidades de mejora que permitan coadyuvar a la gestión de los Comedores Populares en beneficio de la población objetivo.

Las veintiún (21) veedurías se realizaron a los Comedores Populares de la Municipalidad Metropolitana de Lima (3) y de las municipalidades distritales siguientes: Pachacámac (3), Los Olivos (3), Lurín (3), Ancón (3), Puente Piedra (3) y Villa María del Triunfo (3). La priorización de los comedores populares visitados se realizó considerando las variables de presupuesto, cantidad de comedores populares en el distrito y el número total de beneficiarios.

Del total de veedurías (21) se identificaron 315 riesgos, clasificados por incidencia en: i) malas prácticas de limpieza e higiene (86), ii) deficiencias de la infraestructura (67), iii) deficiencias administrativas (51), iv) personal que no utiliza la indumentaria adecuada (23), v) raciones que no cumplen con los requerimientos nutricionales (16), vi) carencia y falta de mantenimiento de los equipos (15), vii) inadecuado manejo de almacenamiento (14), viii) falta de control de calidad de los alimentos (11), ix) inadecuadas prácticas de seguridad (10), x) deficiente estado de conservación de utensilios (9), xi) no presenta carné de sanidad (6), xii) ocurrencias que afectan la salud de los beneficiarios (5) y xiii) sin sustento de acreditación de los casos sociales (2), los cuales fueron comunicados al titular de cada municipalidad, a fin de que adopten oportunamente las medidas correctivas.



II. CONCLUSIONES

1. El Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social - MIDIS como ente rector del Programa de Complementación Alimentaria - PCA, no ha implementado lineamientos ni procedimientos para la adecuada gestión del programa; debido a que viene realizando consultorías para la revisión de la normativa y directivas emitidas respecto al PCA.

Numeral 3.1 del Informe

2. El Presupuesto del PCA 2012 asciende a S/. 138,5 millones, de los cuales S/. 82,4 millones (59%) es gestionado por las municipalidades provinciales y S/. 56,1 (41%) por las municipalidades distritales de Lima Metropolitana (se incluyen las 8 municipalidades distritales a cargo del MIDIS al 31 de diciembre del 2012).

Numeral 3.2 del Informe

3. El presupuesto asignado por el MEF para la ejecución del PCA se entrega en forma acumulada, no obstante las municipalidades no desagregan por cada modalidad de atención: Comedores Populares, Hogares y Albergues, Alimentos por Trabajo y Adultos en Riesgo, a excepción de la modalidad Programa de Alimentación y Nutrición para el Paciente Ambulatorio con Tuberculosis y Familia – PANTBC, lo que implica no llevar un control adecuado de los recursos ejecutados.

Numeral 3.2 del Informe

4. A diciembre de 2012, del total de entidades que administran el PCA, el 82% fue gestionado por las municipalidades provinciales (194), el 15% por las municipalidades distritales de Lima Metropolitana (35) y el 3% a cargo del MIDIS, quedando pendiente la transferencia a ocho (8) municipalidades distritales (Barranco, Jesús María, La Molina, Magdalena del Mar, Rimac, San Luis, San Martín de Porres y Santa María del Mar).

Numeral 3.2 del Informe

5. En los meses de enero a marzo de 2013, el programa PCA fue transferido a cinco (5) municipalidades distritales de Lima Metropolitana, quedando pendiente las municipalidades de Barranco, La Molina y Magdalena del Mar.

Numeral 3.3 del Informe

6. El Departamento de Programas Sociales durante los meses de noviembre y diciembre de 2012, realizó veintiún (21) veedurías a los comedores populares en los distritos de Ancón (3), Lima (3), Los Olivos (3), Lurín (3), Pachacámac (3), Puente Piedra (3) y Villa María del Triunfo (3); habiéndose identificado un total de trescientos quince (315) riesgos, los cuales han sido clasificados en trece (13) tipos de ocurrencia: i) malas prácticas de limpieza e higiene (86), ii) deficiencias de la infraestructura (67), iii) deficiencias administrativas (51), iv) personal que no utiliza la indumentaria adecuada (23), v) raciones que no cumplen con los requerimientos nutricionales (16), vi) carencia y falta de mantenimiento de los equipos (15), vii) inadecuado manejo de almacenamiento (14), viii) falta de control en calidad de los alimentos (11), ix) inadecuadas prácticas de seguridad (10), x) deficiente estado de conservación de utensilios (9), xi) no presenta carne de sanidad (6), xii) ocurrencias que afectan la salud de los beneficiarios (5) y xiii) sin sustento de acreditación de los casos



afectan la salud de los beneficiarios (5) y xiii) sin sustento de acreditación de los casos sociales (2).

Numeral 3.3 del Informe

7. Las siete (7) municipalidades distritales de Lima Metropolitana, no ejecutan el presupuesto asignado al PCA de forma desagregada por modalidad.

Numeral 4.1 al 4.7 del Informe

8. Del resultado de las veedurías realizadas a los comedores populares, se identificaron setenta y siete (77) riesgos en la municipalidad de Puente Piedra, cincuenta y tres (53) riesgos en la municipalidad de Ancón, cuarenta y uno (41) riesgos en la municipalidad de Villa María del Triunfo, cuarenta (40) riesgos en la municipalidad de Pachacámac, treinta y ocho (38) riesgos en la municipalidad de Lurín, treinta y siete (37) riesgos en la municipalidad de Los Olivos y treinta y cinco (35) riesgos en la municipalidad Metropolitana de Lima.

Numeral 4.1 al 4.7 del Informe

9. Del total de riesgos, los de mayor incidencia fueron: "Malas prácticas de limpieza e higiene" (86) que representa el 27%, "Deficiencias de la infraestructura" (67) que representa el 21%, "Deficiencias Administrativas" (51) que representa el 16%, "Personal que no utiliza la indumentaria adecuada" (23) que representa el 7% y "Raciones que no cumplen con los requerimientos nutricionales" (16) que representa el 5%, los que podrían afectar la adecuada ejecución del programa.

Numeral 4.1 al 4.7 del Informe

10. En la Municipalidad Distrital de Pachacámac se formularon las siguientes recomendaciones: i) Supervisar periódicamente la higiene del comedor popular y empoderar a las socias de cocina en buenas prácticas durante la preparación y servido de alimentos e ii) Implementar servicios básicos como: agua potable y alcantarillado, luz, etc. en los sectores vulnerables, entre otros.

Numeral 4.1 del Informe

11. A la Municipalidad Metropolitana de Lima se comunicaron las siguientes recomendaciones: i) Verificar que el personal que labora en el área de almacén cuente con el respectivo carné sanitario que acredite su buen estado de salud; asimismo, coordinar con las instancias correspondientes a efecto de brindar las facilidades para la obtención del mismo y ii) Sensibilizar y capacitar a las socias con el fin que tomen conciencia respecto a la importancia del debido almacenamiento del agua, manejo de desperdicios, buenas prácticas de manufactura y preparación de alimentos, entre otros.

Numeral 4.2 del Informe

12. En la Municipalidad Distrital de Los Olivos se realizaron las siguientes recomendaciones: i) Elaborar un plan de capacitación que comprenda los siguientes aspectos: Rotación y control de alimentos recibidos mensualmente por los comedores, documentos de gestión administrativa, adecuado manejo de residuos sólidos, manejo dietético de las raciones



diarias y buenas prácticas de higiene, y ii) Evaluar la pertinencia de implementar a los comedores populares con la indumentaria básica necesaria para realizar la preparación de alimentos, entre otros.

Numeral 4.3 del Informe

13. En la Municipalidad Distrital de Lurín se formularon las siguientes recomendaciones: i) Capacitar en programas de higiene y limpieza a las responsables del comedor popular para así garantizar la inocuidad de los alimentos y ii) Establecer e implementar las medidas de acondicionamiento de la infraestructura del comedor, asegurando que cuenten con las condiciones adecuadas para su funcionamiento, entre otros.

Numeral 4.4 del Informe

14. En la Municipalidad Distrital de Ancón se comunicaron las siguientes recomendaciones: i) Monitorear las buenas prácticas de manipulación de alimentos a la población beneficiaria del Programa de Complementación Alimentaria a fin de evitar infecciones e intoxicaciones en los alimentos y ii) Verificar la existencia del cuaderno de raciones, el correcto registro de datos respecto de la cantidad, tipo y origen de los insumos y la cantidad de las raciones preparadas en el día, a fin de promover un control adecuado de la distribución de las raciones del comedor durante el total de días de atención en el mes, entre otros.

Numeral 4.5 del Informe

15. En la Municipalidad Distrital de Puente Piedra se realizaron las siguientes recomendaciones: i) Implementar el control de prácticas sanitarias de limpieza, desinfección y fumigación que garantice la preservación de la calidad de los productos en el almacén y ii) Equipar los comedores populares con mobiliario y utensilios adecuados para la preparación de los alimentos, entre otros.

Numeral 4.6 del Informe

16. En la Municipalidad Distrital de Villa María del Triunfo se formularon las siguientes recomendaciones: i) Establecer e implementar las medidas de acondicionamiento de la infraestructura del almacén y comedor, asegurando que cuenten con las condiciones adecuadas para su funcionamiento y ii) Supervisar el cumplimiento de la ración referencial contemplada por el PCA, a fin de mejorar el nivel nutricional en los beneficiarios, entre otros.

Numeral 4.7 del Informe

17. Los trescientos quince (315) riesgos detectados en las veedurías realizadas por el Departamento de Programas Sociales, fueron oportunamente comunicados a los alcaldes de las municipalidades distritales, para que adopten las medidas correctivas en relación a los riesgos advertidos.

Numeral 4.1 al 4.7 del Informe



III. RECOMENDACIONES

Se formulan las recomendaciones siguientes:

Al Ministerio de Economía y Finanzas

1. En coordinación con el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social se determine la necesidad de actualizar los índices de distribución de los recursos para las municipalidades que gestionan el PCA.

Conclusiones 4.3 y 4.7 del Informe

Al Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social

2. Elaborar procedimientos y lineamientos técnicos para la gestión del PCA en la modalidad de comedores populares, con la finalidad de cumplir con los objetivos del programa.

Conclusión 4.1 del Informe

3. Evaluar la pertinencia de actualizar la normativa del PCA, con el propósito de coadyuvar a la mejora de la gestión del programa.

Conclusión 4.1 del Informe

4. Disponer las acciones necesarias para culminar el proceso de transferencia del PCA a las municipalidades distritales de Lima Metropolitana, a fin que éstas sean capacitadas respecto al servicio que brindan a los usuarios del programa.

Conclusiones 4.4 y 4.5 del Informe

5. Ejecutar los mecanismos de seguimiento a las municipalidades distritales de Lima Metropolitana que permitan evaluar la gestión del PCA en la modalidad de comedores populares, con el fin de asegurar la alimentación de la población en situación de vulnerabilidad.

Conclusiones 4.6 al 4.16 del Informe

6. Establecer los criterios técnicos para la atención de los usuarios; así como capacitar y brindar asistencia técnica a las municipalidades que gestionan el programa.

Conclusiones 4.1 y 4.6 al 4.16 del Informe

A las Municipalidades Distritales

7. Desagregar la partida presupuestal por cada una de las modalidades de atención del PCA, a fin de identificar la ejecución del gasto por cada modalidad del programa.

Conclusión 4.3 del Informe



8. Promover el fortalecimiento de las capacidades técnicas de los funcionarios y comités de gestión encargados del PCA, para la ejecución oportuna de los recursos recibidos para la atención del programa.

Conclusiones 4.6 y 4.8 al 4.17 del Informe

9. Efectuar supervisiones a los comedores populares de su jurisdicción, en forma coordinada con los comités de gestión a fin de cumplir con los objetivos del PCA.

Conclusiones 4.6 y 4.8 al 4.17 del Informe

10. Brindar facilidades a los comedores populares para que cuenten con ambientes en condiciones óptimas, a fin de garantizar su funcionamiento y prevenir la desnutrición de la población beneficiaria.

Conclusiones 4.6 y 4.8 al 4.17 del Informe

11. Capacitar a las socias de los comedores populares en temas referidos a: i) manipulación de alimentos y buenas prácticas de higiene, ii) composición de las raciones alimenticias y iii) gestión administrativa del comedor, entre otros.

Conclusiones 4.9 al 4.17 del Informe



Anexo III Resúmenes de entrevistas con profesionales del Sector Público

UNIVERSIDAD ESAN

CUESTIONARIO PARA ENTREVISTA

PERFIL DE ENTREVISTADO:

DENOMINACION: PROFESIONAL QUE PARTICIPA O HAYA PARTICIPADO COMO FUNCIONARIO O SERVIDOR MUNICIPAL EN UN PROGRAMA DE ASISTENCIA SOCIAL DE TIPO ALIMENTARIO

CARACTERISTICAS: Profesional con más de 5 años de experiencia profesional.
Debe ser o haber sido funcionario o servidor municipal que le permita o haya permitido dirigir o liderar la toma de decisiones respecto a la gestión de programas de asistencia social de tipo alimentario.

OBJETIVO: Identificar a través de la opinión de expertos los problemas y riesgos que limitan u obstaculizan la gestión de programas de asistencia social de tipo alimentario similares al PCA Comedores Populares

- 1) ¿Qué cargo ocupa u ocupó en la Administración Pública relacionado a la gestión de un programa de asistencia social de tipo alimentario? Por favor, indicar el periodo (Mes y Año) de desarrollo de sus actividades.

Gerente de Desarrollo Humano (Febrero 2015 a la actualidad)

- 2) ¿En qué Entidad Pública presta o prestó sus servicios?

Municipalidad de San Isidro y otras entidades del Gobierno Central

- 3) ¿Qué experiencia previa en la gestión de programas sociales tuvo antes del cargo que ocupa o que ocupó?

Asesor en los Programas Sociales del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social - MIMDES, (ahora Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables - MIMP)

- 4) ¿Ha recibido alguna capacitación sobre gestión de programas sociales antes del cargo que ocupa o que ocupó? ¿Cuál o cuáles?

No he recibido capacitación por parte del MIDIS; sin embargo, la Municipalidad de San Isidro ha capacitado al personal.

- 5) De su experiencia en la gestión de un programa de asistencia social de alimentaria, ¿puede afirmar que se cumplieron los objetivos previstos?

Sí se cumplieron los objetivos	x
No se cumplieron los objetivos	
No lo puedo determinar	

Vaso de Leche

- 6) De su experiencia en la gestión de un programa social de tipo alimentario en la cual no se cumplieron los objetivos previstos o no lo puede determinar, ¿cuál o cuáles cree que son o fueron los factores determinantes por las que se debió ello? (Elegir una o más respuestas o complete en caso de indicar la alternativa "Otras razones". En caso de responder más de una alternativa, por favor priorice sus respuestas con números, empezando su prioridad por el número 1):

1	Falta de objetivos adecuados en el diseño del programa
5	Falta de factores o indicadores de medición respecto al cumplimiento de objetivos del programa
2	Falta de seguimiento o supervisión en la gestión del programa
3	Inexactitud en el mecanismo de medición de cumplimiento del programa
	Falta de apoyo político de la Alta Dirección de la entidad
	Insuficiente capacidad de la Entidad para gastar recursos en el procedimiento de evaluación de objeti
4	Falta de control en el ingreso de personas en calidad de beneficiarios al programa
	Falta de especialización de los funcionarios a cargo del seguimiento de la gestión
	Otras razones (especificar):

- 7) De su experiencia en la gestión de un programa social de tipo alimentaria, ¿cuál o cuáles cree que serían los factores determinantes para el éxito de una gestión del programa? (Elegir una o más respuestas o complete en caso de indicar la alternativa "Otras razones". En caso de responder más de una alternativa, por favor priorice sus respuestas con números, empezando su prioridad por el número 1):

1	Definición de objetivos adecuados en el diseño del programa
3	Existencia de indicadores claros que midan el cumplimiento de objetivos del programa
2	Existencia de un seguimiento o supervisión en el cumplimiento de objetivos
4	Apoyo de entidades especializadas como MIDIS
7	Apoyo político de la Alta Dirección
8	Capacidad de la entidad para gastar recursos en el procedimiento de evaluación
6	Control objetivo en el ingreso de los beneficiarios al programa
5	Especialización de los funcionarios a cargo del seguimiento de la gestión
	Otras razones (especificar):

- 8) ¿Cuál o cuáles cree que son las limitaciones que se presentan en un Gobierno Local para estructurar un programa social de tipo alimentario?

Los recursos económicos no son suficientes para implementar este tipo de programas; falta de capacitación al personal para hacer un seguimiento adecuado al programa; falta de supervisión del programa por parte del ente rector, y el tema de la corrupción en el Estado.

- 9) En su experiencia en la gestión de un programa social, ¿cuál fue la percepción que Ud. tuvo respecto a la participación del MIDIS?

No se percibe la participación del MIDIS en el desarrollo de los Programas Sociales, debería haber constante coordinación entre el MIDIS y los Gobiernos Locales; algunas normas que regulan el programa no son muy claras o no se cumplen en la práctica.

- 10) De las siguientes alternativas, por favor indicar cuál o cuáles se asemeja(n) más a la percepción que tiene Ud. respecto a la participación del MIDIS en la supervisión o seguimiento de la gestión de un programa social de tipo alimentario (Elegir una o más respuestas o complete en caso de indicar la alternativa "Otra percepción". En caso de responder más de una alternativa, por favor priorice sus respuestas con números, empezando su prioridad por el número 1):

	No tiene ninguna participación
1	Participa solo para transferir los recursos que se necesitan para comprar los alimentos del programa
2	Participa para supervisar la forma en que se ejecutó el programa
	Participa para prestar apoyo técnico a la entidad
	Participa para capacitar a los funcionarios en el seguimiento de los objetivos del programa
	Otra percepción (especificar):

- 11) ¿Ha participado o conoce de alguna forma la gestión del programa Comedores Populares?

SI NO

- 12) ¿Qué aportes tendría para mejorar la gestión del programa Comedores Populares?

El Programa debería tener un diseño estructurado, debería tener claro el público objetivo por ejm. (niños, madres gestantes, persona de la tercera edad, en situación de pobreza o pobreza extrema); asimismo, contar con indicadores de medición del programa, a fin de evaluar la efectividad del mismo, como se realiza en otros países.

- 13) ¿Considera adecuado el control del ingreso de beneficiarios al programa Comedores Populares

No existe un control adecuado, ya que hay beneficiarios que no reúnen los requisitos mínimos para ser incluidos en el programa, el mismo problema tiene el Programa del Vaso de Leche, situación que genera que los recursos no sean destinados a las personas que realmente se encuentran en situación vulnerable.

- 14) ¿Considera adecuado que el programa Comedores Populares cuente con indicadores de medición de sus objetivos?

Si, considero que todo Programa de Complementación Alimentaria debería contar con indicadores de medición, a fin de determinar la efectividad del mismo, por ejm. indicadores nutricionales que determinarían si efectivamente el programa esta cumpliendo con su finalidad.

- 15) En caso de considerar adecuado la implementación de indicadores de medición al programa Comedores Populares, de las siguientes alternativas, por favor indicar cuál o cuáles cree que serían las adecuadas a dicho programa (Elegir una o más respuestas o complete en caso de indicar la alternativa "Otra percepción". En caso de responder más de una alternativa, por favor priorice sus respuestas con números, empezando su prioridad por el número 1):

2	Cantidad de beneficiarios
1	Indicadores nutricionales
	Cantidad de documentación administrativa elaborada
	Cantidad de acciones de supervisión
3	Cantidad de dinero gastado
	Otra percepción (especificar):

UNIVERSIDAD ESAN

CUESTIONARIO PARA ENTREVISTA

PERFIL DE ENTREVISTADO:

DENOMINACION: PROFESIONAL QUE PARTICIPA O HAYA PARTICIPADO COMO FUNCIONARIO O SERVIDOR MUNICIPAL EN UN PROGRAMA DE ASISTENCIA SOCIAL DE TIPO ALIMENTARIO

CARACTERISTICAS: Profesional con más de 5 años de experiencia profesional.
Debe ser o haber sido funcionario o servidor municipal que le permita o haya permitido dirigir o liderar la toma de decisiones respecto a la gestión de programas de asistencia social de tipo alimentario.

OBJETIVO: Identificar a través de la opinión de expertos los problemas y riesgos que limitan u obstaculizan la gestión de programas de asistencia social de tipo alimentario similares al PCA Comedores Populares

- 1) ¿Qué cargo ocupa u ocupó en la Administración Pública relacionado a la gestión de un programa de asistencia social de tipo alimentario? Por favor, indicar el periodo (Mes y Año) de desarrollo de sus actividades.

Subgerente de Programas Alimentarios y Salud (Enero 2015 - a la fecha)

- 2) ¿En qué Entidad Pública presta o prestó sus servicios?

Municipalidad de Independencia

- 3) ¿Qué experiencia previa en la gestión de programas sociales tuvo antes del cargo que ocupa o que ocupó?

Me desempeñe como personal Técnico en el área de Programas Sociales.

- 4) ¿Ha recibido alguna capacitación sobre gestión de programas sociales antes del cargo que ocupa o que ocupó? ¿Cuál o cuáles?

En alguna oportunidad recibí capacitación en el manejo de dichos programas a través del MIDIS; sin embargo, no es constante.

- 5) De su experiencia en la gestión de un programa de asistencia social de tipo alimentario, ¿puede afirmar que se cumplieron los objetivos previstos?

Sí se cumplieron los objetivos	<input type="checkbox"/>
No se cumplieron los objetivos	<input checked="" type="checkbox"/>
No lo puedo determinar	<input type="checkbox"/>

- 6) De su experiencia en la gestión de un programa social de tipo alimentario en la cual no se cumplieron los objetivos previstos o no lo puede determinar, ¿cuál o cuáles cree que son o fueron los factores determinantes por las que se debió ello? (Elegir una o más respuestas o complete en caso de indicar la alternativa "Otras razones". En caso de responder más de una alternativa, por favor priorice sus respuestas con números, empezando su prioridad por el número 1):

2	Falta de objetivos adecuados en el diseño del programa
4	Falta de factores o indicadores de medición respecto al cumplimiento de objetivos del programa
1	Falta de seguimiento o supervisión en la gestión del programa
	Inexactitud en el mecanismo de medición de cumplimiento del programa
5	Falta de apoyo político de la Alta Dirección de la entidad
	Insuficiente capacidad de la Entidad para gastar recursos en el procedimiento de evaluación de objet
3	Falta de control en el ingreso de personas en calidad de beneficiarios al programa
	Falta de especialización de los funcionarios a cargo del seguimiento de la gestión
	Otras razones (especificar):

- 7) De su experiencia en la gestión de un programa social de tipo alimentaria, ¿cuál o cuáles cree que serían los factores determinantes para el éxito de una gestión del programa? (Elegir una o más respuestas o complete en caso de indicar la alternativa "Otras razones". En caso de responder más de una alternativa, por favor priorice sus respuestas con números, empezando su prioridad por el número 1):

1	Definición de objetivos adecuados en el diseño del programa
2	Existencia de indicadores claros que midan el cumplimiento de objetivos del programa
3	Existencia de un seguimiento o supervisión en el cumplimiento de objetivos
5	Apoyo de entidades especializadas como MIDIS
6	Apoyo político de la Alta Dirección
	Capacidad de la entidad para gastar recursos en el procedimiento de evaluación
4	Control objetivo en el ingreso de los beneficiarios al programa
	Especialización de los funcionarios a cargo del seguimiento de la gestión
	Otras razones (especificar):

- 8) ¿Cuál o cuáles cree que son las limitaciones que se presentan en un Gobierno Local para estructurar un programa social de tipo alimentario?

Entre las principales limitaciones tenemos la falta de Supervisión del Programa; asimismo, la falta objetivos claros que puedan medir la efectividad del mismo, falta de capacitación al personal, no existen un registro adecuado de beneficiarios, se advierte que hay filtración.

- 9) En su experiencia en la gestión de un programa social, ¿cuál fue la percepción que Ud. tuvo respecto a la participación del MIDIS?

Fue muy limitada la participación del MIDIS como apoyo técnico en el manejo del Programa de Complementación Alimentaria, esto se debe a que no contaban con instrumentos normativos actualizados y claros para el manejo de dichos programas, situación que generaba un desconcierto entre las OSB (Organizaciones Sociales de Base).

- 10) De las siguientes alternativas, por favor indicar cuál o cuáles se asemeja(n) más a la percepción que tiene Ud. respecto a la participación del MIDIS en la supervisión o seguimiento de la gestión de un programa social de tipo alimentario (Elegir una o más respuestas o complete en caso de indicar la alternativa "Otra percepción". En caso de responder más de una alternativa, por favor priorice sus respuestas con números, empezando su prioridad por el número 1):

	No tiene ninguna participación
1	Participa solo para transferir los recursos que se necesitan para comprar los alimentos del programa
	Participa para supervisar la forma en que se ejecutó el programa
	Participa para prestar apoyo técnico a la entidad
	Participa para capacitar a los funcionarios en el seguimiento de los objetivos del programa
	Otra percepción (especificar):

- 11) ¿Ha participado o conoce de alguna forma la gestión del programa Comedores Populares?

SI X NO

- 12) ¿Qué aportes tendría para mejorar la gestión del programa Comedores Populares?

Establecer indicadores de medición que puedan contribuir en mejorar la calidad de vida de los usuarios; el personal encargado del programa debe estar capacitado; actualización de las normas que regulan el programa, es decir en la práctica el programa se ejecuta de una manera distinta a lo establecido en las normas emitidas.

- 13) ¿Considera adecuado el control del ingreso de beneficiarios al programa Comedores Populares

No es el adecuado, como se sabe este programa se maneja en todas las municipalidades y por ello debería de ser manejado territorialmente, me refiero a que los beneficiarios deberían ser del mismo distrito identificados con su DNI, de esta manera se evitaría muchas filtraciones.

14) ¿Considera adecuado que el programa Comedores Populares cuente con indicadores de medición de sus objetivos?

Si, considero que el Programa debería contar con indicadores de medición adecuados y a través de ellos se podría evaluar el cumplimiento de los objetivos; asimismo, se debería definir la población objetivo de este programa, toda vez que de acuerdo a las normas que lo regulan, su alcance es bastante amplio y no hay un control adecuado de los usuarios del Programa.

15) En caso de considerar adecuado la implementación de indicadores de medición al programa Comedores Populares, de las siguientes alternativas, por favor indicar cuál o cuáles cree que serían las adecuadas a dicho programa (Elegir una o más respuestas o complete en caso de indicar la alternativa "Otra percepción". En caso de responder más de una alternativa, por favor priorice sus respuestas con números, empezando su prioridad por el número 1):

2	Cantidad de beneficiarios
1	Indicadores nutricionales
	Cantidad de documentación administrativa elaborada
	Cantidad de acciones de supervisión
	Cantidad de dinero gastado
	Otra percepción (especificar):

UNIVERSIDAD ESAN

CUESTIONARIO PARA ENTREVISTA

PERFIL DE ENTREVISTADO:

DENOMINACION: PROFESIONAL QUE PARTICIPA O HAYA PARTICIPADO COMO FUNCIONARIO O SERVIDOR MUNICIPAL EN UN PROGRAMA DE ASISTENCIA SOCIAL DE TIPO ALIMENTARIO

CARACTERISTICAS: Profesional con más de 5 años de experiencia profesional.
Debe ser o haber sido funcionario o servidor municipal que le permita o haya permitido dirigir o liderar la toma de decisiones respecto a la gestión de programas de asistencia social de tipo alimentario.

OBJETIVO: Identificar a través de la opinión de expertos los problemas y riesgos que limitan u obstaculizan la gestión de programas de asistencia social de tipo alimentario similares al PCA Comedores Populares

- 1) ¿Qué cargo ocupa u ocupó en la Administración Pública relacionado a la gestión de un programa de asistencia social de tipo alimentario? Por favor, indicar el periodo (Mes y Año) de desarrollo de sus actividades.

Especialista en la Gerencia de Desarrollo Social (enero de 2017 a la actualidad)

- 2) ¿En qué Entidad Pública presta o prestó sus servicios?

Municipalidad de Santiago de Surco y otros Gobiernos Locales

- 3) ¿Qué experiencia previa en la gestión de programas sociales tuvo antes del cargo que ocupa o que ocupó?

Especialista en contrataciones

- 4) ¿Ha recibido alguna capacitación sobre gestión de programas sociales antes del cargo que ocupa o que ocupó? ¿Cuál o cuáles?

Sí, recibí el curso de Gestión de Recursos en Programas Sociales (una vez)

- 5) De su experiencia en la gestión de un programa de asistencia social de alimentaria, ¿puede afirmar que se cumplieron los objetivos previstos?

Sí se cumplieron los objetivos	<input type="checkbox"/>
No se cumplieron los objetivos	<input checked="" type="checkbox"/>
No lo puedo determinar	<input type="checkbox"/>

- 6) De su experiencia en la gestión de un programa social de tipo alimentario en la cual no se cumplieron los objetivos previstos o no lo puede determinar, ¿cuál o cuáles cree que son o fueron los factores determinantes por las que se debió ello? (Elegir una o más respuestas o complete en caso de indicar la alternativa "Otras razones". En caso de responder más de una alternativa, por favor priorice sus respuestas con números, empezando su prioridad por el número 1):

1	Falta de objetivos adecuados en el diseño del programa
2	Falta de factores o indicadores de medición respecto al cumplimiento de objetivos del programa
3	Falta de seguimiento o supervisión en la gestión del programa
6	Inexactitud en el mecanismo de medición de cumplimiento del programa
	Falta de apoyo político de la Alta Dirección de la entidad
	Insuficiente capacidad de la Entidad para gastar recursos en el procedimiento de evaluación de objet
5	Falta de control en el ingreso de personas en calidad de beneficiarios al programa
4	Falta de especialización de los funcionarios a cargo del seguimiento de la gestión
	Otras razones (especificar):

- 7) De su experiencia en la gestión de un programa social de tipo alimentaria, ¿cuál o cuáles cree que serían los factores determinantes para el éxito de una gestión del programa? (Elegir una o más respuestas o complete en caso de indicar la alternativa "Otras razones". En caso de responder más de una alternativa, por favor priorice sus respuestas con números, empezando su prioridad por el número 1):

2	Definición de objetivos adecuados en el diseño del programa
1	Existencia de indicadores claros que midan el cumplimiento de objetivos del programa
3	Existencia de un seguimiento o supervisión en el cumplimiento de objetivos
6	Apoyo de entidades especializadas como MIDIS
	Apoyo político de la Alta Dirección
	Capacidad de la entidad para gastar recursos en el procedimiento de evaluación
4	Control objetivo en el ingreso de los beneficiarios al programa
5	Especialización de los funcionarios a cargo del seguimiento de la gestión
	Otras razones (especificar):

- 8) ¿Cuál o cuáles cree que son las limitaciones que se presentan en un Gobierno Local para estructurar un programa social de tipo alimentario?

Falta de objetivos e indicadores claros que contribuyan a medir los resultados del programa, a fin de poder establecer planes de mejoras, falta de capacitación y supervisión de los programas.

- 9) En su experiencia en la gestión de un programa social, ¿cuál fue la percepción que Ud. tuvo respecto a la participación del MIDIS?

El MIDIS participa en el seguimiento de los objetivos señalados en los convenios suscritos; sin embargo, dichos objetivos no determinan si el programa contribuye en mejorar las condiciones de vida de los usuarios, lo cual sería fundamental definir a fin de implementar mejoras en beneficio de los usuarios.

- 10) De las siguientes alternativas, por favor indicar cuál o cuáles se asemeja(n) más a la percepción que tiene Ud. respecto a la participación del MIDIS en la supervisión o seguimiento de la gestión de un programa social de tipo alimentario (Elegir una o más respuestas o complete en caso de indicar la alternativa "Otra percepción". En caso de responder más de una alternativa, por favor priorice sus respuestas con números, empezando su prioridad por el número 1):

	No tiene ninguna participación
1	Participa solo para transferir los recursos que se necesitan para comprar los alimentos del programa
2	Participa para supervisar la forma en que se ejecutó el programa
	Participa para prestar apoyo técnico a la entidad
	Participa para capacitar a los funcionarios en el seguimiento de los objetivos del programa
	Otra percepción (especificar):

- 11) ¿Ha participado o conoce de alguna forma la gestión del programa Comedores Populares?

SI X NO

- 12) ¿Qué aportes tendría para mejorar la gestión del programa Comedores Populares?

Considero que se debería capacitar al personal encargado de ejecutar el programa en los Gobiernos Locales; asimismo, hacer un seguimiento adecuado al mismo, mejorar el control de los beneficiarios del programa.

- 13) ¿Considera adecuado el control del ingreso de beneficiarios al programa Comedores Populares?

No es el adecuado, toda vez que existe usuarios que no deberían ser beneficiados con este programa, situación que genera que los recursos destinados no cumplan su finalidad, es decir entregar alimentación complementaria para personas pobres o pobres extremos.

- 14) ¿Considera adecuado que el programa Comedores Populares cuente con indicadores de medición de sus objetivos?

Si, considero que todo Programa de Complementación Alimentaria, debería contar con indicadores de medición que puedan determinar si el programa es eficiente y no se este gastando dinero del Estado sin saber los resultados obtenidos.

- 15) En caso de considerar adecuado la implementación de indicadores de medición al programa Comedores Populares, de las siguientes alternativas, por favor indicar cuál o cuáles cree que serían las adecuadas a dicho programa (Elegir una o más respuestas o complete en caso de indicar la alternativa "Otra percepción". En caso de responder más de una alternativa, por favor priorice sus respuestas con números, empezando su prioridad por el número 1):

2	Cantidad de beneficiarios
1	Indicadores nutricionales
	Cantidad de documentación administrativa elaborada
3	Cantidad de acciones de supervisión
	Cantidad de dinero gastado
	Otra percepción (especificar):

UNIVERSIDAD ESAN

CUESTIONARIO PARA ENTREVISTA

PERFIL DE ENTREVISTADO:

DENOMINACION: PROFESIONAL QUE PARTICIPA O HAYA PARTICIPADO COMO FUNCIONARIO O SERVIDOR MUNICIPAL EN UN PROGRAMA DE ASISTENCIA SOCIAL DE TIPO ALIMENTARIO

CARACTERISTICAS: Profesional con más de 5 años de experiencia profesional.
Debe ser o haber sido funcionario o servidor municipal que le permita o haya permitido dirigir o liderar la toma de decisiones respecto a la gestión de programas de asistencia social de tipo alimentario.

OBJETIVO: Identificar a través de la opinión de expertos los problemas y riesgos que limitan u obstaculizan la gestión de programas de asistencia social de tipo alimentario similares al PCA Comedores Populares

- 1) ¿Qué cargo ocupa u ocupó en la Administración Pública relacionado a la gestión de un programa de asistencia social de tipo alimentario? Por favor, indicar el periodo (Mes y Año) de desarrollo de sus actividades.

Subgerente de Recursos Alimentarios (Enero 2015 - a la actualidad)
Subgerente de Promoción e Inclusión Social (Enero 2012 - Diciembre 2014)

- 2) ¿En qué Entidad Pública presta o prestó sus servicios?

Municipalidad de San Martín de Porres
Municipalidad de Chilca (Huancayo)

- 3) ¿Qué experiencia previa en la gestión de programas sociales tuvo antes del cargo que ocupa o que ocupó?

Promotor de Vaso de Leche

- 4) ¿Ha recibido alguna capacitación sobre gestión de programas sociales antes del cargo que ocupa o que ocupó? ¿Cuál o cuáles?

No he recibido capacitación por parte del MIDIS; sin embargo, he llevado un diplomado en Gestión Pública.

- 5) De su experiencia en la gestión de un programa de asistencia social de alimentaria, ¿puede afirmar que se cumplieron los objetivos previstos?

Sí se cumplieron los objetivos	x
No se cumplieron los objetivos	
No lo puedo determinar	

Vaso de Leche

- 6) De su experiencia en la gestión de un programa social de tipo alimentario en la cual no se cumplieron los objetivos previstos o no lo puede determinar, ¿cuál o cuáles cree que son o fueron los factores determinantes por las que se debió ello? (Elegir una o más respuestas o complete en caso de indicar la alternativa "Otras razones". En caso de responder más de una alternativa, por favor priorice sus respuestas con números, empezando su prioridad por el número 1):

	Falta de objetivos adecuados en el diseño del programa
1	Falta de factores o indicadores de medición respecto al cumplimiento de objetivos del programa
2	Falta de seguimiento o supervisión en la gestión del programa
3	Inexactitud en el mecanismo de medición de cumplimiento del programa
	Falta de apoyo político de la Alta Dirección de la entidad
	Insuficiente capacidad de la Entidad para gastar recursos en el procedimiento de evaluación de objet
4	Falta de control en el ingreso de personas en calidad de beneficiarios al programa
5	Falta de especialización de los funcionarios a cargo del seguimiento de la gestión
	Otras razones (especificar):

- 7) De su experiencia en la gestión de un programa social de tipo alimentaria, ¿cuál o cuáles cree que serían los factores determinantes para el éxito de una gestión del programa? (Elegir una o más respuestas o complete en caso de indicar la alternativa "Otras razones". En caso de responder más de una alternativa, por favor priorice sus respuestas con números, empezando su prioridad por el número 1):

1	Definición de objetivos adecuados en el diseño del programa
2	Existencia de indicadores claros que midan el cumplimiento de objetivos del programa
3	Existencia de un seguimiento o supervisión en el cumplimiento de objetivos
4	Apoyo de entidades especializadas como MIDIS
	Apoyo político de la Alta Dirección
	Capacidad de la entidad para gastar recursos en el procedimiento de evaluación
5	Control objetivo en el ingreso de los beneficiarios al programa
6	Especialización de los funcionarios a cargo del seguimiento de la gestión
	Otras razones (especificar):

- 8) ¿Cuál o cuáles cree que son las limitaciones que se presentan en un Gobierno Local para estructurar un programa social de tipo alimentario?

Falta de capacitación al personal encargado del programa, no hay una correcta distribución de los recursos económicos transferidos, baja calidad en los alimentos adquiridos, no hay un control adecuado de los beneficiarios del programa ni supervisión por parte del MIDIS.

- 9) En su experiencia en la gestión de un programa social, ¿cuál fue la percepción que Ud. tuvo respecto a la participación del MIDIS?

Poca participación del MIDIS, sobre todo al momento de resolver los problemas que se presentan en la ejecución del programa, falta de coordinación y comunicación.

- 10) De las siguientes alternativas, por favor indicar cuál o cuáles se asemeja(n) más a la percepción que tiene Ud. respecto a la participación del MIDIS en la supervisión o seguimiento de la gestión de un programa social de tipo alimentario (Elegir una o más respuestas o complete en caso de indicar la alternativa "Otra percepción". En caso de responder más de una alternativa, por favor priorice sus respuestas con números, empezando su prioridad por el número 1):

	No tiene ninguna participación
1	Participa solo para transferir los recursos que se necesitan para comprar los alimentos del programa
	Participa para supervisar la forma en que se ejecutó el programa
	Participa para prestar apoyo técnico a la entidad
	Participa para capacitar a los funcionarios en el seguimiento de los objetivos del programa
	Otra percepción (especificar):

- 11) ¿Ha participado o conoce de alguna forma la gestión del programa Comedores Populares?

SI NO

- 12) ¿Qué aportes tendría para mejorar la gestión del programa Comedores Populares?

Se debe trabajar la normativa que regula el funcionamiento de los Comedores Populares conjuntamente con los Gobiernos Locales, a fin de adecuar los procedimientos y la aplicación de las normas conforme a la realidad.

- 13) ¿Considera adecuado el control del ingreso de beneficiarios al programa Comedores Populares?

No existe un control adecuado, considero que se debería impulsar el uso del Sistema de Focalización de Hogares.

- 14) ¿Considera adecuado que el programa Comedores Populares cuente con indicadores de medición de sus objetivos?

Si, considero que todo programa debe contar con indicadores de medición que puedan determinar si el programa cumple con su finalidad, en este caso mejorar la calidad de personas en situación de pobreza, y de no ser así reestructurar el programa con la finalidad de que los recursos del Estado sean correctamente invertidos.

- 15) En caso de considerar adecuado la implementación de indicadores de medición al programa Comedores Populares, de las siguientes alternativas, por favor indicar cuál o cuáles cree que serían las adecuadas a dicho programa (Elegir una o más respuestas o complete en caso de indicar la alternativa "Otra percepción". En caso de responder más de una alternativa, por favor priorice sus respuestas con números, empezando su prioridad por el número 1):

	Cantidad de beneficiarios
1	Indicadores nutricionales
	Cantidad de documentación administrativa elaborada
	Cantidad de acciones de supervisión
	Cantidad de dinero gastado
	Otra percepción (especificar):

UNIVERSIDAD ESAN

CUESTIONARIO PARA ENTREVISTA

PERFIL DE ENTREVISTADO:

DENOMINACION: PROFESIONAL QUE PARTICIPA O HAYA PARTICIPADO COMO FUNCIONARIO O SERVIDOR MUNICIPAL EN UN PROGRAMA DE ASISTENCIA SOCIAL DE TIPO ALIMENTARIO

CARACTERISTICAS: Profesional con más de 5 años de experiencia profesional.
Debe ser o haber sido funcionario o servidor municipal que le permita o haya permitido dirigir o liderar la toma de decisiones respecto a la gestión de programas de asistencia social de tipo alimentario.

OBJETIVO: Identificar a través de la opinión de expertos los problemas y riesgos que limitan u obstaculizan la gestión de programas de asistencia social de tipo alimentario similares al PCA Comedores Populares

- 1) ¿Qué cargo ocupa u ocupó en la Administración Pública relacionado a la gestión de un programa de asistencia social de tipo alimentario? Por favor, indicar el periodo (Mes y Año) de desarrollo de sus actividades.

Gerente de Administración y Finanzas (Enero 2002 - Dic 2010)

- 2) ¿En qué Entidad Pública presta o prestó sus servicios?

Municipalidad de Comas

- 3) ¿Qué experiencia previa en la gestión de programas sociales tuvo antes del cargo que ocupa o que ocupó?

Miembro del Comité del Vaso de Leche

- 4) ¿Ha recibido alguna capacitación sobre gestión de programas sociales antes del cargo que ocupa o que ocupó? ¿Cuál o cuáles?

Por parte del MIDIS ninguna; sin embargo, a nivel personal he llevado varios cursos sobre Gestión Pública

- 5) De su experiencia en la gestión de un programa de asistencia social de alimentaria, ¿puede afirmar que se cumplieron los objetivos previstos?

Sí se cumplieron los objetivos	<input type="checkbox"/>
No se cumplieron los objetivos	<input checked="" type="checkbox"/>
No lo puedo determinar	<input type="checkbox"/>

- 6) De su experiencia en la gestión de un programa social de tipo alimentario en la cual no se cumplieron los objetivos previstos o no lo puede determinar, ¿cuál o cuáles cree que son o fueron los factores determinantes por las que se debió ello? (Elegir una o más respuestas o complete en caso de indicar la alternativa "Otras razones". En caso de responder más de una alternativa, por favor priorice sus respuestas con números, empezando su prioridad por el número 1):

	Falta de objetivos adecuados en el diseño del programa
1	Falta de factores o indicadores de medición respecto al cumplimiento de objetivos del programa
2	Falta de seguimiento o supervisión en la gestión del programa
	Inexactitud en el mecanismo de medición de cumplimiento del programa
	Falta de apoyo político de la Alta Dirección de la entidad
	Insuficiente capacidad de la Entidad para gastar recursos en el procedimiento de evaluación de objet
	Falta de control en el ingreso de personas en calidad de beneficiarios al programa
3	Falta de especialización de los funcionarios a cargo del seguimiento de la gestión
	Otras razones (especificar):

- 7) De su experiencia en la gestión de un programa social de tipo alimentaria, ¿cuál o cuáles cree que serían los factores determinantes para el éxito de una gestión del programa? (Elegir una o más respuestas o complete en caso de indicar la alternativa "Otras razones". En caso de responder más de una alternativa, por favor priorice sus respuestas con números, empezando su prioridad por el número 1):

	Definición de objetivos adecuados en el diseño del programa
1	Existencia de indicadores claros que midan el cumplimiento de objetivos del programa
2	Existencia de un seguimiento o supervisión en el cumplimiento de objetivos
	Apoyo de entidades especializadas como MIDIS
	Apoyo político de la Alta Dirección
	Capacidad de la entidad para gastar recursos en el procedimiento de evaluación
4	Control objetivo en el ingreso de los beneficiarios al programa
3	Especialización de los funcionarios a cargo del seguimiento de la gestión
	Otras razones (especificar):

- 8) ¿Cuál o cuáles cree que son las limitaciones que se presentan en un Gobierno Local para estructurar un programa social de tipo alimentario?

La principal limitación es el traslado de responsabilidad de la ejecución del programa a los gobiernos locales, sin brindar las herramientas adecuadas como capacitación, un presupuesto adecuado para su administración del programa, sin una correcta supervisión del mismo.

- 9) En su experiencia en la gestión de un programa social, ¿cuál fue la percepción que Ud. tuvo respecto a la participación del MIDIS?

En el programa del Vaso de Leche no participa el MIDIS, en el Programa de Complementación Alimentaria muy poca participación del referido Ministerio.

- 10) De las siguientes alternativas, por favor indicar cuál o cuáles se asemeja(n) más a la percepción que tiene Ud. respecto a la participación del MIDIS en la supervisión o seguimiento de la gestión de un programa social de tipo alimentario (Elegir una o más respuestas o complete en caso de indicar la alternativa "Otra percepción". En caso de responder más de una alternativa, por favor priorice sus respuestas con números, empezando su prioridad por el número 1):

	No tiene ninguna participación
1	Participa solo para transferir los recursos que se necesitan para comprar los alimentos del programa
	Participa para supervisar la forma en que se ejecutó el programa
	Participa para prestar apoyo técnico a la entidad
	Participa para capacitar a los funcionarios en el seguimiento de los objetivos del programa
	Otra percepción (especificar):

- 11) ¿Ha participado o conoce de alguna forma la gestión del programa Comedores Populares?

SI X NO

- 12) ¿Qué aportes tendría para mejorar la gestión del programa Comedores Populares?

Se debe mejorar la normativa que regula los Comedores Populares, la calidad de los productos para la preparación de los alimentos; considero además que se debe mejorar el registro de beneficiarios a fin de evitar mayores filtraciones de la ya existente.

- 13) ¿Considera adecuado el control del ingreso de beneficiarios al programa Comedores Populares?

No existe un control adecuado, hay filtración de usuarios.

- 14) ¿Considera adecuado que el programa Comedores Populares cuente con indicadores de medición de sus objetivos?

Si, sería lo más adecuado para este tipo de programas.

- 15) En caso de considerar adecuado la implementación de indicadores de medición al programa Comedores Populares, de las siguientes alternativas, por favor indicar cuál o cuáles cree que serían las adecuadas a dicho programa (Elegir una o más respuestas o complete en caso de indicar la alternativa "Otra percepción". En caso de responder más de una alternativa, por favor priorice sus respuestas con números, empezando su prioridad por el número 1):

2	Cantidad de beneficiarios
1	Indicadores nutricionales
	Cantidad de documentación administrativa elaborada
	Cantidad de acciones de supervisión
3	Cantidad de dinero gastado
	Otra percepción (especificar):

Anexo IV Listado de normas legales aplicables al Programa de Complementación Alimentaria

- Constitución Política del Perú.
- Ley N° 25307 - Ley que crea el programa de apoyo a la labor alimentaria de las Organizaciones Sociales de Base.
- Ley N° 27767 - Ley del Programa Nacional Complementario de Asistencia Alimentaria.
- Ley N° 27731 - Ley que regula la participación de los Clubes de Madres y Comedores Populares Autogestionarios en los Programas de Apoyo Alimentario.
- Ley N° 27783 - Ley de Bases de la Descentralización, y sus modificatorias.
- Ley N° 28540 - Ley que crea el Registro Unificado Regional de Beneficiarios de los Programas Sociales.
- Ley N° 29158 - Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.
- Ley N° 27972 - Ley Orgánica de Municipalidades, y sus normas modificatorias.
- Ley N° 29792 - Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social.
- Resolución Directoral N° 240-2006-MIMDES-PRONAA/DE, que aprueba la Directiva General N° 016-2006-MIMDES-PRONAA/UGPAN, “Normas sobre raciones referenciales para Programas Alimentarios y Nutricionales del PRONAA”.
- Decreto Supremo N° 027-2007-PCM, que define y establece las Políticas Nacionales de obligatorio cumplimiento para las entidades del Gobierno Nacional.
- Decreto Supremo N° 008-2007-EF, que aprueba los “Lineamientos para la Distribución y Ejecución de los Fondos Públicos de los Gobiernos Locales provenientes de la Fuente de Financiamiento Recursos Ordinarios y sus modificatorias”.
- Decreto Supremo N° 002-2008-MIMDES, que aprueba el Reglamento de la Ley N° 28540, Ley que crea el Registro Unificado Regional de Beneficiarios de los Programas Sociales.

- Resolución de Secretaría de Descentralización N° 240-2010-PCM/SD, que aprueba la Directiva N° 004-2010-PCM/SD, referida a las “Normas específicas para la verificación y efectivización del proceso de transferencia del Programa de Complementación Alimentaria del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social a los Gobiernos Locales Distritales de la Provincia de Lima.
- Decreto Supremo N° 304-2012-EF, que aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley N° 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto.
- Decreto Supremo N° 05-2016-Midis, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social.
- Decreto Supremo N° 006-2016-Midis, que establece las funciones que corresponden al Gobierno Nacional, Gobiernos Locales y Organizaciones que participan en el Programa de Complementación Alimentaria.
- Resolución Ministerial N° 167-2016-Midis, que aprueba el Reglamento de Modalidades del Programa de Complementación Alimentaria.

BIBLIOGRAFIA

- Aguilar, L. (2014). Las dimensiones y los niveles de la gobernanza. *Revistas Científicas Complutenses*, 1(1), 11-36. Recuperado de <http://revistas.ucm.es/index.php/CGAP/article/view/45156/42518>
- Alvarado, B. y Morón, E. (2008). Perú, hacia un presupuesto por resultados: afianzando la transparencia y rendición de cuentas. Perú: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.
- Arellano, D. (2004). *Gestión Estratégica para el Sector Público. Del pensamiento estratégico al cambio organizacional*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Asociación Peruana de Empresas de Investigación de Mercados [APEIM] (2016). *Niveles Socioeconómicos 2016*. Recuperado de <http://www.apeim.com.pe/wp-content/themes/apeim/docs/nse/APEIM-NSE-2016.pdf>
- Banco Interamericano de Desarrollo [BID] (2006). *La Política de las Políticas Públicas. Progreso Económico y Social en América Latina*. Recuperado de <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/6966/La%20pol%C3%ADtica%20de%20las%20pol%C3%ADticas%20p%C3%BAblicas.pdf?sequence=2>
- Banco Mundial [BM] (2010). *La Formulación de Políticas en la OCDE: Ideas para América Latina*. Recuperado de: <http://documentos.bancomundial.org/curated/es/929251468017387470/La-formulacion-de-politicas-en-la-OCDE-ideas-para-America-Latina>
- Bresser, L. C. (1998). La Reforma del Estado de los Año Noventa. Lógica y Mecanismos de Control. *Desarrollo Económico*, 38(150), 517-550. Recuperado de <http://abcdonline.com.ar/tea/info/TEA0255.pdf>

- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo [CLAD], C. C. (1999). Una Nueva Gestión Pública para América Latina. *Economía Y Sociedad*, 4(9), 5-20. Recuperado a partir de <http://www.revistas.una.ac.cr/index.php/economia/article/view/1577>
- CEPAL (2010). Indicadores de pobreza y pobreza extrema utilizadas para el monitoreo de los ODM en América Latina. Tomado de: https://www.cepal.org/sites/default/files/static/files/indicadores_de_pobreza_y_pobreza_extrema_utilizadas_para_el_monitoreo_de_los_odm_en_america_latina.pdf
- Chiavenato, I. (2006). *Introducción a la Teoría General de la Administración*. (7ma. ed.) México: McGraw Hill.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL] (2007). *Planificación Estratégica e Indicadores en el contexto de la Gestión por Resultados* [PPT]. Recuperado de <https://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/6/28376/Gestion%20por%20resultados%20CONCEPTOS.ppt>
- Compañía Peruana de Estudios de Mercado y Opinión Pública [CPI] (2016). *Perú: población 2016*. Recuperado de http://cpi.com.pe/filestore/mr_201608_01.pdf
- Conway, J., M. & Huffcutt, A. I. (2003). A Review and Evaluation of Exploratory Factor Analysis Practices in Organizational Research. *Organizational Research Methods*, 6(2), 147. Recuperado de <http://jwalkonline.org/docs/Grad%20Classes/Survey/articles/required/Conway%20-%20A%20review%20of%20EFA%20practices.pdf>
- Corbin, J., & Strauss, A. (1990). Grounded Theory Research: Procedures, Canons, and Evaluative Criteria. *Qualitative Sociology*, 13 (1), 3-21. Recuperado de: <http://med-fom-familymed-research.sites.olt.ubc.ca/files/2012/03/W10-Corbin-and-Strauss-grounded-theory.pdf>

- Cortés, O. (2013). Ciudadanía y Políticas Públicas: El reto de un gobierno abierto. *Revista Do Direito*, (39), 67-88. Recuperado de <https://online.unisc.br/seer/index.php/direito/article/view/3801/2702>
- Denhardt, J. V., & Denhardt, R. B. (2000). The New Public Service: Serving rather than Steering. *Public Administration Review*, 60(6), 549-559. Recuperado de <https://epdf.tips/the-new-public-service-serving-not-steering.html>
- Echebarría, K., & Mendoza, X. (1999). La Especificidad de la Gestión Pública: El Concepto de Managment Público. En C. Losada (Eds.), *¿De Burócratas a Gerentes? Las Ciencias de la Gestión aplicadas a la Administración del Estado* (pp. 47-68). Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Eisenhardt, K. M. (1989). Building Theories from Case Study Research. *Academy of Managment Review*, 14(4), 532-550. Recuperado de
- Fernández, Y., Fernández, J., & Rodríguez, A. (2008). Modernización de la gestión pública. Necesidad, incidencias, límites y críticas. *Pecvina: Revista de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad de León*, (6), 75-105. Recuperado de <http://revpubli.unileon.es/index.php/Pecvnia/article/download/700/618>
- Frías-Navarro, D. (2014). *Apuntes de SPSS*. Universidad de Valencia. Recuperado de <https://www.uv.es/friasnav/ApuntesSPSS.pdf>
- García, E., & Suárez, W. (2015). *Gobernanza en la Administración Pública. Experiencia del Administrador del Fondo de Inclusión Social Energético-FISE*. Recuperado de http://www.fise.gob.pe/pags/PublicacionesFISE/Gobernanza_Administracion_Publica.pdf

- García, I. M. (2007). La nueva gestión pública: evolución y tendencias. *Presupuesto y Gasto Público*, (47), 37-64. Recuperado de http://www.ief.es/documentos/recursos/publicaciones/revistas/presu_gasto_publico/47_GarciaSanchez.pdf
- Hernández, R., Fernández, C., & Baptista, M. (2010). *Metodología de la investigación* (5ta ed.) México D.F.: Mc Graw-Hill Education.
- Ipsos Public Affairs (2017). *Encuesta Nacional de Satisfacción Ciudadana en Servicios Públicos 2017*. Recuperado de http://sgp.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2018/03/Encuesta_Nacional_Satisfacci%C3%B3n_Web_2018_0308.pdf
- Kelly, G., Mulgan, G. y Muers, S. (2002). *Creating Public Value An analytical framework for public service reform*. Londres: Cabinet Office. Recuperado de http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20100407164622/http://www.cabinetoffice.gov.uk/strategy/seminars/public_value.aspx
- Klijn, E. H. (2005). Las redes de políticas públicas: una visión de conjunto. En A. Cerrillo (Cord.), *La Gobernanza hoy: 10 textos de referencia* (pp. 213-244). Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública. Recuperado de <http://www.ucipfg.com/Repositorio/MGTS/MGTS15/MGTSV15-06/semana1/obligatorio/Lagobernanzahoy-INAP.pdf#page=99>
- Moore, M. (1995). *Creating Public Value: Strategic Management in Government*. Cambridge: Harvard University Press.
- Olías de Lima, B. (2001). *La Nueva Gestión pública*. Madrid: Pearson Educación S.A.
- Osborne, D., & Gaebler, T. (1994). *La reinención del gobierno. La influencia del espíritu empresarial*. Barcelona: Paidós Ibérica.

Osborne, S. P. (2006). The New Public Governance. *Public Management Review*, 8(3), pp. 377-387. Recuperado de <https://paulallen.ca/documents/2015/07/osborne-sp-the-new-public-governance-2006.pdf/>

Osborne, S. P. (2010). *The New Public Governance*. London: Routledge.

Oxford City Council (2014). Leisure and Wellbeing Strategy 2015-20. Oxford. Recuperado de: https://www.oxford.gov.uk/downloads/file/1895/leisure_and_wellbeing_strategy_2015-20

Peters, G. B., & Pierre, J. (2005). ¿Gobernanza sin Gobierno? Replanteándose la administración pública. En A. Cerrillo (Cord.), *La Gobernanza hoy: 10 textos de referencia* (pp. 123-143). Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública. Recuperado de <http://www.ucipfg.com/Repositorio/MGTS/MGTS15/MGTSV15-06/semana1/obligatorio/Lagobernanzahoy-INAP.pdf#page=99>

Ponce, M., & Pasco, M. (2015). *Guía de Investigación en Gestión*. Lima: PUCP.

Robinson, M. (2015). *From Old Public Administration to the New Public Service. Implications for Public Sector Reform in Developing Countries*. UNDP Global Centre for Public Service Excellence.

Rhodes, R. A. W. (1997). *Understanding governance: policy networks, governance, reflexivity, and accountability*. Buckingham Philadelphia: Open University Press.

Rhodes, R. A. W. (2005). La Nueva Gobernanza: Gobernar sin Gobierno. En A. Cerrillo (Cord.), *La Gobernanza hoy: 10 textos de referencia* (pp. 99-122). Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública. Recuperado de

<http://www.ucipfg.com/Repositorio/MGTS/MGTS15/MGTSV15-06/semana1/obligatorio/Lagobernanzahoy-INAP.pdf#page=99>

Rhodes, R. A. W. (2007). Understanding Governance: Ten Years On. *Organization Studies*, 28(08), 1243-1264. Recuperado de <http://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0170840607076586>

Schröder, P. (2000). *Nueva Gestión Pública: Aportes para el buen gobierno*. México: Fundación Friedrich Naumann. Recuperado de <http://reial.org/uploads/biblioteca/44dbec76837e79a6c07bb8219d021843.pdf>

Stiglitz, J. (2003). *La Economía del Sector Público* (3era ed.) Barcelona: Antoni Bosch Editor.

Subirats, J., Knoepfel, P., Laure, C., & Varone, F. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Editorial Ariel.

Westbrook, R. A., & Reilly, M. D. (1983). Value- Percept disparity: An alternative to the disconfirmation of expectations theory of consumer satisfaction. *Advances in Consumer Research*, 10(1), 256-261. Recuperado de <http://eds.a.ebscohost.com.ezproxybib.pucp.edu.pe:2048/eds/pdfviewer/pdfviewer?vid=4&sid=ab757042-299c-4421-8270-72d99f9d2278%40sessionmgr4008>

Whittingham, M. V. (2002). Aportes de la teoría y la praxis para la nueva gobernanza. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 33, 1-15. Recuperado de <http://www.redalyc.org/pdf/3575/357533665007.pdf>

Wright, V. (1996). Redefiniendo el Estado: las implicaciones para la administración pública. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 27-44. Recuperado de [https://revistasonline.inap.es/index.php?journal=GAPP&page=article&op=view&path\[\]=90&path\[\]=90](https://revistasonline.inap.es/index.php?journal=GAPP&page=article&op=view&path[]=90&path[]=90)

Yin, R. K. (1989). Case Study Research: design and methods. *Applied Social Research Methods Series*, 5, 1-54. Recuperado de: <http://www.madeira-edu.pt/LinkClick.aspx?fileticket=Fgm4GJWVTRs%3D&tabid=3004>