



MARCO CONCEPTUAL

DEL CONTROL GUBERNAMENTAL

DE LOS

PROGRAMAS SOCIALES

gtz



por encargo de

Ministerio Federal de
Cooperación Económica
y Desarrollo



LA CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

MARCO CONCEPTUAL

DEL CONTROL GUBERNAMENTAL

DE LOS

PROGRAMAS SOCIALES

gtz



por encargo de

Ministerio Federal de
Cooperación Económica
y Desarrollo

MARCO CONCEPTUAL
DEL CONTROL GUBERNAMENTAL DE LOS
PROGRAMAS SOCIALES

© Contraloría General de la República

Jr. Camillo Carrillo N° 114, Jesús María
Teléfono: (51 1) 330 3000 – Fax: (51 1) 433 4933
Email: contraloria@contraloria.gob.pe
Web: www.contraloria.gob.pe

© Cooperación Alemana al Desarrollo-GTZ

Programa Gobernabilidad e Inclusión de la Deutsche
Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH
Av. Los Incas 172, piso 6, El Olivar, San Isidro.
Teléfono: (51 1) 4211333 – Fax: (51 1) 4214540
Web: www.gobernabilidad.org.pe

Título:

MARCO CONCEPTUAL DEL CONTROL GUBERNAMENTAL DE LOS PROGRAMAS SOCIALES

Presentación

La Contraloría General de la República con la participación y apoyo técnico del Programa Gobernabilidad e Inclusión de la Cooperación Alemana al Desarrollo – GTZ, publica el documento denominado “Marco Conceptual del Control Gubernamental de los Programas Sociales” que compendia bajo la forma de un manual introductorio, los elementos más importantes para la comprensión de la gestión de los programas sociales, cuya información teórica básica permitirá desarrollar instrumentos de control relacionados con la ejecución de los programas y sus resultados en la población beneficiaria.

El capítulo 1 contiene información sobre el entorno social y económico en el que se ejecutan los programas sociales, mostrando la evolución del PBI, el incremento del gasto social universal y los niveles de pobreza, con la finalidad de resaltar la necesidad de que los recursos del estado destinados a los programas sociales sean utilizados con eficiencia, eficacia, economía, equidad y transparencia.

El capítulo 2 contiene definiciones generales sobre la pobreza y sus métodos de cálculo, aspectos de política social y sus actores, definiciones específicas de lo que es un programa social y sus beneficiarios; y, conceptos relacionados con el diseño e indicadores de desempeño. El objetivo es dar a conocer los elementos básicos que deben ser parte inherente de la gestión de los programas sociales. El capítulo 3 desarrolla los tipos de control gubernamental preventivo y posterior enfocado hacia la evaluación de la gestión de los programas sociales, para lo cual se requiere que dichos programas cuenten con un marco lógico y un proceso definido que permita evaluar desde la situación inicial hasta el impacto que la intervención del programa social ha producido en los beneficiarios.

En ese marco el presente libro constituye el punto de partida para la construcción, por tipos de programas, de guías metodológicas para el ejercicio del control preventivo y de gestión de los programas sociales.

Lima, marzo de 2010.

CPC Fuad Khoury Zarzar
Contralor General de la República

Contenido

Introducción	11
Capítulo 1. Los programas sociales en la lucha contra la pobreza	15
Capítulo 2. Definiciones básicas	21
1. Definiciones generales	21
2. Definiciones específicas	33
Capítulo 3. El control gubernamental de los programas sociales	43
1. Competencia de la Contraloría General de la República para realizar control gubernamental de los programas sociales	43
2. El control orientado a la finalidad de los programas sociales	45
3. Control preventivo en el ámbito de los programas sociales	46
4. Control posterior: Auditoría de gestión	48
5. Esquema básico para el control preventivo y la auditoría de gestión en materia de programas sociales	51
Referencias	66
Anexos	69

Introducción

Una tendencia reciente sobre política social, es la inclusión de metas específicas. En julio del 2007, el gobierno¹ indicó que al 2011, la tasa de pobreza sería reducida al 30% y la tasa de desnutrición se reduciría en 9 puntos porcentuales. También, propuso metas adicionales en otras áreas².

El establecimiento de estas metas genera un cambio importante en la política social. Ya no es suficiente pensar en qué hacer, sino que ahora también es importante pensar en cómo hacer las cosas, en qué plazos, con qué medios y a qué costos, etc. Es más, estas metas han sido incluidas en el Marco Macroeconómico Multianual 2007-2009, con lo cual se convierten en objetivos, no solo de la política social, sino también de la política económica.

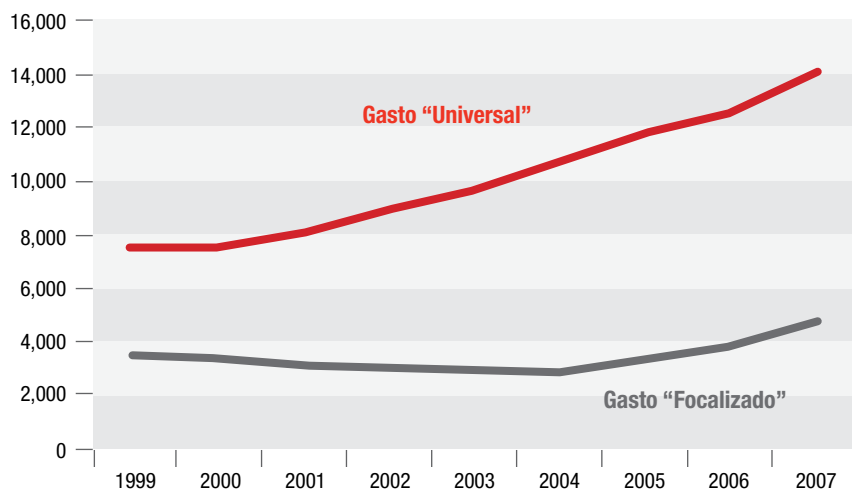
Aún así, en las dos últimas décadas, la discusión sobre la reducción de la pobreza se ha concentrado en el gasto social - que ha crecido en la última década - y más específicamente en el gasto social de lucha contra la pobreza, el cual incluye a los denominados programas sociales, que ha crecido especialmente en los dos últimos años.

1 Mensaje a la Nación del Presidente de la República el 28 de julio de 2007.

2 Por ejemplo, la meta al 2001, es reducir la pobreza urbana a 20% y la pobreza rural a 45%.

Gráfico N° 1

Evolución del gasto social no previsional (universal y focalizado)



Fuente: SIAF-MEF (ABR 08). Nota. Gasto "focalizado" = gasto programa extrema pobreza.

Al respecto se ha identificado que estos programas presentan problemas de organización, que no tienen un buen sistema de focalización y seguimiento, que sus esfuerzos son dispersos y desarticulados, y existe una discusión sobre su impacto en la reducción de la pobreza³. En este contexto el gobierno está trabajando en tres conceptos:

- Eficiencia, especialmente referida a la gestión y focalización. En el caso de la focalización, una manifestación de este proceso es el Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH).
- Articulación de los programas. Para este fin se han tomado diversas medidas, siendo la Estrategia Crecer las más reciente.
- Efectividad (eficacia). Teóricamente, primero un programa debe ser efectivo (es decir, debe poder mostrar resultados sobre la pobreza o desnutrición, o los resultados buscados) y luego, ser eficiente (lograr los máximos resultados al menor costo). En el Perú, se viene implementando la política de Presupuesto por Resultados.

Por su parte, el rol del control gubernamental es cautelar el uso eficiente, eficaz y económico de los recursos del Estado, y por tanto, en el diseño y ejecución de los Programas Sociales busca contribuir a la generación de mejoras e impacto en las dimensiones o realidades sobre las que actúan. Como se ha señalado, "el impacto es la única justificación de la existencia y permanencia de programas sociales" (Cohen 2005). Para ello, es necesario adecuar los instrumentos de control a los ciclos de vida de los programas. Dado que no todos los programas sociales son diseñados de manera similar, por las particularidades que deben atender, se requiere entonces de lineamientos generales en esta dirección que deberán ser adaptados a cada programa para que el control se haga efectivo. Para ello, surge la necesidad de contar con un Marco Conceptual para el Control de los Programas Sociales en el Perú, bajo la forma de un manual introductorio, que contenga los elementos más importantes para la comprensión y ejecución del control gubernamental de los programas sociales.

3 "Informes Macro del Programa del Vaso de Leche años 2006, 2007, 2008", "Diagnóstico situacional de los Programas Sociales en el Perú al Tercer trimestre 2006", "Evaluación de la gestión de los programas sociales desde la perspectiva del control - julio 2007 a junio 2008", "Informe Macro de Auditorías y Visitas inopinadas al Programa del Vaso de Leche, año 2008", y "Programas Sociales en el Perú - Elementos para una propuesta desde el control gubernamental".

El documento consta de tres capítulos. El capítulo uno, plantea el rol de los programas sociales en la lucha contra la pobreza en general. Se señala que la pobreza se ha reducido en los últimos años de manera considerable, siendo una de las principales causas de esta reducción, la dinámica de la economía y el mercado de trabajo que han generado un incremento sustancial en la masa de ingresos laborales. El gasto social creció también de manera significativa. En el caso de los sectores más pobres, el gasto social de lucha contra la pobreza, puede llegar a ser significativo con relación a sus recursos disponibles, lo que plantea la necesidad de un uso adecuado de estos recursos.

En el capítulo dos, se desarrollan algunas definiciones generales y específicas relacionadas a los programas sociales. Se analizan por ejemplo, estrategias y documentos de política sobre focalización, articulación y fusión de los programas sociales, entre otros. Asimismo, se analizan indicadores y conceptos en el diseño y ejecución de programas sociales. Se destaca la ausencia de una definición única de lo que es un “programa social” a nivel de las instituciones del Estado.

El capítulo tres, trata sobre el control gubernamental de los programas sociales. Al respecto se propone que éste debe contribuir a que los programas sociales logren sus objetivos y tengan impacto en la reducción de la pobreza y para ello debe controlar que los actores involucrados, además de gestionar las intervenciones que tienen a su cargo, cumplan con las funciones señaladas en la Ley o la normativa correspondiente. En otras palabras, se propone no solamente concentrar la atención en el tema de la eficiencia, sino principalmente en el tema de la efectividad. En este capítulo se aborda la naturaleza del control gubernamental así como sus diferentes clasificaciones. Basado en un esquema del ciclo de vida del proyecto, en el ámbito del control preventivo, se identifican elementos e indicadores en cada etapa que permitan detectar riesgos que afecten el impacto de un programa; y en el ámbito del control posterior, se precisan los aspectos principales utilizados, en el desarrollo de la auditoría de gestión, para la evaluación de un programa social en general.

Capítulo 1

Los programas sociales en la lucha contra la pobreza

La pobreza en el Perú - medida a través de los ingresos - se ha reducido drásticamente en años recientes, en el marco de un proceso de crecimiento acelerado de la economía. Según datos comparables, este índice pasó de 54% en el 2001 a 48% en el 2006 (INEI 2007). Según una nueva metodología actualizada y comparable, el índice de pobreza pasó de 44% en el 2006 a 39% en el 2007 (INEI 2008).

Hacia el 2007, Perú produjo aproximadamente unos 341 mil millones de soles corrientes, sin embargo, no todo lo producido se traduce en ingresos para los hogares. Una parte de lo producido (aproximadamente un 15%) se traduce en impuestos, que sirven para financiar el presupuesto público, incluyendo el gasto social y los programas sociales. Con la ayuda del Cuadro N° 1 podemos poner en contexto estas cifras.

Por su parte, los ingresos para las personas y sus familias, provienen de tres fuentes principalmente:

- Ingresos generados a partir del mercado de trabajo u otros activos con los que cuenta el hogar. Éstos representan casi siempre una fracción muy alta de los ingresos totales, especialmente entre los sectores más pobres, quienes no tienen más activos que su fuerza laboral. En el año 2007, los ingresos provenientes del trabajo (la masa de ingresos laborales) estimados a partir de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH) ascendieron a casi 105 mil millones de soles corrientes⁴.

4 Cabe indicar que las estimaciones de los ingresos laborales en base a la ENAH difieren de las estimaciones derivadas de las cuentas nacionales. Es probable que las encuestas de hogares tengan una subestimación especialmente en los tramos más altos de ingresos. El rubro "ingreso por trabajo" en las cuentas nacionales, también pueden subestimarse porque los ingresos de los trabajadores independientes, se suelen incluir en el denominado "excedente de explotación".

Cuadro N° 1. PBI, Gasto social y Pobreza

	2001	2006	2007	06/01	07/06
Tasa de Pobreza	54%	48%		-6%	
NUEVA tasa de Pobreza		44%	39%		-5%
<u>Millones de soles corrientes</u>					
PBI	189,213	305,117	341,227	115,904	36,110
Masa de Ingresos Laborales	69,462	85,254	104,728	15,792	19,474
<i>Trabajadores Pobres</i>	17,729	14,932	14,501	-2,796	-432
<i>Trabajadores No Pobres</i>	51,733	70,322	90,227	18,588	19,906
Remesas del exterior	2,643	5,968	6,668	3,325	700
Gasto social Universal	7,792	12,104	13,499	4,312	1,395
Gasto Lucha contra la Pobreza	3,098	3,772	4,532	674	760
Total	82,995	107,098	129,497	24,103	22,329

Fuente: Elaboración propia en base a fuentes diversas: PBI, INEI; Ingresos laborales y Pobreza: ENAHO; Remesas: Banco Central de Reserva; Gasto social: MEF

- **Transferencias privadas.** Estas pueden ser de dos tipos:
 - Transferencias de hogares o instituciones radicadas en el país, sobre las cuales tenemos información limitada⁵.
 - Transferencias de hogares o instituciones radicadas en el exterior, más comúnmente conocidas como remesas internacionales. Según el Banco Central de Reserva, en el año 2007, las remesas internacionales ascendieron a casi 6 mil 700 millones de soles.
- **Transferencias del sector público,** es decir, el gasto social no previsional. Este gasto se puede clasificar en dos grandes grupos:
 - El gasto social universal, es decir, aquel gasto que se destina a todas las personas sin tomar en cuenta su condición social. El Ministerio de Economía estima que este gasto representó en el 2007, alrededor de 13.5 mil millones de soles⁶.
 - El gasto social focalizado, que se orienta a las poblaciones más vulnerables. El Ministerio de Economía estima que este gasto representó en el 2007, aproximadamente 4 mil 500 millones de soles.

En tal sentido, los ingresos de los hogares peruanos en el año 2007, provenientes de todas las fuentes sobre las que se tiene información (ingresos por trabajo, remesas y gasto social), ascendieron a casi 130 mil millones de soles (un tercio del PBI).

5 Según la ENAHO, en el año 2007 aproximadamente un 22% de los hogares declararon haber recibido transferencias de otros hogares en el interior del país, por un monto equivalente a 2,600 millones.

6 SIAF-MEF (Abril 2008).

Del total de ingresos de los hogares, el 80% proviene del mercado de trabajo. El gasto estatal de lucha contra la pobreza representó sólo el 4,3% del total de ingresos laborales (en los hogares promedio). (Cuadro N° 2). No obstante, si se desagrega este análisis por condición de pobreza, la proporción de gasto social de lucha contra la pobreza respecto a la masa de ingresos laborales generados por los pobres, la cifra llega al 31,3%. En otras palabras, el gasto social de lucha contra la pobreza, no es muy significativo a nivel agregado, pero si puede hacer la diferencia a nivel de ciertos colectivos, donde puede representar hasta más de una cuarta parte de sus ingresos laborales. De ello, resulta necesario procurar que este gasto sea lo más efectivo posible. Esta tarea requiere justamente un manejo de los programas sociales que asegure el mayor impacto posible.

Cuadro N° 2. Estructura del ingreso de los hogares

	2001	2006	2007
Masa de Ingresos Laborales	83.7%	79.6%	80.9%
Remesas del exterior	3.2%	5.6%	5.2%
Gasto social Universal	9.4%	11.3%	10.4%
Gasto Lucha contra la Pobreza GLCP	3.7%	3.5%	3.5%
GLCP/PBI	1.6%	1.2%	1.3%
GLCP/Masa Ingresos laborales totales	4.5%	4.4%	4.3%
GLCP/Masa ingresos laborales pobres	17.5%	25.3%	31.3%

Sobre el gasto social de lucha contra la pobreza, el Ministerio de Economía incluye aquí a una serie de programas, proyectos y actividades que se detallan en el Cuadro N° 3 (y Cuadro N° A1 del anexo).

Cuadro N° 3. Gasto social de lucha contra la pobreza extrema (2007, millones de soles corrientes)

TOTAL (2007)	4, 532
FONCODES	211
Apoyo Social	3
Fortalecimiento Programas Sociales (Gest.de proyectos)	8
Inversión Social/Desarrollo Productivo	200
Educación	138
Mejoramiento de la Educación Primaria (incluye administrativo)	15
Mejoramiento de la Educación Otros Niveles (incluye administrativo)	8
Alfabetización	115
Salud	328
Seguro Escolar/Materno Infantil (Programa Apoyo Reforma Sector Salud PAR-SALUD)	328
Agricultura	155
Apoyo al Agro en Zonas de Emergencia (Actividad Apoyo al Agro)	14
Pronamachcs	129
Titulación de Tierras	12
PRONAA	526
Asistencia Alimentaria/Apoyo en Casos Emergencia (resto - administrativos)	526
Economía y Finanzas	19
Apoyo Social - PL 480	19
Energía y Minas	333
Electrificación Rural (todo Subprograma solo Sector Energía y Minas)	333
Transportes y Comunicaciones	130
Caminos Rurales	109
Resto	22
MIPRE-M.Vivienda, Construcción y Saneamiento	772
Programa Agua para todos.	539
Obras de Agua y desagüe (incluye obras de MTC, PCM, PRONASAR)	234

Continuación cuadro

Cuadro N° 3. Gasto social de lucha contra la pobreza extrema (2007, millones de soles corrientes)	
INFES	143
Infraestructura Educativa (solo GS directo)	143
Comision de Formalización de la Prop. Informal (Sector Justicia y MTC).	61
PROMUDEH / MIMDES	55
Alfabetización/Desarrollo Educación (incluye Wawa Wasi)	55
Transferencias a los Gobiernos Locales	679
Programa del Vaso de Leche	363
Programas Sociales (Gobiernos Locales acreditados)	316
Trabajo y Promocion del Empleo	201
Programa de Emergencia Social Productiva	201
Otros gastos en:	282
Educación	282
Presidencia Consejo de Ministros	497
Programa de Apoyo Directo a los más pobres – JUNTOS	497

Fuente: SIAF - MEF (2008)

Antes de iniciar la discusión sobre el control de los programas sociales, es necesario precisar algunas definiciones básicas que se utilizan frecuentemente en el análisis de los mismos. En esta sección se presentan algunas definiciones generales y específicas vinculadas a los programas sociales.

Capítulo 2

Definiciones básicas

1 Definiciones Generales

De particular importancia resulta conocer los conceptos de pobreza, las formas en que se mide, las políticas y programas sociales en el Perú, y quienes son los encargados de llevarlas a cabo.

1.1 Pobreza: conceptos y medición

Si bien existen diversas definiciones de pobreza, hay relativo consenso respecto a que se trata de una condición de carencia o privación de satisfactores de ciertas necesidades esenciales para la vida, por ejemplo, ciertos bienes o servicios, las denominadas necesidades básicas o la capacidad para lograr ciertos desempeños (o funcionamientos) fundamentales de la persona (Cepal 2001)⁷. Esto hace que la pobreza sea una definición relativa ya que las condiciones por las que una persona u hogar sean considerados pobres cambian en el tiempo y el espacio.

⁷ Feres, Juan Carlos y Mancero, Xavier (2001). Enfoques para la medición de la pobreza. Breve revisión de la literatura. Serie de Estudios Estadísticos y Prospectivos Cepal. Santiago de Chile. Citando a Spicker (1999), menciona once posibles formas de interpretar palabra "pobreza": *necesidad, estándar de vida, insuficiencia de recursos, carencia de seguridad básica, falta de titularidades, privación múltiple, exclusión, desigualdad, clase, dependencia y padecimiento inaceptable.*

Los debates más importantes sobre el concepto de la pobreza han sido de dos tipos: a) sobre su origen y b) sobre sus métodos de medición. Ambos temas tienen correlación con el tipo de aproximación de política que se implemente.

Sobre el origen de la pobreza, según Verdera (2007), existen al menos cuatro enfoques principales: el enfoque de los activos de los pobres, el enfoque de derechos o titularidades, el enfoque de exclusión social y el enfoque estructural. Cada uno de estos enfoques trae implícita una serie de recomendaciones de política, y formas de medición específicas.

Cuadro N° 4. Enfoques sobre los orígenes de la pobreza

Enfoque	Descripción
El enfoque de los activos de los pobres,	Las familias son propietarias de varias formas de activos o capital. Los pobres podrán dejar su situación de pobreza si utilizan mejor sus activos. No se toma en cuenta el rol de los pasivos, de los pobres. Las implicancias de política tienen que ver con redistribución de activos.
El enfoque de derechos o capacidades	La pobreza es la falla en alcanzar ciertas capacidades mínimas o básicas. Una capacidad es un rasgo de una persona en relación a los bienes. Las capacidades reflejan la libertad de hacer, es decir, logra funcionamientos o desempeños específicos (lo que logra hacer o ser al vivir una persona). La tenencia de bienes es valorada en relación a las capacidades que generan en las personas. Así, la calidad de vida debería valorarse en relación a la capacidad para lograr desempeños valiosos.
El enfoque de la exclusión social	Las personas enfrentan una escasez crónica de oportunidades y de falta de acceso a servicios básicos de calidad, a los mercados laborales y de crédito, a condiciones físicas y de infraestructura adecuadas, y al sistema de justicia, debido a prácticas sociales, económicas y culturales.
El enfoque estructural	La pobreza es producto de fuerzas estructurales dinámicas. La pobreza es funcional al sistema capitalista, y sirve como elemento de disciplina para la mano de obra.

Fuente: Verdera (2007) La Pobreza en el Perú. Un análisis de sus causas y de las políticas para enfrentarla.

Asimismo, sobre los métodos de medición de la pobreza, los más usuales son el método de línea de Pobreza (LP) y el de necesidades básicas insatisfechas (NBI). El método de línea de pobreza o de los ingresos, establece una canasta mínima de consumo debajo de la cual se expresa la situación de carencia. El método de Necesidades Básicas Insatisfechas, establece necesidades específicas, en varias dimensiones, cuya no satisfacción también reflejan la situación de carencia característica de la pobreza. También existen otros métodos: el método integrado de medición de pobreza, que en realidad no es un método adicional sino una tipología de pobres⁸, y el método del Déficit Calórico, que compara la ingesta de calorías necesarias frente a lo consumido. Complementariamente, se usa el indicador de desigualdad (GINI), para determinar la desigualdad en la distribución de ingresos en un país.

⁸ Cabe enfatizar que estos son los métodos más frecuentes en las estadísticas oficiales peruanas y de varios países de América Latina. Existen otras dimensiones de la pobreza que son capturadas a través de otras aproximaciones, como por ejemplo, el indicador de desarrollo humano que utiliza las Naciones Unidas.

Cuadro N° 5. Métodos más comunes de medición de la pobreza

Método	Descripción
Método de Línea de Pobreza (LP)	<p>Tiene dos componentes:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Primero, se requiere estimar una canasta básica de consumo como norma para decidir entre pobres y no pobres. Para la canasta alimentaria, se toma en cuenta el requerimiento calórico mínimo para un grupo de referencia y el gasto necesario que eso implica. Generalmente, a partir de dicha canasta y utilizando la inversa del coeficiente de Engel, se estima una canasta no alimentaria (servicios mínimos de vivienda, vestido, educación, salud, transporte, etc.). La suma de la canasta alimentaria y no alimentaria es la canasta mínima de consumo, o línea de pobreza, debajo de la cual se dice que el hogar es pobre. • Segundo, se requiere definir un indicador para reflejar la pobreza. Los más comúnmente utilizados son tres: <ul style="list-style-type: none"> • Incidencia, que consiste en contar a todos los que no cubren la línea de pobreza y comparar dicho número con la población total. • Intensidad (brecha). Consiste en identificar cuanto de la línea de pobreza le falta a los pobres para salir de su situación de carencia. • Severidad. Mide la variación de las diferencias al interior del grupo de pobres.
Método de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)	<p>Las NBI se definen usualmente considerando carencias y vulnerabilidad. En el caso peruano (según el INEI), los indicadores de NBI fueron:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Hogares en Viviendas con características físicas inadecuadas o en viviendas improvisadas (de cartón, lata, ladrillos y adobes superpuestos, etc.). • Hogares en Viviendas con Hacinamiento: habitan más de tres personas por cuarto. • Hogares en Viviendas sin desagüe de ningún tipo. • Hogares con Niños de 6 a 12 que no asisten a la escuela. • Hogares con alta dependencia económica: cuando no existe ningún miembro ocupado y el jefe de hogar sólo cuenta con primaria incompleta o menos. <p>Los hogares que tienen alguna necesidad básica insatisfecha son considerados pobres. Debido a que este método se concentra en la estimación de carencias; es decir las fuentes de la pobreza, se le conoce como el método directo de estimación de pobreza.</p>
Método Integrado ⁹	<p>El método Integrado de Pobreza es la conjunción del método de la Línea de Pobreza y el método de las Necesidades Básicas Insatisfechas.</p> <p>El método parte por reconocer la complementariedad entre los dos métodos desarrollados anteriormente, así algunas necesidades que no son tomadas en cuenta por un método, si son consideradas por el otro. Esta complementariedad se da incluso a nivel de implicancias de política.</p> <p>A partir de esto se señala que el método de línea de pobreza y el de Necesidades Básicas Insatisfechas estarían midiendo una “pobreza coyuntural” y una “pobreza estructural” respectivamente. Así el método integrado ha dado lugar a la definición de nuevas categorías del enfoque de pobreza absoluta permitiendo diferenciar tres segmentos de grupos de pobres.</p> <p>Entonces, es a partir de la combinación de estos dos métodos, que encontramos que los pobres están conformados por aquellos considerados: Pobres crónicos, pobres recientes y pobres inerciales (ver Cuadro N° 6).</p>

9 Fuente: “Características y factores determinantes de la pobreza en el Perú”. INEI - Junio 2000.

Continuación cuadro

Cuadro N° 5. Métodos más comunes de medición de la pobreza

Método	Descripción
Déficit Calórico	<p>Otro indicador, menos común, es la medición de la pobreza según la ingesta de calorías (Déficit Calórico) de las personas, que mide la cantidad de calorías que necesita consumir una persona adulta promedio para vivir. La Organización Mundial de la Salud toma como referencia la necesidad de 2100 calorías diarias para individuos mayores de 10 años con niveles de actividad física moderada.</p> <p>El Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) realiza el cálculo de las deficiencias calóricas mediante la comparación del consumo de calorías adquiridas mediante compra, autoconsumo, pago en especie y transferencia de instituciones públicas y privadas, frente a los requerimientos calóricos de cada individuo según sexo y edad.</p>
Indicador de desigualdad	<p>El coeficiente Gini es un indicador que mide el grado de desigualdad en la distribución del ingreso de un país (sociedad). Se determina a partir de la curva de Lorentz la cual se construye agrupando a la población según sus niveles de ingreso (quintiles o deciles), para visualizar en una curva cuánto del ingreso total del país le corresponde a cada grupo, en orden ascendente.</p> <div data-bbox="533 943 1265 1267" style="border: 1px solid black; padding: 10px; margin: 10px 0;"> </div> <p>En el gráfico anterior, el coeficiente de Gini se calcula dividiendo el área A entre el área (A+B). Cuando el coeficiente es igual a 1, significa desigualdad máxima; por el contrario, cuando es igual a 0, significa completa igualdad.</p>

Fuente: Elaborado en base a Cepal (2001).

Un último tema es que la pobreza no es única y de hecho eso se refleja en los diversos estudios sobre tipos de pobres que existen. No todos los pobres están en esa situación por la misma razón, lo cual implica que cuando se habla de “los pobres” no se trata de un grupo homogéneo susceptible de políticas similares. Por el contrario, existe una importante heterogeneidad de situaciones de pobreza con necesidades y demandas de política diferentes. En ese sentido, se han propuesto diversas formas de clasificar a los pobres.

Cuadro N° 6. Tipos de pobres

Método	Descripción
Por tipo de medición	<p>Los métodos de medición de la pobreza mencionados miden dos caras distintas de la pobreza, uno mide el corto plazo a través de los ingresos o gastos, el otro el largo plazo a través de satisfactores de necesidades más estructurales. Por ello, al hacer una comparación de ambos métodos surge el Método Integrado. Este método en realidad permite una clasificación de pobres en cuatro grupos.</p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Pobres crónicos</i>: aquellos cuyo ingreso/gasto es inferior a la línea de pobreza y tienen al menos una necesidad básica insatisfecha. • <i>Pobres inerciales</i>: aquellos que tienen alguna necesidad satisfecha pero que cuyo ingreso/gasto es superior a la línea de pobreza. Este es un grupo muy vulnerable que podría tener episodios dentro y fuera de la pobreza de un año a otro. • <i>Pobres recientes</i>: aquellos que no tienen necesidades básicas insatisfechas pero su ingreso/gasto es inferior a la línea de pobreza. Estos son hogares que pueden estar sufriendo desempleo de sus principales perceptores de ingresos. • <i>Los integrados socialmente</i>: aquellos cuyo ingreso es superior a la línea de pobreza y no presentan NBI
Por temporalidad	<ul style="list-style-type: none"> • Pobreza transitoria, aquellos que son pobres por un período de tiempo. Pueden entrar y salir de la pobreza de manera prolongada. • Pobreza crónica. Son pobres siempre o por mucho tiempo. Es el núcleo duro de la pobreza.
Por intensidad	<ul style="list-style-type: none"> • Pobreza extrema. De acuerdo a la medición por línea de pobreza, serían aquellos que no cubren la canasta alimentaria. • Pobreza no extrema. De acuerdo a la medición por línea de pobreza, serían aquellos cuyos ingresos les alcanzan para cubrir la canasta alimentaria pero no para cubrir la canasta total (alimentaria más no alimentaria).
Por la norma de comparación	<ul style="list-style-type: none"> • Pobreza absoluta: toma en cuenta el costo de una canasta mínima esencial de bienes y servicios y considera como pobres a todos aquellos cuyo consumo o ingreso está por debajo de este valor. • Pobreza relativa: considera al grupo de personas cuyo ingreso se encuentra por debajo de un determinado nivel. Por ejemplo, en algunos países se considera como pobres a todos aquellos que tienen remuneraciones inferiores a la mitad del ingreso promedio

Fuente: Elaboración propia

A manera de ejemplo, y para tener una idea de las dimensiones de esta discusión, en el cuadro N°7, podemos observar que, entre 2003 y 2006, el 67% de los hogares experimentaron algún episodio de pobreza. Es decir, algunos hogares salen temporalmente de la condición de pobreza de un año a otro (pobres transitorios). A la inversa, solo el 22% de los hogares (un tercio de los pobres), fue pobre los cuatro años seguidos (pobres crónicos), aunque esta cifra se incrementa en el caso del sector rural. Las características y determinantes de cada tipo de pobreza son diferentes.

Cuadro N° 7. La pobreza no es estática

	Ningún año pobre	Al menos 1 año pobre	1 año	2 años	3 años	4 años
Panel 1998-2001						
Perú total	32%	68%	15%	14%	14%	25%
Lima Metropolitana	45%	55%	22%	15%	10%	8%
Urbano	48%	52%	16%	11%	12%	13%
Rural	14%	86%	12%	16%	17%	41%
Panel 2003-2006						
Perú total	33%	67%	16%	14%	15%	23%
Lima Metropolitana	46%	54%	22%	14%	11%	8%
Urbano	40%	60%	18%	14%	13%	16%
Rural	22%	78%	14%	15%	18%	33%

Fuente: INEI (2002) Panel 1998-2001 y Panel 2003-2006 de ENAHO. Elaboración Propia.

1.2 La política social del Estado

Además de la política económica y de empleo, que son vitales para la generación de ingresos en el país, el Estado gestiona políticas y programas sociales que involucran un porcentaje sustantivo del presupuesto nacional. El gasto social esta conformado por el gasto previsional y el gasto no previsional. Según datos del Ministerio de Economía, las estimaciones más recientes indican que para el año 2007 el gasto social no previsional del Estado representó un 5.3 % del PBI y aproximadamente un 35.4% del gasto público (Cuadro A2 del anexo).

Diversos estudios coinciden en señalar algunos problemas en el desempeño del gasto social no previsional del Estado¹⁰:

- **Elevadas filtraciones.** Es decir, un importante número de beneficiarios actuales de los programas no cumplen con los requisitos que los programas establecen para acceder a ellos. Un sub tópico, alrededor de este tema es que por lo general los programas definen mecanismos para el ingreso de beneficiarios pero no mecanismos de salida, es decir, no existen mecanismos claros de graduación en la mayor parte de los programas. Otro tema asociado es la subcobertura, es decir, muchos potenciales beneficiarios que no son atendidos.

10 El Plan de Reforma de los Programas Sociales, señala que los problemas principales son:

- Intervención desarticulada de los programas sociales,
- Duplicidades en intervención, subcobertura, problemas de filtración y discrecionalidad,
- Ausencia de un esquema de intervención planificada en base a metas por lograr
- Limitaciones en el seguimiento y evaluación de impacto ya que no se cuenta con información objetiva, consistente y detallada,
- Ausencia de esquemas eficientes de identificación de beneficiarios,
- Exagerados gastos administrativos y
- Desconexión entre los bienes que se entregan y el desarrollo de la zona.

- **Bajo nivel de articulación y yuxtaposición institucional.** La forma de funcionar que tiene el Estado peruano en materia social es a través sus programas. Estos están distribuidos a lo largo del país, pero el proceso típico de estos programas es que nace y empieza a ampliarse, a veces cubriendo territorios en los que ya están otros programas, y/o hasta ejecutando acciones de otros programas en territorios donde no hay dichos programas que puedan dar sostenibilidad a la intervención.
- **Limitaciones en el seguimiento y evaluación de impacto.** Los programas sociales no cuentan con información objetiva, consistente y detallada.

Lo expuesto se ha traducido en mayor o menor medida, en algunos documentos de política. Entre los documentos que actualmente definen los lineamientos de la política social del país destacan tres: el Plan de Nacional de Superación de la Pobreza, el Plan de Reforma de los Programas Sociales y el Marco Social Multianual.

Cuadro N° 8. Principales documentos de política social en Perú

Documento	Descripción
Plan Nacional para la superación de la pobreza ^{al} .	<p>El Plan Nacional para la Superación de la Pobreza tiene como principal objetivo “<i>superar la pobreza asegurando el desarrollo humano de la población de menores ingresos y de grupos vulnerables</i>”. Los ejes sobre los que gira dicho Plan, son los siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Desarrollo de capacidades humanas y respeto de los derechos fundamentales. El objetivo es brindar y garantizar un mínimo de servicios de salud, alimentación, nutrición, educación vivienda y acceso al agua priorizando el desarrollo del capital humano y preservando a la población en situación de pobreza extrema y pobreza de cualquier pérdida del mismo. También contempla la promoción de la ciudadanía en pos de una real participación en las decisiones políticas. La prioridad es la protección integral de todos los niños y niñas de cualquier daño que afecte su desarrollo y potencial, con especial énfasis en el grupo de madres y niños menores de 24 meses. • Promoción de oportunidades y capacidades económicas. Los objetivos son incrementar los activos y mejorar los ingresos y el empleo permanente a fin de mejorar el acceso de estas poblaciones a mercados de trabajo, de crédito, de bienes o servicios, a infraestructura socio económica básica ó incrementando sus activos productivos. La orientación hacia las MYPES, así como el proveer atención al desarrollo de ciudades intermedias marcarán este objetivo.
Plan Nacional para la superación de la pobreza ^{al} .	<ul style="list-style-type: none"> • Establecimiento de una red de protección social que opere frente a riesgos de diferentes orígenes ya sean éstos naturales o producidos por el hombre y que afectan principalmente a los individuos, familias y comunidades en situación de pobreza extrema y mayor vulnerabilidad social. Se trata de reducir los riesgos que afectan a estos segmentos poblacionales, a fin de mitigarlos (o aliviarlos en caso de que se produzcan) y proteger a las personas y sus familias de sus efectos. La prioridad de esta red son los niños menores de tres años y mujeres embarazadas.

Continuación cuadro

Cuadro N° 8. Principales documentos de política social en Perú

Documento	Descripción
Plan de Reforma de los programas sociales ^{b/} .	<p>El Plan Nacional de Reforma de los Programas Sociales busca incrementar la eficiencia del gasto social. Plantea la reorganización y reorientación de los programas sociales según los ejes mencionados anteriormente: Los programas sociales agrupados según estos criterios absorberán los recursos (monetarios, humanos y de organización) de los programas sociales existentes antes de la reforma. Desde el punto de vista administrativo, se plantean que la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales (CIAS) será la Autoridad Social.</p> <p>Contempla que la Secretaría Técnica del CIAS (ST-CIAS) será la responsable de la formulación de los lineamientos de política multisectorial, del planeamiento de alternativas de intervención, y de prioridades de asignación de los recursos. Coordinará con el INEI y MEF el establecimiento de prioridades. La Comisión de Desarrollo Social, coordinará la ejecución de los programas sociales en función de las propuestas de la Secretaría Técnica. Se plantea además, la necesidad de un Sistema de Focalización Único como base para todos los programas sociales a fin de reducir la subcobertura y filtración y que la planificación de cada entidad sea por resultados.</p>
Marco Social Multianual (MSM)	<p>Es un documento derivado del Plan de Reforma de Programas Sociales y coordinado por la ST-CIAS. La idea es que de manera análoga al Marco Macroeconómico Multianual sea el documento guía para que cada programa social defina sus objetivos, resultados e impactos a lograr en cada año, y establezca las prioridades y montos de la inversión social en vista a la consecución de metas de mediano plazo en cuanto a indicadores de resultados e impacto. Así, el MSM cumple con 3 propósitos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Establecer lineamientos básicos de la política social de acuerdo a las necesidades más urgentes de la población en pobreza y pobreza extrema en un trabajo conjunto de los Programas Sociales, • Priorizar el gasto social multianual, de este modo, bajo proyecciones de producción por región de acuerdo a distintos períodos, es importante para la Política Social alcanzar los resultados esperados con el fin de reducir la pobreza en las zonas más vulnerables del país, teniendo incluso una “programación del gasto social” que opera de acuerdo a las prioridades de cada zona, y, • Diseñar la política y los programas sociales, que tiene tres objetivos para el cumplimiento paralelo: vincular la política económica con la social, establecer objetivos y metas comunes a todos los sectores y programas sociales, y, por último, integrar crecientemente los componentes de desarrollo de capacidades y de oportunidades económicas.

Fuentes: a/. DS N°064-2004-PCM; b/ DS N° 029-2007-PCM

Estos lineamientos han estado acompañados de acciones o estrategias específicas iniciadas en los últimos años. Las más importantes de estas estrategias son: el Sistema de focalización de Hogares (SISFOH), la estrategia de Presupuestos por Resultados, la fusión de los programas sociales y la Estrategia Crecer (ver Cuadro N°9).

Cuadro N° 9. Principales estrategias para la reducción de la pobreza

Estrategia	Descripción
Sistema de Focalización de Hogares— (SISFOH) RM 399-2004-PCM	<p>Creado en el año 2004, se trata básicamente de un mecanismo de focalización que contiene: a) un índice socioeconómico para clasificar distritos en función de sus niveles de pobreza y b) una ficha socioeconómica única para identificar hogares beneficiarios. El SISFOH está pensado como un instrumento para proveer de información necesaria a los programas sociales, quienes a su vez remitirán a la Unidad Central de Focalización (UCF) sus padrones de beneficiarios. Para la implementación práctica se ha separado el proceso:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Por un lado, la elaboración de un padrón general de hogares el cual será único, tanto urbano como rural, y lo administrará el SISFOH. • Por otro lado, el empadronamiento de los hogares estará dividido entre SISFOH – que se hará cargo de los distritos urbanos del país, y el Programa Juntos que se hará cargo de los distritos rurales. En distritos muy pequeños en población y muy dispersos en el espacio, probablemente no se empadrona, y la focalización será universal al interior de ellos. En este caso al registrar al beneficiario se registrarán las características del hogar mediante declaración jurada.
Presupuestos por Resultados (PPR)	<p>Se trata de una nueva forma de hacer presupuestos públicos en el país, ya no basándose en indicadores de insumos, sino de resultados observables. Según la norma correspondiente, <i>“el Presupuesto por Resultados es un esquema de presupuestación que integra la programación, formulación, aprobación, ejecución y evaluación del presupuesto, en una visión de logro de resultados a favor de la población, retroalimentando los procesos anuales para la reasignación, reprogramación y ajustes de las intervenciones”</i>. Como un resultado no necesariamente depende únicamente de un programa, la norma contempla que cada programa estratégico tiene una entidad responsable que debe coordinar con una serie de otras instituciones para el logro de los resultados propuestos. También establece las siguientes definiciones precisas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Resultado Final (RF) es el cambio logrado en el largo plazo en el estado de la población, como consecuencia de las intervenciones realizadas por las entidades y otros actores. • Resultado Intermedio (RI) es el cambio logrado en el mediano plazo que conduce a lograr el Resultado Final. Entre el Resultado Intermedio y el Resultado Final existe un vínculo de causalidad sustentado en evidencias. Se precisa que el RI no dependa exclusivamente de la gestión de una entidad sino de múltiples responsables al igual que el RF. • El Producto se obtiene directamente del conjunto de intervenciones priorizadas sobre la base de evidencias. Estas intervenciones pueden ser realizadas por una o más entidades de los diferentes sectores y niveles de gobierno. • El Subproducto permite el logro del Producto y es consecuencia de las intervenciones que pueden ser realizadas por entidades de los diferentes sectores y niveles de gobierno.
Presupuestos por Resultados (PPR)	<p>Se añade que a nivel departamental, los Gobiernos Regionales son responsables de la planificación, seguimiento, y evaluación de los valores previstos a alcanzar a nivel de resultado final, resultado intermedio, productos y subproductos, de los cinco Programas Estratégicos contemplados. Para tales efectos, deben coordinar la gestión de las acciones planificadas tanto con el responsable nacional respectivo, como con las autoridades locales correspondientes.</p>

Continuación cuadro

Cuadro N° 9. Principales estrategias para la reducción de la pobreza	
Estrategia	Descripción
Fusión de programas sociales	<p>El proceso de fusión de los programas sociales, derivado del Plan Nacional de Superación de la Pobreza, propone el agrupamiento de los mismos según tres criterios:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Programas de desarrollo de capacidades humanas y respeto de los derechos fundamentales: se incluye programas relacionados a Salud preventiva y/o asistencial; acceso/ mejoramiento de la educación básica; apoyo alimentario; asistencia nutricional; acceso a vivienda y saneamiento; identificación a ciudadanos. • Promoción de oportunidades y capacidades económicas, que incluye oportunidades empresariales no agrícolas, oportunidades empresariales agrícolas, inserción laboral, infraestructura social y/o productiva. • Una red de protección social, que incluye el apoyo/protección a poblaciones vulnerables. <p>Los grupos resultantes absorberán los recursos (monetarios, humanos y de organización) de los programas sociales existentes antes de la reforma. Como consecuencia de esta medida, de 82 programas existentes se han reducido a 26.</p>
La Estrategia Crecer	<p>Es una <i>“estrategia de intervención articulada de las entidades públicas que conforman el gobierno nacional, regional y local y de entidades privadas que se encuentren directamente o indirectamente vinculados con la lucha contra la desnutrición crónica infantil, especialmente en las niñas y niños menores de 5 años”</i>. Para llevarla a cabo, se plantea:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Mejorar las prácticas alimentarias y nutricionales en base a productos de la zona, • Lograr el acceso a la “identidad” de la población objetivo. • Promover comunidades y municipios saludables (cocinas mejoradas, letrinas). • Incrementar el número de madres alfabetas. • Incrementar el número de niñas y niños menores de 5 años de edad y madres gestantes con atención integral en salud, alimentación y nutrición. • Incrementar el número de niñas y niños con crecimiento normal. • Ampliar la cobertura del servicio de agua y saneamiento. <p>Con esto se espera que los diferentes Programas Sociales apunten al objetivo de reducir la desnutrición en la población objetivo en los ámbitos de intervención determinados. Para que esta estrategia se lleve a cabo se requiere de la identificación de los ámbitos de intervención (se realizará a través de información del INEI y del Centro Nacional de Alimentación y Nutrición - CENAN) y de la identificación de las familias beneficiarias (focalización individual que se realizará a través del SISFOH). Los gobiernos regionales y locales, deben preparar planes coordinados de intervención.</p>

A todo esto hay que añadir que también existen estrategias sectoriales en temas específicos que son de importancia para los programas sociales, como la estrategia de seguridad alimentaria por ejemplo (DS N° 066-2004-PCM). La Estrategia de Seguridad Alimentaria, proyectada para el período 2004-2015, tiene por objetivo “prevenir los riesgos de deficiencias nutricionales y reducir los niveles de malnutrición, en especial en las familias con niños y niñas menores de cinco años y gestantes, y en aquellas en situación de mayor vulnerabilidad; promoviendo prácticas saludables de consumo alimentario e higiene, y asegurando una oferta sostenible y competitiva de alimentos de origen nacional”¹¹.

11 Las metas de esta estrategia son:

- Reducción de la desnutrición crónica en niños menores de cinco años de 25 a 15%.
- Reducción de la anemia en menores de 36 meses y en mujeres gestantes de 68% y 50% respectivamente, a menos del 20% en ambos grupos

1.3 Principales actores de las políticas sociales

Si se considera el ciclo por el que atraviesan los programas, desde su diseño hasta su finalización, los principales actores son: el o los organismos que proponen o conciben los programas, las entidades de aprobación especialmente, el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) donde se realiza la aprobación presupuestal, el programa mismo, la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales y el Sistema Nacional de Control.

Cuadro N° 10. Principales instituciones/actores de las políticas sociales

Actor	Descripción/rol
Sector social	Son las principales entidades que diseñan y ejecutan programas sociales. En algunos casos, los programas tienen administración autónoma del propio sector. En otros casos, los programas se encuentran descentralizados y el rol de los sectores es de coordinación y seguimiento.
MEF	Evalúa los proyectos o iniciativas de los diversos sectores de la administración pública en relación a la creación o permanencia de programas sociales. Esta evaluación se divide en dos: a) aquellas orientadas a inversión pública, se canalizan a través del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) que tiene reglas específicas para la presentación, evaluación y aprobación de los proyectos y b) aquellas orientadas a generar o mantener el gasto corriente, se canalizan a través de la Dirección General de Asuntos Económicos y Sociales (DGAES) del MEF.
PCM-CIAS	Es el ente rector en política social. Según la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (Ley N° 29158), la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales, es la 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. El D.S. N° 029-2006-PCM, establece que tiene funciones normativas, de planificación, orientación, articulación y evaluación. El secretario técnico de la CIAS debe presentar regularmente un informe de avance del cumplimiento en las prioridades de la política social. Para esto, con el apoyo de la Secretaría de Coordinación de PCM, convoca a sectores y otros para brindar apoyo técnico en el desarrollo de temas orientados al cumplimiento de dichas prioridades.

- reducción del porcentaje de niños menores de 36 meses y mujeres gestantes con prácticas inadecuadas de alimentación y nutrición de 60% a 40%;
- reducción de hogares con déficit de acceso calórico de 35.8% a 25% cerrando brechas urbano rural.
- Incrementar el superávit en la Balanza Comercial de alimentos.
- Aumento en la disponibilidad per cápita diaria de calorías procedente de alimentos de origen nacional en 10%.

Continuación cuadro

Cuadro N° 10. Principales instituciones/actores de las políticas sociales

Actor	Descripción/rol
<p>Contraloría General de la República (CGR)</p>	<p>Según la ley N° 27785, La Contraloría General es el ente técnico rector del Sistema Nacional de Control, dotado de autonomía administrativa, funcional, económica y financiera, que tiene por misión dirigir y supervisar con eficiencia y eficacia el control gubernamental, orientando su accionar al fortalecimiento y transparencia de la gestión de las entidades, la promoción de valores y la responsabilidad de los funcionarios y servidores públicos, así como, contribuir con los Poderes del Estado en la toma de decisiones y con la ciudadanía para su adecuada participación en el control social.</p> <p>De acuerdo al ROF, de la Contraloría General, la Gerencia de Programas Sociales es la encargada de emitir normas y procedimientos para el control de los programas sociales, de evaluarlos para identificar áreas de interés para el ejercicio del control; y de analizar los resultados del control de estos programas, emitiendo informes con recomendaciones orientadas a mejorar su gestión.</p> <p>Los lineamientos para el control de programas sociales (RC N° 027-2008-CG) describen los elementos que se requieren para el diseño, ejecución y evaluación de impacto de los programas sociales. Entre ellos se menciona que el diseño de los programas sociales debe considerar un estudio de línea de base que contenga los indicadores mínimos que sirvan para evaluar el cumplimiento de sus objetivos y metas.</p>
<p>MIMDES</p>	<p>El Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, según el Reglamento de Organización y Funciones aprobado mediante DS N° 011-2004-MIMDES, tiene entre sus objetivos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Formular políticas y normas orientadas a promover la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres; • Contribuir a desarrollar capacidades y facilitar los procesos de emprendimiento social de los pobres a través de una adecuada educación, nutrición, protección y promoción familiar, procesos de integración y promoción de una cultura de paz; • Contribuir a desarrollar capacidades y superar la pobreza, promoviendo la igualdad y generación de oportunidades con un enfoque territorial a través del desarrollo y mejora de la infraestructura básica y productiva, la generación del empleo, el mejor acceso al mercado y el desarrollo de capacidades económicas para la competitividad; • Mejorar y asegurar el acceso de los grupos vulnerables y en situaciones de emergencia a los servicios sociales brindados por el MIMDES, como forma de contribuir a la reducción de la extrema pobreza; • Contribuir a superar las diversas formas de inequidad, exclusión y violencia social, especialmente de la infancia, la adolescencia, la mujer y el adulto mayor ejerciendo su función rectora en el marco de un Sistema Descentralizado de Garantías para el Desarrollo Humano y Social que articule los esfuerzos del Estado, la sociedad civil y el sector privado. • Establecer un Sistema para la Provisión de Servicios Sociales que implemente los Planes Nacionales, reestructurando las actuales formas de financiamiento, monitoreo, articulación y ejecución de los programas sociales a su cargo e implementar una gerencia social participativa por resultados. • Implementar un sistema de gestión descentralizada con un enfoque territorial de los programas sociales del sector, en el marco del proceso de modernización de la gestión del Estado • Consolidar al MIMDES como un organismo rector, moderno, eficiente y eficaz en su organización que garantice la transparencia, la neutralidad política y la ética en la gestión pública promoviendo servidores públicos conscientes y responsables.

Continuación cuadro

Cuadro N° 10. Principales instituciones/actores de las políticas sociales

Actor	Descripción/rol
Gobiernos subnacionales (regionales y locales)	Tienen responsabilidad en la ejecución de los programas sociales descentralizados. Adicionalmente, son responsables de la operación de algunos mecanismos como el padrón de beneficiarios. El DS 002-2008-MIMDES establece que la implementación, administración y actualización del Registro Unificado Regional de Beneficiarios de los Programas Sociales, está a cargo de los gobiernos regionales con apoyo técnico del Sistema de Focalización de Hogares - SISFOH y del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social.

Fuente: Elaboración propia en base a normas indicadas.

2 Definiciones específicas

No todos los programas sociales operan de la misma forma. Por ello, es necesario precisar algunas definiciones específicas sobre los mismos, en particular, en relación a sus diferentes tipos y diseños, los diferentes beneficiarios a los que se orientan, la forma en que funcionan y los indicadores de diseño y/o performance que utilizan.

2.1 Programa Social: definiciones y tipos

Desde el punto de vista más general, los programas sociales son un componente esencial de las políticas sociales. La política social involucra los lineamientos para crear, cambiar o mantener las condiciones de vida que conducen al bienestar de las personas. La política social se expresa a través de documentos, normas o leyes, y se materializa a través del gasto público social (aunque esta es solo la parte visible del concepto), que se materializa, entre otros, a través de los denominados programas sociales. Estos, a su vez, se ejecutan a través de proyectos específicos. Desde este punto de vista, los programas sociales son acciones concretas de las políticas sociales. Alternativamente, un programa puede ser entendido como un conjunto de proyectos que tienen un objetivo común.

1. En el caso peruano, en la actualización del inventario de programas de programas sociales (DS N° 080-2006-PCM), se define como “programa social” al *“conjunto de proyectos o actividades, interrelacionados entre sí que tienen un objetivo común y relacionado al desarrollo humano tanto a nivel de generación de capacidades de las personas como de condiciones básicas para su desempeño”*. Tiene las siguientes características:
 - Posee una unidad de gestión de actividades.
 - Sus objetivos son específicos.
 - Su población objetivo es específica.
 - Sus ámbitos de intervención son delimitados.
 - Tiene ejecución presupuestal independiente para sus actividades.
 - Cubre al menos uno de los ejes del Plan Nacional de la Superación de la Pobreza.

2. Más recientemente, según el DS N° 002-2008-MIMDES, se entiende como programa Social al *“conjunto estructurado de proyectos y actividades por el cual se transfieren recursos públicos que se ejecutan en instituciones públicas en el ámbito nacional, regional y local. Responden a los lineamientos de política de Estado y están orientados prioritariamente a resolver problemas de una población objetivo en situación de vulnerabilidad, exclusión o pobreza”*.
3. Las diferentes definiciones existentes en realidad muestran la enorme diversidad de formas en que los programas sociales se diseñan y ejecutan. Una vía para reducir esta dispersión puede ser el establecimiento de tipologías.

Cuadro N° 11. Clasificación de los programas sociales de reducción de la pobreza según diversas categorías

Dimensión	Tipos
Por el público al que se orientan	<ul style="list-style-type: none"> • Universales. Programas que tienen una cobertura completa de toda la población o todos los beneficiarios/participantes potenciales. • Focalizados. Programas que solo atienden a un segmento de la población seleccionada.
Según líneas de acción ^{a/}	<ul style="list-style-type: none"> • Beneficios sociales. Se trata de políticas permanentes y de corte asistencial que tienen por objetivo cubrir déficit de ingreso y consumo vinculados a la pobreza estructural. Son mayoritarios en América Latina • Gestión de riesgos sociales y vulnerabilidad. Intentan reforzar la capacidad de grupos más vulnerables para prevenir o sobrellevar efectos de episodios adversos. Por lo general tienen un plazo definido y en la práctica se han concentrado en medidas paliativas (después de los shocks) y menos en la prevención. • Programas orientados a grupos específicos. Su objetivo es atender necesidades de grupos considerados vulnerables. Existe bastante dispersión en la definición de unidad de intervenciones (grupos vulnerables, individuos, familias, hogares, comunidades). • Programas públicos orientados a la producción y el empleo. Su objetivo es procurar inclusión social reforzando la capacidad futura de los hogares más carenciados para generar ingresos autónomamente. Intentan mitigar la pobreza a largo plazo. • Orientación comunitaria y fondos de inversión social. Su objetivo es mejorar la situación de destinatarios y comunidades en que habitan. Intentan desarrollar capacidades locales de gestión y desarrollar el capital social de las comunidades.
Según reacción de los beneficiarios	<ul style="list-style-type: none"> • Activos. Se trata de programas o políticas que intentan generar una reacción en los beneficiarios de las intervenciones. Es decir, tratan de motivar reacciones en el comportamiento económico de los destinatarios, a fin de que salgan de la situación de carencia por sí mismos. En el tema laboral por ejemplo, las políticas de capacitación o mejora de competencias para el trabajo, son considerados políticas activas. • Pasivos. Programas que no requieren esa reacción. En el tema laboral, por ejemplo, los seguros de desempleo son considerados políticas de tipo pasivo. <p>Ambos son importantes. Los primeros, para superar la pobreza, los segundos para aliviarla y usualmente operan con mayor énfasis en tiempos de crisis y disminuyen en tiempos de crecimiento.</p>

Continuación cuadro

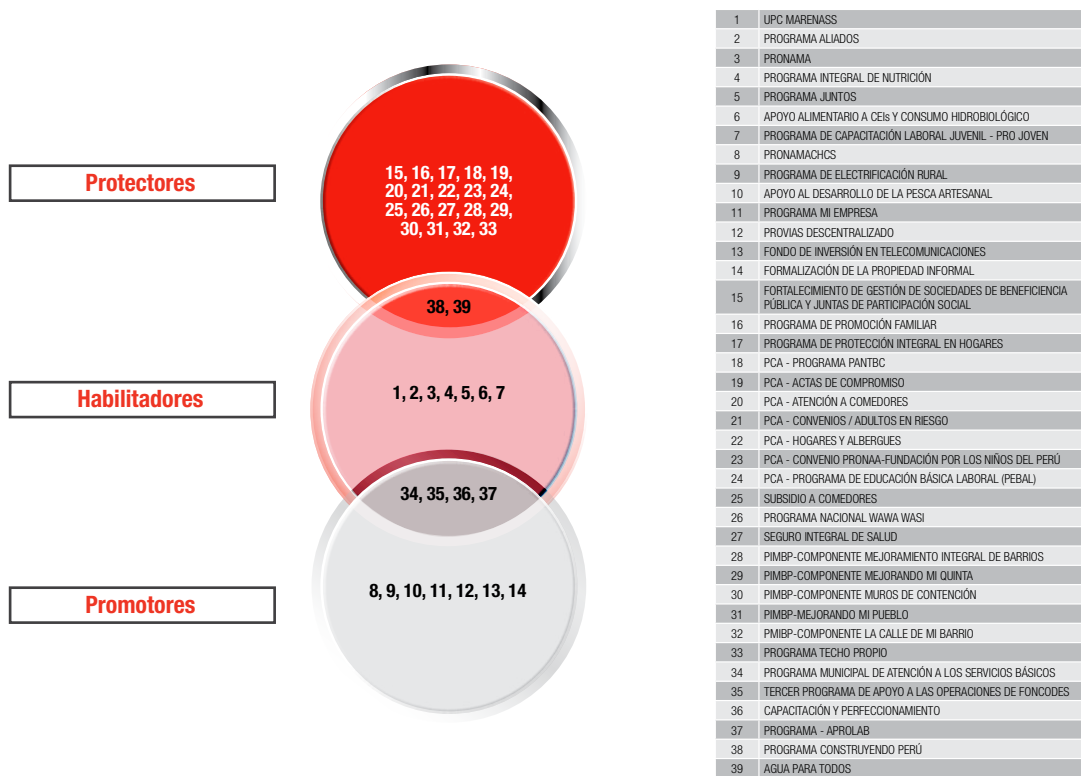
Cuadro N° 11. Clasificación de los programas sociales de reducción de la pobreza según diversas categorías

Dimensión	Tipos
Según ejes de la política social ^{b/}	<p>El MSM, en base a los ejes de la política social planteados en el Plan Nacional de Superación de la Pobreza (Eje 1: Desarrollo de capacidades humanas y respeto de los derechos fundamentales, Eje 2: Promoción de oportunidades y capacidades económica, Eje 3: Establecimiento de una red de protección social), añade la existencia de tres tipos de programas sociales en el Perú:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Protectores, que tienen como objetivo reducir la vulnerabilidad de la población en extrema pobreza en atención a su ciclo de vida. • Habilitadores, cuyo objetivo es desarrollar capacidades y habilidades de las personas o grupos en capacidad de aprovechar oportunidades (pobres no extremos: jóvenes y adultos) • Promotores, su objetivo es mejorar el acceso a oportunidades económicas de las personas en edad laboral. <p>Según el MSM, el éxito de la política social depende de una combinación adecuada entre estos tipos de programas en localidades y poblaciones específicas.</p>

Fuentes: Elaboración propia en base a documentos indicados. Notas: a/ Pardo (2003) b/ Marco Social Multianual (2008).

Los ejes no son perfectamente separables en todos los programas. Por ello, según lo reportado por los programas sociales a la Contraloría General de la República, estos programas pueden estar vinculados a uno o más ejes a la vez, tal como se aprecia en el gráfico N° 2, que muestra la cantidad de cada una de las categorías de programas. Se observa que los programas denominados protectores son los más numerosos, seguido de los programas habilitadores y finalmente los relacionados a la promoción de oportunidades económicas.

Gráfico N° 2 Tipos de programas sociales en Perú



Fuente: Gerencia de Programas Sociales - CGR(2008).

2.2 Beneficiario: definiciones y tipos

Los programas identifican beneficiarios que son su razón de ser. Se trata de la población meta a la que se destinan los esfuerzos y actividades del programa. Se suele utilizar diversas nomenclaturas para los beneficiarios: población objetivo, población meta, grupo meta o grupo focal, pero la idea fundamental es que esta población tiene en común algún atributo, carencia o potencialidad que precisamente el programa trata de modificar o desarrollar.

Usualmente se entiende que existen dos tipos de beneficiarios: los beneficiarios directos y los beneficiarios indirectos. Los beneficiarios directos son aquellos para los cuales se concibió el programa. Los beneficiarios indirectos, son aquellos que reciben impactos positivos, aun cuando no hayan sido tomados en cuenta en el diseño del proyecto. Este es un tema importante, especialmente a la hora de identificar errores de focalización.

En el caso peruano, el DS N° 002-2008-MIMDES define a los *beneficiarios* de los programas sociales como “*personas en situación de vulnerabilidad, exclusión o pobreza, que acceden temporalmente a bienes o servicios de uno o más programas sociales*”. En particular, es de interés generar un *Padrón de Beneficiarios*, definido como un documento que contiene de manera estructurada y sistematizada, información sobre los beneficiarios y el tipo de ayuda que reciben de los programas sociales.

El uso de un padrón de beneficiarios debe ser tomado como un instrumento de suma utilidad, pero que debe ser complementado con información del funcionamiento mismo de los propios programas y de sus beneficiarios.

2.3 Conceptos para el diseño de un programa social

El diseño de un programa social define en gran medida la forma en que se puede implementar el control. Por ejemplo, existen algunos programas que operan mediante concursos, los cuales difieren de aquellos que atienden permanentemente a sus beneficiarios. En general, existen algunos conceptos que son utilizados en el diseño que deben ser tomados en cuenta al momento de identificar los mecanismos de control de un programa social. En el cuadro 12 se presentan los principales conceptos involucrados.

Cuadro N° 12. Conceptos para el diseño de un programa social

Concepto/indicador	Descripción
Focalización	Se define como el proceso de asignar recursos hacia grupos específicos de población para cumplir un objetivo de política. Es decir, alude al “procedimiento de seleccionar a un grupo de beneficiarios a fin de asegurar que algunos programas y/o proyectos se orienten a ellos y solo a ellos. También ayuda a identificar con la mayor precisión posible la población objetivo (potenciales beneficiarios) y diseñar el proyecto con referencia a las características del grupo.
Línea de Base	Se trata de la primera medición de los indicadores contemplados en el diseño de un programa social, y permite conocer la situación de los mismos al momento de iniciarse el programa. El método más empleado para la elaboración de la línea de base es la elaboración de una encuesta, pero también se pueden crear estas líneas a partir de la convocatoria a grupos focales o la revisión de documentos. Para establecer una línea de base lo primero a identificar es la población objetivo. Sobre esta base, debería ser posible realizar las encuestas o cualquier medición para la estimación de la línea de base.

Continuación cuadro

Cuadro N° 12. Conceptos para el diseño de un programa social

Concepto/indicador	Descripción
Graduación	<p>Se refiere al establecimiento de mecanismos de salida o finalización de la participación de los beneficiarios en los programas. Es uno de los temas menos desarrollados en la actualidad. Existen diversas modalidades:</p> <ul style="list-style-type: none"> • En algunos programas, se asume que la graduación será espontánea y que el beneficiario decidirá cuando terminará su participación. Es usual en programas con algún mecanismo de auto focalización. • En otros casos, se establecen plazos específicos para la participación (ejemplo: un trabajo de cuatro meses en Construyendo Perú). • También se establecen mecanismos de salida, como el paso a otro programa del Estado o a instancias de colaboración más específicas después de un tiempo de participación.
Condicionalidad	<p>Se refiere a una serie de condicionamientos requeridos por los programas sociales para la asignación de recursos a sus beneficiarios potenciales. Por ejemplo, las asignaciones del Programa JUNTOS están condicionadas a que los hogares beneficiarios envíen a los menores al colegio; de no cumplirse con este requisito, los beneficiarios pierden temporalmente la asignación que les hace el programa.</p>
Contraprestación	<p>Son ciertos compromisos que asumen los beneficiarios de un programa social para participar en el mismo. Existen diversos tipos de contraprestaciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Contraprestación laboral: los beneficiarios deben comprometerse a participar en actividades de capacitación o laborales en ámbitos comunitarios, con una dedicación de horas diarias especificada. • Cofinanciamiento. En algunos casos, ciertos programas requieren cofinanciamiento por parte de los beneficiarios para poder ejecutar proyectos específicos. Estos cofinanciamientos pueden tomar la forma de contribuciones en efectivo o en especie (semillas, uso de infraestructura, etc.).
Tercerización	<p>Es un proceso mediante el cual, se externaliza hacia instituciones o contratistas autónomos, determinadas funciones o actividades del propio programa. A veces se terceriza actividades centrales (la producción o la distribución de productos, la selección de beneficiarios, etc.), aunque es más común en procesos como la supervisión o contratación de servicios especiales.</p>
Participación social	<p>Algunos programas buscan incentivar la participación ciudadana de manera explícita. Se puede realizar en diferentes niveles: a) consulta (informar y dialogar), b) representación en toma de decisiones, c) participación en la gestión e d) influencia en la definición de los objetivos.</p>
Vigilancia social	<p>Es un nivel superior de participación en los programas. El proceso de vigilancia social requiere definir: qué se vigila, quién vigila y cómo se vigila. Algunos programas incluyen mecanismos de vigilancia incorporando actores independientes como la iglesia o instituciones de la sociedad en general o de la población beneficiaria.</p>
Rendición de cuentas	<p>Es un concepto asociado al de responsabilidad y obligación. Se le suele asociar a la responsabilidad de responder por un desempeño particular ante las expectativas de distintas audiencias o partes interesadas.</p>

Fuente: Elaboración propia en base a textos citados en la bibliografía

De los conceptos mencionados en el cuadro anterior el más conocido es el de la focalización (ver recuadro N° 1). La idea surge como respuesta a la escasez de recursos para implementar políticas sociales universales, y como consecuencia de la constatación de que intervenciones en los grupos más pobres, reducen más rápidamente los índices de severidad de la pobreza. Cuando, la focalización no se realiza de manera adecuada, aparecen los denominados “errores de focalización” cuya naturaleza y dimensiones detallaremos más adelante.

Recuadro N° 1. Focalización

La Focalización introduce un enfoque selectivo en el diseño de programas sociales especialmente cuando no existen suficientes recursos para aplicar acciones universales (Brawermann y Minujin, 1991). Se define como el proceso de asignar recursos hacia grupos específicos de población para cumplir un objetivo de política. Es decir, alude al “procedimiento de seleccionar a un grupo de beneficiarios a fin de asegurar que algunos programas y/o proyectos se orienten a ellos y solo a ellos. Existen tres grandes métodos de focalización (Coady, Grosh y Hoddinot, 2002).

- **Focalización Individual:** identifica explícitamente a individuos u hogares considerados pobres. Para este fin se utilizan metodologías como:
 - Test de medios, que consiste en comparar los recursos económicos de los individuos con algún límite máximo para ser acreedor de programas como seguro de desempleo o tickets alimentarios. Requiere mucha información confiable sobre medios económicos de los individuos
 - Proxy de medios. Cuando no se tiene mucha información sobre los recursos de los individuos, se buscan indicadores correlacionados. Usualmente estos indicadores se traducen en fichas que se asocian a puntajes que ponderan la importancia de cada variable. Los puntajes definen la participación en un programa
- **En base a características del grupo.** Identifica a aquellos grupos que presentan las características generales de la población objetivo. Existen dos modalidades:
 - Focalización geográfica. Asigna recursos a áreas consideradas con mayores necesidades. Utilizan “mapas de pobreza”
 - Focalización por atributos demográficos. Asigna recursos a poblaciones consideradas más necesitadas que el promedio (niños, mujeres embarazadas, enfermos, etc.)
- **Auto focalización.** Los programas son abiertos a todos pero incluyen elementos que desincentivan la participación de ciertos colectivos. Tres mecanismos:
 - Costos de transacción. Ej. costo del tiempo dedicado al trabajo en programas de empleo, trabajo voluntario (aporte comunitario, comedores), aportes directos, colas, papeleo, etc.
 - Stigma. Varía según contexto y características del programa. Se puede promover a través de campañas publicitarias o a veces a través de la publicación de los beneficiarios. A veces esto puede desincentivar al público objetivo.
 - Calidad del programa. Ej. alimentos solo consumidos por pobres o alimentos nutricionalmente equivalentes pero de marcas diferentes en términos de prestigio.

2.4 Indicadores de desempeño de los programas sociales

La ejecución misma de un programa se puede analizar a través de ciertos indicadores generales o transversales¹². En el cuadro N° 13 se presentan los conceptos correspondientes y algunos indicadores generales asociados a los mismos.

Cuadro N° 13. Indicadores de desempeño de programas sociales

Dimensión	Concepto	Indicadores usuales
Eficacia	<p>Es la capacidad para producir el efecto deseado y el grado en que son alcanzados los objetivos de un programa social. Se refiere al grado de cumplimiento de los objetivos planteados, es decir, en qué medida el área, o la institución como un todo, está cumpliendo con sus objetivos, sin considerar necesariamente los recursos asignados para ello. Es posible obtener medidas de eficacia en tanto exista claridad respecto de los objetivos de la institución y/o el programa.</p> <p>El concepto de efectividad es un poco más específico y compara la relación entre los resultados alcanzados y las metas trazadas que motivaron la actividad del programa o institución, es decir, entre el impacto previsto y el impacto real.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Nivel de cumplimiento de metas con los resultados alcanzados. • Nivel de cobertura y oportunidad. • Tiempo en lograr los objetivos (cumplimiento). • Beneficiarios atendidos contra beneficiarios programados • Beneficiarios atendidos en el período contra beneficiarios atendidos en el período anterior. • Recursos asignados contra recursos necesarios. • Reducción del problema que busca paliar el programa.
Eficiencia	<p>En economía el concepto de eficiencia relaciona lo producido con los insumos utilizados para esa producción. Esto se ha trasladado a los programas sociales. Por ejemplo, entre dos fases de un mismo programa social, la más eficiente será aquella que obtenga un mayor producto final con una dotación inicial de recursos idéntica, o bien aquella que consuma menor cantidad de recursos para lograr un mismo nivel de resultado.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • % de costos operativos • Errores de focalización (filtraciones/subcobertura) • Costo unitario de proveer el servicio. • Los gastos ejecutados frente a los recursos utilizados. • Los gastos ejecutados frente a los beneficiarios atendidos

¹² Existen, evidentemente, otros indicadores aplicables a programas específicos pero aquí presentamos aquellos que pueden ser considerados transversales.

Continuación cuadro

Cuadro N° 13. Indicadores de desempeño de programas sociales

Dimensión	Concepto	Indicadores usuales
Economía	<p>Este concepto se relaciona con la capacidad para generar y movilizar adecuadamente los recursos financieros en pos de los objetivos definidos por una institución y/o programa. En el marco de consecución de los objetivos de una institución y/o programa, la administración de sus recursos exige siempre el máximo de disciplina y cuidado en el manejo de la caja, del presupuesto, de la preservación del patrimonio y de la capacidad de generar ingresos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • % capacidad de autofinanciamiento. • Eficacia en la ejecución del presupuesto. • Efectuar un análisis costo/beneficio
Equidad	<p>La equidad en términos de los programas sociales está referida a las asignaciones de recursos de acuerdo a las necesidades de la población objetivo. En este sentido, se tienen dos tipos de equidad:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Equidad horizontal se requiere que se asigne igual recurso para igual necesidad; • Equidad vertical: requiere que se asigne recursos diferentes para necesidades diferentes. <p>Los indicadores más simples para medir la equidad son usualmente los indicadores de incidencia y de participación.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • % de incidencia: cómo se distribuyen los beneficios de los programas a través de los beneficiario • % de participación: que fracción de la población en cada estrato se beneficia del programa. • Curva de concentración
Sostenibilidad	<p>Está relacionada con el grado en que los resultados del programa se prolongan después de la participación de sus beneficiarios. Se espera que el impacto del programa en los beneficiarios sea un mejoramiento significativo y perdurable. Este impacto debe estar relacionado con alguno de los objetivos que dio origen al programa.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Aumento en la productividad de los beneficiarios del programa. • Mejora del nivel socio-económico de los beneficiarios.
Transparencia	<p>Todo servicio público debe otorgar el acceso a la información sobre su organización y gestión. La transparencia es una situación que permite la comunicación con los usuarios.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Opinión de usuarios. • Reclamos.

Continuación cuadro

Cuadro N° 13. Indicadores de desempeño de programas sociales

Dimensión	Concepto	Indicadores usuales
Calidad	La calidad del servicio es una dimensión específica del concepto de eficacia que se refiere a la capacidad para responder a las necesidades de sus beneficiarios. Se refiere a atributos de los productos (bienes o servicios) entregados, tales como: oportunidad, accesibilidad, precisión y continuidad en la entrega del servicio, comodidad y cortesía en la atención.	<ul style="list-style-type: none"> • Tiempo de demora en la entrega del bien o servicio. • % de beneficiarios que responden estar satisfechos con el programa, o lo califican de manera positiva.
Pertinencia	Los indicadores de gestión, impacto y resultados deben estar diseñados acorde con los objetivos que justificaron la existencia del programa social. Es decir, que cada indicador debe estar referido a un objetivo del programa y que cada objetivo debería tener un indicador.	

Fuente: Elaboración propia en base a diversos textos indicados en la bibliografía.

El análisis e interpretación de los resultados de los indicadores es un trabajo que debe ser claro, razonable, lógico y objetivo. El auditor una vez que obtenga el resultado del indicador deberá establecer la relación causa-efecto que incidió en el comportamiento de las variables, lo que equivale a “acercarse” a la situación real del programa auditado.

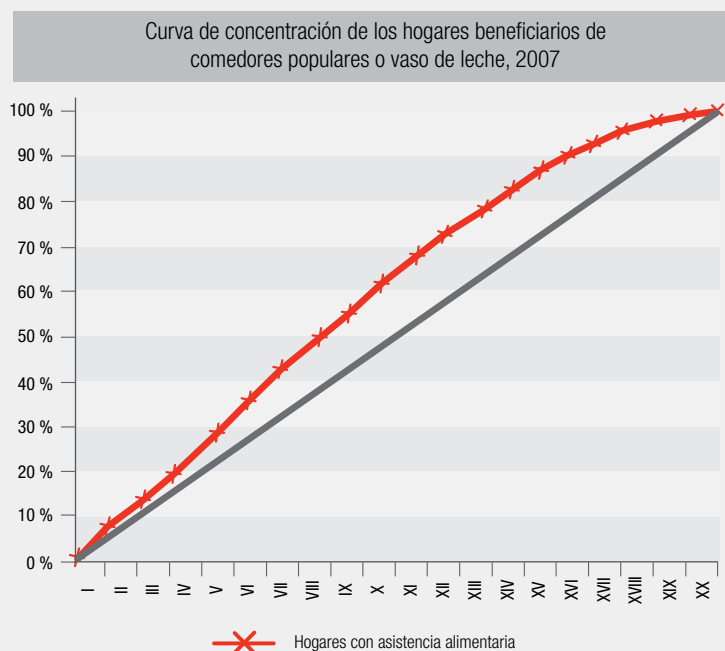
En cuanto a la medición de la equidad, el caso más conocido es el de las curvas de concentración (recuadro N° 2) que permiten visualizar si el gasto del programa se asigna proporcionalmente o no a las poblaciones más necesitadas. Cuando se asigna más recursos que los proporcionalmente derivados de su peso poblacional, se dice que el gasto es progresivo (que es de hecho la situación deseada). A la inversa, cuando se asignan a un grupo menos recursos que los proporcionalmente necesarios de acuerdo a su peso poblacional, se dice que el gasto de tal programa es regresivo. A manera de ejemplo, en el recuadro 2, se muestra la curva de concentración para los programas alimentarios sobre los que las ENAHO proporcionan información.

La Sostenibilidad de un programa se refiere a las condiciones que permiten que el programa logre continuidad operativa y cumplimiento de sus objetivos en el mediano y/o largo plazo. Estos plazos deben entenderse como el período de vida útil del programa y, por lo tanto, la duración en años de ese período dependerá del diseño y los objetivos de cada programa. Se espera que el resultado de un programa, una vez obtenido, sea un mejoramiento significativo y perdurable, en un período de tiempo, en alguna de las condiciones o características de la población objetivo que se plantearon como esenciales en la definición del problema que dio origen al programa.

Recuadro N° 2. Curvas de concentración

Las Curvas de Concentración resumen el grado en que los pobres tienen acceso a los programas sociales; reflejan si la población más pobre recibe del programa una proporción similar, mayor o menor que su peso en la distribución de beneficiarios. A manera de ejemplo, en el gráfico adjunto se presenta la curva de concentración de hogares beneficiarios de los programas alimentarios más grandes del país (Comedores Populares y Vaso de Leche) en el año 2007. El eje horizontal muestra los veintiles de gastos per cápita del hogar y el eje vertical muestra el porcentaje acumulado de hogares beneficiados con alguno de los programas de alimentos.

Si todos los hogares recibieran asignaciones en la misma proporción, entonces la línea que mostraría esa asignación sería la recta de 45 grados, a la que se le conoce como la línea de perfecta equidad en la distribución. Si la curva de concentración se encuentra por encima de la línea de equidad entonces diremos que el programa social es progresivo; en tanto que es regresivo si se encuentra por debajo. El grado de progresividad o regresividad de la curva lo determina su alejamiento de la línea de equidad; mientras más alejado este una curva progresiva de la línea de equidad entonces la asignación será más progresiva; es decir el mayor porcentaje de beneficiarios provienen de los estratos más bajos.



En el caso de los programas alimentarios la curva de concentración resulta ser ligeramente progresiva.

Capítulo 3

El control gubernamental de los programas sociales

1 Competencia de la Contraloría General de la República para realizar control gubernamental de los programas sociales

De acuerdo a la misión que la Constitución asigna a la Contraloría General de la República (en adelante, Contraloría), y que desarrolla la “Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República” - Ley N° 27785, el control gubernamental comprende también a los programas sociales y el presupuesto que gestionan y ejecutan.

Así, la Constitución (artículo 82°) establece que la Contraloría supervisa la legalidad de la ejecución del Presupuesto del Estado, de las operaciones de la deuda pública y de los actos de las instituciones sujetas a control. Resulta evidente que el presupuesto que corresponde a los programas sociales se encuentra comprendido en el presupuesto público, y que tales programas sociales forman parte de las entidades sujetas a control, especificadas por la Ley N° 27785. Los programas sociales pueden considerarse como entidades, unidades ejecutoras o proyectos a cargo del Gobierno Central, que forman parte del Poder Ejecutivo, o de los gobiernos regionales y locales, siendo en todos estos casos, parte del ámbito del control de la Contraloría.

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

Al respecto, es preciso anotar que la referida función de control gubernamental se manifiesta a través de distintos tipos o asume diferente naturaleza, según sus características, de acuerdo al ente que lo realiza, en función de la oportunidad en que se ejecuta, y del objetivo que persigue. En este sentido, podemos reconocer los siguientes tipos ¹³:

- a) Control interno y control externo
- b) Control previo, concurrente (simultáneo) y posterior
- c) Control preventivo y control de detección.

a) **Control según el ente que lo realiza**

De acuerdo al ente que ejecuta el control, éste puede ser interno o externo.

El control interno, como actividad es aquel que se ejecuta por la misma entidad, la cual debe prever mecanismos que posibiliten y/o aseguren el debido cumplimiento de sus propias actividades. Es entendido como parte del proceso administrativo de la propia entidad. Así como existe una fase de planeación, de organización, de dirección, también existe una fase de control.

Este tipo de control, en el ámbito público o gubernamental, es ejercido por todos y cada uno de los funcionarios y servidores que conforman las distintas entidades públicas.

El control externo, es efectuado por personal o entidades diferentes, ajenas a la entidad evaluada.

b) **Control por la oportunidad en que se ejecuta**

El control puede ser previo o ex ante, simultáneo y posterior o ex post.

El control previo o ex ante, como su nombre lo indica se efectúa antes de que una operación o actividad se llegue a concretar, siendo una labor propia de la entidad. Sin embargo, la Contraloría por mandato de normas expresas realiza control previo en las siguientes áreas: i) control previo de adicionales de obra y prestaciones adicionales de servicios de supervisión; ii) control previo en operaciones de endeudamiento, garantía y avales; iii) control previo en exoneraciones a procesos de selección bajo la causal de secreto militar; y iv) control previo a los convenios de inversión pública con participación del sector privado.

El control simultáneo, constituye básicamente una actividad de supervisión que se ejecuta de manera conjunta al desarrollo de las operaciones o actividades bajo control.

El control posterior o ex post, es el que se efectúa respecto de una operación o actividad que ya ha sido ejecutada. Es el control posterior que ejercen los órganos del Sistema Nacional de Control, y se ejecuta mediante exámenes especiales, auditorías de gestión y auditorías financieras.

13 León, Jorge y Necochea, Lillian, El Sistema Nacional de Control y el Rol de la Contraloría General de la República, Año 1-Número 1-Agosto 2007, Gestión Pública, Revista de Actualidad y Análisis Especializado, Lima- Perú.

c) **Control por el objetivo que persigue**

El control de acuerdo al objetivo que se plantee alcanzar, puede ser de prevención o de detección.

El control preventivo, es un tipo de Control Gubernamental orientado a prevenir que la Entidad incurra en desviaciones que impidan o limiten la correcta ejecución de determinadas operaciones o actividades, para lo cual colabora con la Entidad en la promoción de la transparencia, la probidad y el cumplimiento de la normativa correspondiente, cuyo resultado será comunicado oportunamente al Titular de la Entidad o quien haga sus veces con la finalidad que, de ser el caso, disponga los correctivos necesarios. En ese sentido, la labor del Control Preventivo contribuye con la optimización de la gestión de la Entidad, del control interno y de los sistemas administrativos. Asimismo, facilita la mejora en la toma de decisiones sin interferir en los procesos de dirección y gerencia. Sus resultados podrán considerarse en los antecedentes para el ejercicio del control posterior que corresponda¹⁴.

El control de detección, tiene por objetivo verificar o identificar si se han producido desviaciones respecto de lo propuesto o dispuesto inicialmente con relación a determinadas operaciones o actividades.

2 El control orientado a la finalidad de los programas sociales

En el despliegue del control gubernamental sobre los programas sociales, la Contraloría reconoce que cada programa social interviene, por definición, sobre una realidad que refleja algunas de las dimensiones del concepto de pobreza. Sea cual fuere la dimensión elegida, los programas sociales seleccionan poblaciones o espacios que presentan indicadores que inicialmente se consideran inaceptables para la sociedad, y que deben mejorar. Desde ese punto de vista, un programa social cobra relevancia, si efectivamente modifica o mejora las dimensiones sobre las que interviene, es decir, si tiene impacto. Así, el gasto social involucrado en un programa social debe necesariamente manifestarse a través del impacto sobre alguna de las dimensiones de la pobreza sobre las que interviene.

Dadas estas características particulares de los programas sociales, la Contraloría busca, contribuir a: i) prevenir riesgos, errores o irregularidades, y ii) asegurar resultados e impacto en la población beneficiaria. Por ello cobra relevancia una mirada integral del control gubernamental, que articule sus distintas modalidades de actuación, con énfasis especial en el control preventivo y el control posterior de la gestión.

En tal sentido, en el caso del presente Marco Conceptual, se desarrollará la intervención de los órganos del Sistema Nacional de Control, en los programas sociales, mediante el control preventivo y el control posterior a través de la Auditoría de Gestión; sin embargo, esto no resulta restrictivo respecto a la ejecución de los exámenes especiales que regularmente ejecutan los órganos del Sistema, los mismos que estarían enfocados hacia asuntos puntuales relacionados con los procesos, funcionamiento y operatividad de los programas sociales (personal, abastecimiento, tesorería, denuncias, entre otros).

14 Directiva N° 002-2009-CG/CA, "Ejercicio del control preventivo por la Contraloría General de la República - CGR y los órganos de control institucional - OCI", aprobada con Resolución de Contraloría N° 094-2009-CG

Recuadro N° 3. Caso Brasil

A modo de ejemplo, conviene traer a colación la experiencia brasilera en auditoría de gestión, en la que el Tribunal de Cuentas de la Unión ha desarrollado una línea de control de gestión sobre los programas sociales.

El objetivo de la auditoría de gestión de programas sociales en Brasil es examinar en qué medida las actividades gubernamentales se han desarrollado de forma eficaz, eficiente y económica. En este sentido la auditoría se enfoca en el planeamiento, los procesos, la supervisión y el logro de los objetivos. Esta revisión incluye el examen de si la estructura organizacional está acorde con los objetivos que tiene la institución, si existe un adecuado sistema de control interno y si cuenta con insumos (materiales, humanos, administrativos y legales) suficientes para lograr sus objetivos.

La auditoría tiene dos componentes, auditoría operacional y evaluación de programa. La auditoría operacional tiene por objetivo examinar cuestiones como la economía, eficiencia y eficacia y se centra en el proceso de administración.

La evaluación de programa tiene por objetivo evaluar el impacto de los programas implementados, es decir, busca medir como el programa ha mejorado la situación de los beneficiarios haciendo énfasis en los efectos producidos. Un elemento clave en esta experiencia es que los propios programas facilitan la información para el funcionamiento del mecanismo de control. Sobre la base de los indicadores de gestión específicos proporcionados por los propios programas, el órgano de control, solicita información sobre el impacto logrado en la población beneficiaria.

3 Control preventivo en el ámbito de los programas sociales

Tal como se describió líneas arriba, si bien el control gubernamental se presenta bajo distintos tipos, en el caso de los programas sociales, la Contraloría al orientar su tarea de control hacia el control preventivo busca alertar sobre las desviaciones que puedan afectar el logro de los resultados a favor de la población beneficiaria y el impacto en la lucha contra la pobreza.

El control preventivo se encuentra contemplado en “Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República”, la misma que establece que el control, en concordancia con sus roles de supervisión y vigilancia, podrá ser preventivo o simultáneo, precisando que en ningún caso puede conllevar injerencia en los procesos de dirección y gerencia a cargo de la administración de la entidad, o interferencia en el control posterior que corresponda (artículo 8°).

En concordancia con la Ley N° 27785, la Directiva N° 002-2009-CG/CA “Ejercicio del Control Preventivo por la Contraloría General de la República y por los Órganos de Control Institucional” señala que el control preventivo es un tipo de control gubernamental orientado a prevenir que la entidad incurra en desviaciones que impidan o limiten la correcta ejecución de determinadas operaciones o actividades. En tal sentido, contribuye con la entidad en aspectos tales como la promoción de la transparencia, la probidad y el cumplimiento de la normativa correspondiente, cuyo resultado será comunicado oportunamente al Titular de la Entidad o quien haga sus veces con la finalidad de que, de ser el caso, disponga los correctivos correspondientes.

El control preventivo se basa en la detección oportuna de riesgos para formular recomendaciones que contribuyan a mejorar la capacidad y eficiencia de las entidades en la toma de sus decisiones y en el manejo de sus recursos, así como para orientar la mejora de los procedimientos y operaciones que emplean en su accionar, y a través de ello optimizar sus sistemas administrativos, de gestión y de control interno. El control preventivo

no debe interferir en los procesos de dirección y gerencia a cargo de la administración de la entidad ni constituye una limitación para el ejercicio del control posterior que corresponda¹⁵.

El control preventivo en la gestión de los programas sociales, por su propia finalidad, se orientará a prevenir las desviaciones que impidan el cumplimiento de los objetivos trazados, a contribuir con el cumplimiento de los resultados esperados y si se han previsto los elementos o condiciones que aseguren el impacto deseado.

Recuadro N° 4.

Como ejemplo de las modalidades que puede adoptar el control preventivo en el ámbito de los programas sociales puede mencionarse el caso de las veedurías, absolución de consultas, y orientación de oficio, que funcionan como factores disuasivos de los actos de corrupción, sin tener que llegar a identificar responsables o culpables.

CONTROL PREVENTIVO		
Modalidad	Acción	Resultados
Veedurías	Presenciar el desarrollo de las operaciones a cargo de la entidad.	Dar a conocer los riesgos que pudieran afectar la gestión de los Programas Sociales y así formular las recomendaciones a los Titulares de las entidades del Estado.
Absolución de consultas	Absolver las consultas que formule en forma escrita el Titular de la Entidad o quien haga sus veces, referidas a la aplicación de la normativa en materia de control gubernamental; para cuyo efecto, se tendrá en cuenta las opiniones de la CGR en asuntos similares, de ser el caso.	
Orientación de oficio	Alertar al Titular de la Entidad o quien haga sus veces, sobre los diversos aspectos de la gestión de la Entidad en los que adviertan riesgos que pudiera conllevar a errores, omisiones e incumplimientos.	

Esto significa que el programa debe contar con algunos elementos que permitan este análisis:

- Ser pertinente, es decir, el programa debe ser capaz de modificar las dimensiones de la pobreza para las que fue creado.
- Tener objetivos y metas claras y medibles en cada uno de sus procesos.
- Un sistema de recopilación de información que permita hacer una evaluación de los avances y logros de las metas.

Esto contribuirá a que el propio programa social y los sistemas de monitoreo diseñen un sistema de evaluación con criterios y métodos específicos, para lo cual identificarán indicadores de gestión, resultado e impacto que permitan determinar en qué medida los recursos, los procesos y las actividades realizadas, así como las estrategias implementadas, se encaminan o no a cumplir los objetivos del programa y a producir impactos, a fin de

15 Acápite V DISPOSICIONES GENERALES y Acápite VII GLOSARIO DE TÉRMINOS de la Directiva N° 002-2009-CG/CA "Ejercicio del Control Preventivo por la Contraloría General de la República y los Órganos de Control Institucional".

identificar medidas correctivas a implementar. Al respecto, es importante enfatizar que la generación de información e indicadores no es tarea directa del control preventivo ni es su objetivo final, sino que se encuentra a cargo de la gestión del propio programa social, y favorece el cumplimiento de sus objetivos.

Este conjunto de elementos será utilizado por el control gubernamental para la definición de los factores críticos de éxito –entendidos como los atributos mínimos que deben tener los programas sociales– y sus instrumentos de verificación correspondientes (actas de compromisos, matrices de verificación, matrices de seguimiento, entre otras).

Por otro lado, resulta necesario hacer explícito que los Órganos del Sistema Nacional de Control no pretenden involucrarse o participar en la gestión del programa social, ni realizar las funciones de monitoreo que corresponden a las entidades encargadas de ello desde el Poder Ejecutivo. El control gubernamental define su alcance a partir de la competencia constitucional asignada y en función de la autonomía que caracteriza a quien realiza dicha tarea, lo que constituye el criterio de diferenciación con la gestión y monitoreo que desarrollan las entidades del Poder Ejecutivo.

4 Control posterior: Auditoría de gestión

El objetivo de la auditoría de gestión es determinar si los programas sociales vienen generando el beneficio social esperado, por lo tanto, su alcance debe ser más amplio que lo programado para una auditoría financiera y/o examen especial, los cuales evalúan un aspecto determinado de los programas sociales. En tal sentido, dicha modalidad de control, en la evaluación de los programas sociales, busca principalmente determinar el cumplimiento de los objetivos y metas (impacto sobre la población objetivo), a efectos de suministrar información que mejore la gestión de los mismos y la correspondiente asignación de recursos (eficiencia, eficacia y economía).

Para efectos de la Auditoría de Gestión, el auditor gubernamental debe contar con una visión integral del programa social a evaluar, y su entorno, a efectos de identificar las necesidades y restricciones que impiden su desarrollo, así como las potencialidades con las que cuentan para lograr sus objetivos y metas. Asimismo, debe tomar conocimiento de los diversos procesos en los que se divide el accionar u operatividad de los citados programas, lo cual le permitirá evaluarlos y determinar el nivel de cumplimiento de sus objetivos.

Para efectos de la intervención en los programas sociales se debe efectuar la evaluación de los riesgos, consistente en identificar y analizar los factores o puntos críticos que podrían afectar la consecución de sus metas y objetivos, y en función a ello recomendará la forma en que pueden ser administrados y controlados tales riesgos.

Otro punto importante es tomar conocimiento sobre los indicadores de gestión utilizados por los programas sociales con la finalidad de fijar la medición del cumplimiento de sus metas y objetivos; es de puntualizar que dichos indicadores deben ser desarrollados por cada Programa Social con la finalidad de medir la incidencia y el impacto de su intervención sobre la población objetivo; sin embargo, esto no es limitante para que en desarrollo de la Auditoría se formulen indicadores que permitan obtener una buena estimación del comportamiento del programa social¹⁶.

16 Curso virtual Auditoría de Gestión, Año 2007, Portal Educativo de las Américas - OEA

Para la ejecución de la Auditoría de Gestión, es importante considerar que el uso de los indicadores se deberá tomar en cuenta desde la etapa de la planificación, cuando el auditor analiza y entiende el entorno, reforzándose en la etapa de ejecución¹⁷.

4.1 Fases de la auditoría de gestión

Si bien la Auditoría de Gestión cuenta con las mismas fases que se ejecutan en toda acción de control (planeamiento, ejecución e informe); sin embargo, el desarrollo de cada fase tiene particularidades, en el entendido de que los objetivos, naturaleza y alcance de cada tipo de acción difieren uno del otro.

Bajo dicho criterio, el objetivo general de la Auditoría de Gestión es el de analizar y promover mejoras en los procesos, controles gerenciales y en resultados; lo cual significa que debe tenerse un amplio conocimiento del programa auditado para identificar los logros de los programas sociales, las desviaciones que afecten la consecución de los objetivos y metas y formular las recomendaciones que contribuyan a mejorar la gestión. Para tal efecto en la fase de planeamiento de la Auditoría de Gestión se identifican dos etapas: revisión general y revisión estratégica.

La etapa de revisión general se inicia con la obtención de información sobre el programa social a examinar; se debe adquirir adecuado conocimiento de las actividades y operaciones, identificando aspectos tales como: fines, objetivos y metas, recursos asignados, sistemas y controles claves¹⁸.

La etapa de revisión estratégica enfatiza el conocimiento y comprensión del programa a examinar, mediante la recopilación de información y observación de la forma como opera; esta tarea implica el análisis preliminar en el propio programa sobre diversos asuntos: ambiente de control, factores internos y externos, áreas generales de revisión y fuentes de criterios de auditoría¹⁹.

Las fases correspondientes a la ejecución e informe, cuentan con las mismas actividades que se ejecutan en todas las acciones de control.

A continuación se presenta el esquema de las fases de la Auditoría de Gestión:

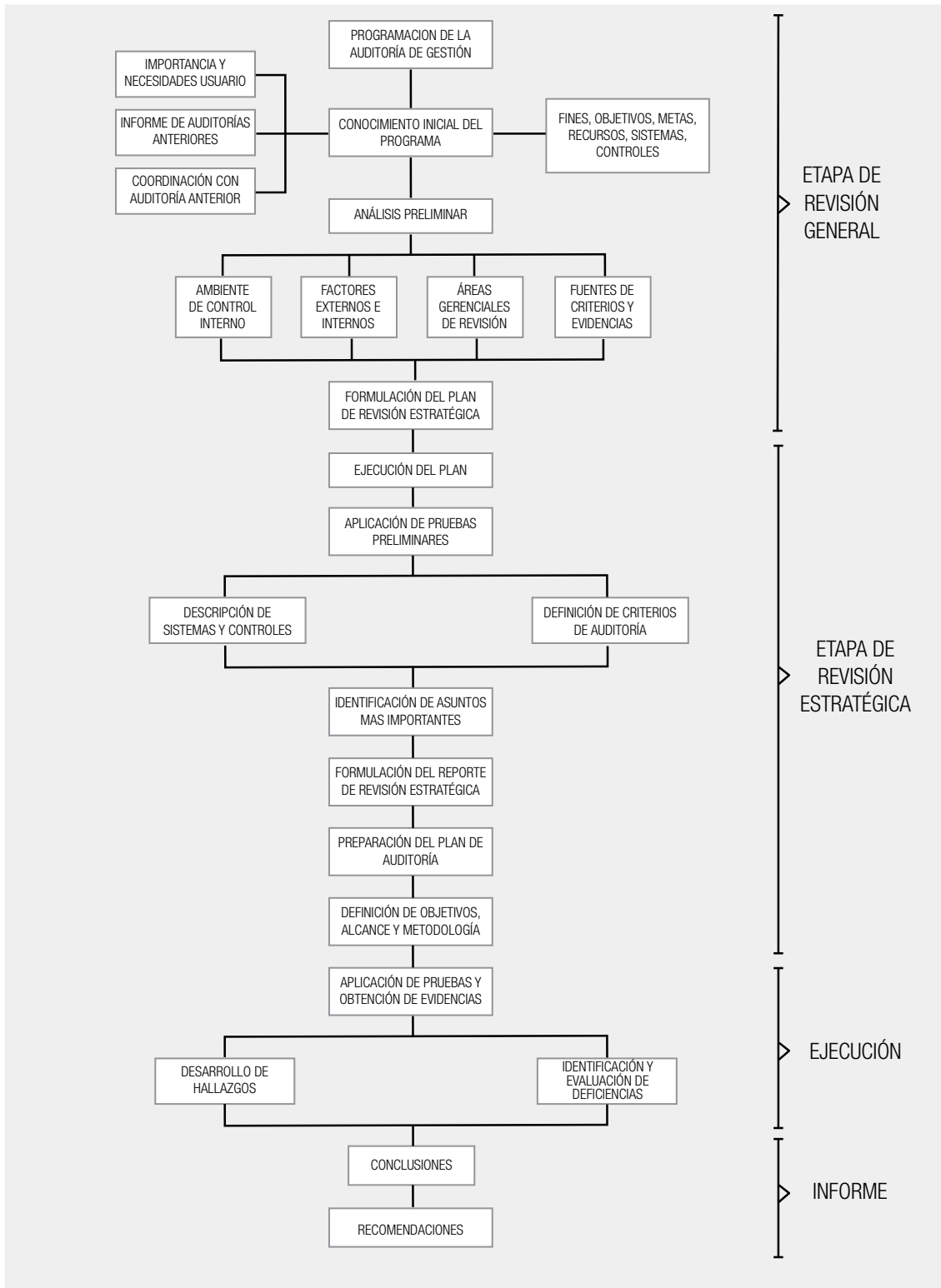
17 Ídem 16.

18 Manual de Auditoría Gubernamental (MAGU), aprobado por Resolución de Contraloría. N° 152-98-CG, y su modificatoria aprobada por Resolución de Contraloría N° 141-99-CG.

19 Ídem 18.

Esquema 1

PROCESO DE LA AUDITORÍA DE GESTIÓN



Fuente: Manual de Auditoría Gubernamental (MAGU) aprobado por Resolución de Contraloría. N° 152-98-CG, y su modificatoria aprobada por Resolución de Contraloría N° 141-99-CG.

5

Esquema básico para el control preventivo y la auditoría de gestión en materia de programas sociales

Si bien el esquema básico que se desarrolla a continuación, vinculado a la metodología del marco lógico y al ciclo de vida de los programas sociales, es aplicable a las diferentes modalidades del control gubernamental, para efectos del presente marco conceptual el siguiente análisis se enfocará al control preventivo y a la auditoría de gestión, por su directa vinculación con el logro de objetivos y metas del programa social en la población beneficiaria.

5.1 Diferencias de control preventivo y auditoría de gestión

Cuadro N° 14

	Control Preventivo	Auditoría de Gestión
Momento de aplicación	En todo momento	Finalizado un período determinado de ejecución.
Objetivos	Alertar sobre riesgos para prevenir las desviaciones que impidan o limiten la correcta ejecución de determinadas operaciones o actividades.	Recomendar mejoras a la gestión de los programas sociales a través de la identificación de logros y detección de desviaciones de objetivos institucionales.
Acciones	Identificar riesgos y potenciales efectos.	Identificar deficiencias y sus efectos.
Destino de los resultados	Al titular, a modo de orientación. No es vinculante.	Al titular, para la implementación. Es vinculante.

5.2 Esquema básico para el control preventivo y la auditoría de gestión, según la metodología del marco lógico

Marco Lógico (ML)

El Marco Lógico es un instrumento metodológico utilizado para el diseño y la planificación de proyectos, que permite entender la relación entre componentes de diversa jerarquía, determinar un ordenamiento secuencial entre los mismos, así como detectar incoherencias y vacíos.

El marco lógico obliga a los responsables de los programas sociales a mantener la vista en los resultados e impactos. Invita a cuestionar si los logros van más allá de las propias actividades y buscar evidencias de que esas actividades están colaborando a un impacto o fin deseado.

Al ser un instrumento metodológico de planificación ayuda a fortalecer la gestión integral del ciclo de una intervención, proyecto o programa, ya que permite mejorar las fases de diseño, ejecución y evaluación (antes, durante y después). En la fase de diseño, el ML

permite detallar con precisión la relación lógica entre el objetivo central, los objetivos específicos y las actividades a ser ejecutadas para su logro. Por su parte, en la fase de ejecución, el ML incluye información sobre las actividades que deben llevarse a cabo para lograr los productos o servicios esperados, o en su defecto sobre las actividades que no están favoreciendo los logros esperados. Por último, en la fase de evaluación, el ML permite identificar la distancia entre los resultados planeados versus los resultados obtenidos, con lo cual es factible determinar si la intervención ha sido exitosa.

Esquema Básico de Marco Lógico

Objetivos	Tipo de Indicadores	¿Qué mide?
Fin	Impacto	Efectos en los estándares de vida
Propósito	Resultado	Cambios en el acceso, uso o satisfacción de beneficiarios
Componentes	Producto	Servicios o productos entregados
Actividades	Insumo	Recursos invertidos en un programa

Ejemplo: Marco Lógico para un programa de alimentación escolar

Objetivos	Tipo de Indicadores	¿Qué mide?
Fin	Impacto	<ul style="list-style-type: none"> Mejoras en el desempeño escolar Mayor escolaridad entre niños y niñas de familias indígenas de los dos quintiles más pobres de la población.
Propósito	Resultado	<ul style="list-style-type: none"> Menor ausentismo y regularidad en la asistencia escolar entre los grupos focalizados Mejora en el perfil nutricional de los grupos focalizados
Componentes	Producto	<ul style="list-style-type: none"> Almuerzos escolares diseñados para cubrir el 50% de las calorías, el 50% de las proteínas y el 100% de las vitaminas recomendadas para niños en edad escolar en comunidades indígenas descendientes de los dos quintiles más pobres de la población.
Actividades	Insumo	<ul style="list-style-type: none"> Contratar la preparación de alimentos Diseñar y ejecutar rutinas para su entrega Promocionar el consumo de alimentos en la escuela Comunicarse con la familia de los beneficiarios para informarles sobre los almuerzos escolares Desarrollar capacidades intraescolares para la distribución de alimentos

5.2.1 Orientaciones para la aplicación del marco lógico en el ejercicio del control gubernamental

El auditor gubernamental se orientará a controlar el cumplimiento de resultados desde el inicio del programa, durante cada fase y durante cada actividad (antes, durante y después), buscando permanentemente el alineamiento entre lo que se hace y lo que se busca, de modo tal que el control incida adecuada y oportunamente cada vez que se identifiquen riesgos potenciales de incumplimiento o alejamiento de las metas y objetivos inicialmente establecidos. Por tanto, en el proceso del planeamiento del control preventivo y la auditoría de gestión, el marco lógico debe ser el punto de partida para la formulación de preguntas sobre la medida en que los resultados que se observan coinciden con lo que se planeó y se programó.

Durante el proceso de planificación, programación e implementación del control preventivo y la auditoría de gestión es necesario plantearse y responder preguntas asociadas a cada etapa del marco lógico. Esto significa partir desde el nivel de impacto deseado y luego ir hacia abajo (pasando por los resultados esperados y luego al producto necesario) preguntándose en cada etapa ¿Cómo se van a lograr esas mejoras?, las respuestas identificarán aquellos aspectos que no están alineados a los resultados o, estando alineados, son insuficientes para cumplir con los objetivos esperados.

Habría que precisar que en el diseño del marco lógico de los programas sociales se construyen indicadores de resultados a nivel de actividades, componentes, propósito y finalidad, donde todos los indicadores para cada nivel de objetivo se encuentren especificados en términos de cantidad y calidad. Los indicadores utilizados para medir el logro de los objetivos pueden ser cuantitativos o cualitativos, y son la base para efectuar el seguimiento del desempeño y la evaluación de los mismos.

Es importante identificar los procesos de gestión y sus actores asociados al resultado e impacto, de modo que puedan identificarse los mecanismos de monitoreo planteados por los mismos actores los cuales pueden ser recogidos por el control preventivo y la auditoría de gestión.

Finalmente, deberá tenerse en cuenta que la estructura concreta y el contenido del marco lógico de cada programa social, resulta una responsabilidad directa del órgano de gestión. Sin embargo, el control gubernamental, preventivo y la auditoría de gestión, pueden revisar sus elementos a fin de identificar si han sido predeterminados y si guardan coherencia lógica entre sí. Dicho control revisará y verificará estos elementos en función de las etapas del ciclo de vida de los programas sociales, que se desarrolla a continuación.

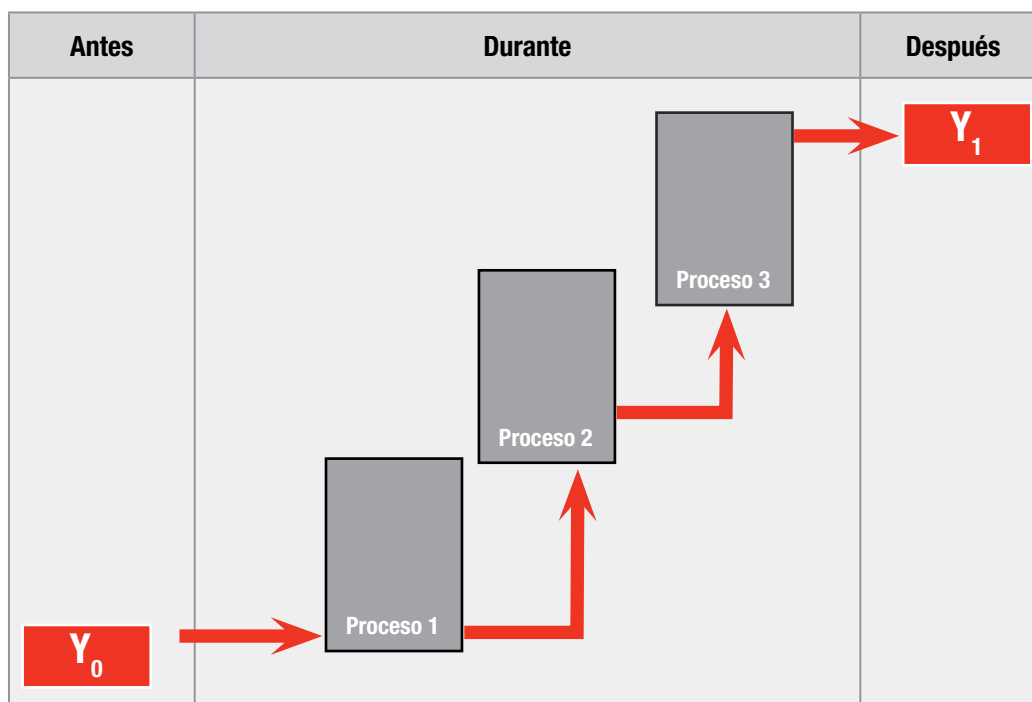
5.3 Esquema básico para el control preventivo y la auditoría de gestión, según el ciclo de vida de los programas sociales

Resulta muy útil al desarrollo del control preventivo y de la auditoría de gestión, un esquema básico de análisis y actuación basado en las etapas que corresponden al ciclo de vida de los programas sociales. Ello permitirá asociar el control gubernamental a cada una de las etapas del ciclo de vida de los programas sociales, así como contribuir al incremento de probabilidades de impacto de estas intervenciones.

Este esquema comprende tres fases principales: “antes del programa”, “durante el programa” y “después del programa”, y se encuentra representado en el gráfico N° 4.

Gráfico N° 4

Esquema general de intervención de un programa social



En la situación anterior al programa (“antes”), se tiene una población con una o varias dimensiones de la pobreza que presentan indicadores verificables muy bajos (Y_0) para la sociedad y que requieren intervención estatal para poder incrementarse. En esas circunstancias, ocurre el proceso de planeamiento de un programa social, que involucra desde la focalización (o no) de la población con la que se quiere trabajar, hasta las modalidades de intervención específicas. Aquí se deberían desarrollar diversos instrumentos que permitan asegurar posteriormente que la implementación del programa ocurre tal como fue planificada, y si no fuera así, determinar en qué medida los cambios introducidos mejoran el diseño original.

Se espera que después de la implementación del programa, las dimensiones e indicadores identificados, se incrementen a Y_1 , mostrando mejorías en la población seleccionada. Si esto ocurre, el programa habrá tenido un impacto positivo. Para medir el impacto, se requiere establecer una línea de base y/o un grupo de control con el cual comparar. Cada programa define sobre qué indicadores aspira a tener impacto. Este proceso también se puede descomponer en sub procesos, en secuencias o paralelos que deben cumplirse para asegurar las probabilidades de que el resultado final (Y_1) sea logrado. Los subprocesos del programa, a veces conforman una “escalera”, en la que si uno de ellos no se ejecuta, el siguiente no se puede ejecutar. En otros casos, los subprocesos son independientes. Algunos de estos componentes son transversales y otros son específicos. Sin embargo, todos comparten la propiedad de que si no se ejecutan, no se puede siquiera aspirar a lograr Y_1 . Por este motivo, el impacto, sólo ocurre cuando todos los sub procesos de un programa se han ejecutado.

El control gubernamental en el ámbito de los programas sociales, se relaciona con la evaluación de la previsión de los elementos mínimos de planificación que, en cada una de estas etapas, garantizarían la obtención de resultados y el cumplimiento de objetivos previstos por cada programa social.

El control gubernamental se caracteriza por corresponder al control que realiza un órgano del Sistema Nacional de Control en el ámbito del gasto social, específicamente respecto de los programas sociales. Así, de acuerdo a la competencia y naturaleza del rol que tiene en el Estado, los órganos del Sistema Nacional de Control no definen el contenido de los elementos de la gestión, planificación y ejecución de los programas sociales, sino evalúan la previsión y aplicación de tales elementos, orientados a contribuir a la obtención de los resultados y objetivos predeterminados en la concepción y diseño del programa social.

Así por ejemplo, pueden ser susceptibles de verificación por parte del Sistema Nacional de Control, en la etapa “antes” de la ejecución del proyecto, elementos relativos a la focalización (o no) de la población objetivo si fueran relevantes; y “durante” la ejecución, los esquemas de monitoreo de la focalización permitirán establecer la eficiencia de la misma. En la etapa “después” de la implementación se puede analizar la realización de evaluaciones de impacto y verificación de resultados.

A continuación se describirá el proceso de concepción y desarrollo de un programa social de acuerdo a cada una de las etapas señaladas anteriormente, con el objetivo de que el control gubernamental, a cargo de los órganos del Sistema Nacional de Control, pueda delimitar su ámbito de actuación e identificar los componentes que integrarán los procesos y metodologías de control gubernamental en el área de los programas sociales.

5.3.1 Antes del funcionamiento del programa

Antes del funcionamiento del programa se pueden distinguir dos fases: la fase de preparación del programa (pre inversión) y la fase de preparación de la intervención²⁰.

Diseño

En la etapa de pre inversión se define generalmente el diseño del proyecto del programa. Una evaluación en esta etapa del programa se conoce como evaluación *ex ante*, y permite determinar si el proyecto es viable y pertinente. En condiciones óptimas, debería haber un documento de diseño que analice los antecedentes o contexto en el que se propone la implementación del programa, se describa el funcionamiento esperado y la racionalidad del esquema operativo elegido, la viabilidad y pertinencia de estas intervenciones frente a los problemas identificados y consideraciones acerca de la sostenibilidad del programa y sus resultados. No en todos los casos los programas podrán ser sostenibles, pero es importante que esto esté claro para todos los involucrados.

Desde el punto de vista del control preventivo y la auditoría de gestión, resultaría pertinente verificar que este proceso se hubiera realizado, lo cual incluye la existencia de documentos de diseño, marco lógico, un análisis de la situación antes de iniciarse el programa (a la que denominaremos línea de base general) y hasta un plan de evaluación de logros (metas y sus indicadores). Toda esta documentación define cómo se espera que el programa funcione y el control preventivo y la auditoría de gestión deberían, determinar que el programa tenga un diseño claro y se ejecute conforme se estipula en dicho diseño.

20 En este punto, es importante resaltar la diferencia entre el ciclo de vida del programa social y el de la intervención. El ciclo de vida del programa termina cuando éste logró sus objetivos, se terminó el financiamiento o simplemente ya no es sostenible. El ciclo de vida de la intervención termina una vez que se gradúa el beneficiario. Las descripciones que aquí se realizan acerca del ciclo del proyecto (Antes, Durante y Después) se refieren principalmente a la intervención. Desde este punto de vista se podría hacer controles y evaluaciones de impacto de los programas sociales cada vez que una generación de beneficiarios se gradúa.

Preparación de la intervención

La fase de preparación de la intervención del programa social es más permanente o recurrente, es decir, ocurre en cada período de ejecución del programa. Si estamos frente a un programa que funciona regularmente, probablemente la fase de preparación genera la matriz de programación anual; o si se trata de un programa que funciona por concursos, sería la fase de preparación del mismo.

Desde el punto de vista de los beneficiarios, la planificación debería considerar sus características específicas sujetas a tratamiento. Si los beneficiarios cambian, la planificación debería adecuarse a dichos cambios. Es probable que en cada período de intervención este proceso de preparación difiera; por ejemplo, pueden variar las ciudades o regiones donde intervenir, los montos involucrados, etc. Esto debe establecerse en la documentación respectiva cuyo análisis podrá considerarse en el marco del control gubernamental.

Cuadro N° 15. Elementos a considerar antes de la intervención del programa

Documento de diseño	Antecedentes
	Funcionamiento esperado del programa
	Pertinencia y viabilidad
	Sostenibilidad (financiera y de resultados)
Marco Lógico	Objetivos generales (global) y específicos
	Actividades programadas
	Metas (totales y por período)
	Indicadores (de gestión, resultado e impacto)
	Insumos
Línea de Base	Medición de entrada (al programa o a la intervención)
Identificación de beneficiarios	Instrumento de focalización
	Mecanismo de focalización
	Tipo de acceso al programa
	Condicionalidad
Presupuesto programado	Supuestos (metas implícitas)
	Plan de adquisiciones

Línea de base

Por definición se trata de la primera medición de todos los indicadores que serán afectados a partir de la intervención de un programa social. Tal como se ha indicado, no basta sólo con la medición de indicadores, sino también es necesario explicitar los factores que determinan dichos niveles iniciales. Esto permitirá posteriormente identificar el impacto de las estrategias implementadas por el programa, diferenciándolas de otras acciones o eventos que también pueden estar presentes.

Existen casos de programas que no incluyen línea de base, o si la tienen, no necesariamente contiene todo el análisis mencionado líneas arriba (ver ejemplo en recuadro N° 5).

Preferentemente la línea de base debe realizarse al inicio del programa con la finalidad de contar con información base que permita luego medir los cambios producidos a partir de dicha intervención. Si el programa opera por “oleadas”, es decir, cambia de beneficiarios o zonas de trabajo en cada período, es posible construir una línea de base para esa intervención específica.

En los casos en los que no exista línea de base es necesario encontrar mecanismos para suplementar esta información. El método de la línea de base es uno de los existentes, pero a veces se le reemplaza con el método de las comparaciones con un grupo de control. Como veremos más adelante, lo ideal es tener ambos instrumentos, a fin de realizar una verificación del impacto de manera más objetiva.

Proceso de focalización y asignación de recursos

En la etapa de preparación usualmente se desarrolla el proceso de focalización. Esto incluye instrumentos de focalización, así como la definición de los mecanismos de acceso o ingreso al programa. Asimismo, si existen condicionalidades se establecerá la forma en que éstas se verificarán.

En la etapa de preparación también se incorpora el tema de asignación de recursos que se deriva de la focalización implementada. Esto es muy claro, por ejemplo, en esquemas que utilizan mecanismos de focalización geográfica, donde los índices mismos de focalización son utilizados como distribuidores del gasto (JUNTOS, AGRORURAL, entre otros). En otros casos, se utilizan mecanismos de distribución basados en la demanda, tomando, por ejemplo, el número de beneficiarios potenciales como indicador proxy de la misma (PROJOVEN, CONSTRUYENDO PERÚ). No todos los programas, sin embargo, tienen mecanismo de distribución del gasto. En algunos de ellos, especialmente aquellos que operan exclusivamente por demanda (aunque son escasos), los mecanismos de asignación de gasto no pueden planificarse completamente ex ante, sino son un resultado. Sin embargo, en la práctica casi siempre se suelen combinar mecanismos de asignación de recursos²¹.

21 Chacaltana (2001) señala que existen dos grandes formas de asignación:

- Asignación Planificada desde Oferta. Este tipo de asignación es planificada desde el programa social o desde el algún organismo gubernamental. Consiste en la identificación de deficiencias o carencias locales de servicios sociales básicos y sobre la base de ese análisis ofrece servicios a la población en necesidad. Este tipo de asignación viene usualmente acompañada con algún instrumento de focalización, de tal manera que, se maximice el impacto de los programas sociales.
- Asignación Planificada desde Demanda. Es un mecanismo que permite asignar los fondos de acuerdo a los proyectos presentados por la población. La ventaja de este sistema es que, en teoría, asegura la pertinencia de los proyectos dado que éstos responden exactamente a las necesidades de los pobres que presentan el proyecto. El problema que se puede encontrar con este esquema es que las comunidades más pobres pueden tener problemas para la identificación, elaboración y organización de los proyectos que necesitan.

Recuadro N° 5. Línea de base: El caso del programa Techo Propio

Techo Propio es un programa orientado a facilitar el financiamiento para la vivienda, a las familias peruanas con menores recursos; permite el acceso a una vivienda que cuente con servicios de electricidad, agua y desagüe, y condiciones adecuadas de habitabilidad.

El programa Techo Propio está dirigido a los grupos familiares sin vivienda ni terreno para vivienda dentro del territorio nacional. Los beneficiarios nunca deben de haber recibido apoyo del Estado para adquirir o construir una vivienda, deben de reunir el ahorro mínimo requerido según la modalidad de aplicación y por último, la suma de los ingresos mensuales del grupo familiar no debe ser mayor al 45% de una UIT (para adquisición de vivienda) y para construcción y mejoramiento, el límite superior es de S/. 1450.

Para obtener una estimación de la línea de base para techo propio lo primero que se tiene que hacer es identificar a su población objetivo. Utilizando la ENAHO 2007 se puede identificar a los hogares que no poseen vivienda propia, que no poseen un ingreso mayor a S/.1450 y que además puedan reunir el apoyo mínimo requerido (para ello se puede asumir que los hogares con un ingreso de entre S/.800 y S/.1450 podrían reunir un ahorro mínimo para ingresar al programa).

Lamentablemente, la encuesta no permite distinguir entre los hogares que alguna vez recibieron apoyo del Estado para adquirir o construir una vivienda. Teniendo en cuenta esta limitación se puede realizar una estimación de la línea base.

La estimación muestra que a nivel nacional el programa tiene como población objetivo a más de 600 000 hogares, de los cuales la mitad están en Lima Metropolitana y la Costa Norte. Asimismo, se podría beneficiar a más de 2 millones de peruanos. De estos hogares el 39% vive actualmente en hacinamiento, siendo el problema más grave en la Sierra. La línea de base se podría completar con todos aquellos indicadores que se verían afectados por el programa. En este ejemplo, sólo se muestra la dispersión geográfica, el hacinamiento, el número de hogares y de personas.

Estimación de línea base para el programa Techo Propio

	Número de hogares	Población	Tamaño promedio del hogar	Hacinamiento
Costa Norte	102,696	395,381	3.9	24%
Costa Centro	67,173	256,600	3.8	27%
Costa Sur	20,162	67,341	3.3	49%
Sierra Norte	13,860	60,152	4.3	39%
Sierra Centro	66,995	267,980	4.0	47%
Sierra Sur	72,393	267,132	3.7	61%
Selva	53,985	210,002	3.9	53%
Lima Metropolitana	225,887	779,309	3.5	35%
Total	623,151	2,303,896	3.7	39%

Fuente: Página de internet del programa Techo Propio y estimaciones propias a partir de la ENAHO 2007.

5.3.2 Durante (ejecución)

Una vez terminada la fase de preparación, se inicia la operación propiamente dicha del programa, la cual comienza en el momento en que se inicia su “proceso productivo”. Aquí lo importante es verificar que el programa haga lo que dijo en su diseño, para lo cual se puede realizar un seguimiento físico/financiero de la ejecución misma, midiendo el avance de los proyectos específicos y los recursos empleados en función de los cronogramas establecidos. La intención es identificar desviaciones de la programación inicial, a fin de conocer su naturaleza y posibles mecanismos correctivos. Las desviaciones respecto de la programación inicial, pueden relacionarse con aspectos referidos a la organización interna, el manejo en volumen y calidad de los insumos necesarios para la operación, los recursos humanos, etc. Esto requiere que el programa cuente con mecanismos de monitoreo, seguimiento, supervisión y control.

Verificación de indicadores

Por otro lado, es necesario también que el gasto sea efectivo, es decir, que llegue efectivamente a sus destinatarios. Para esto es importante analizar el criterio de eficacia para lo cual se debe evaluar la cobertura del programa, su porcentaje de avance y de cumplimiento de los objetivos trazados en el marco lógico. Temas como la equidad de las intervenciones, o la calidad de las mismas, deben considerarse por los programas, para asegurar intervenciones lo más progresivas posibles.

Cuadro N° 16. Elementos a considerar durante la ejecución del programa

Resultados de proceso	Actividades realizadas efectivamente
	Ejecución versus diseño
Mecanismos de monitoreo	Actividades de supervisión
Transparencia	Mecanismo de rendición de cuentas
	Difusión de información
Beneficiarios	Tiempo de permanencia
Eficacia	% de avance (físico y presupuestal)
	% de cumplimiento de objetivos del programa
Economía	Pertinencia del gasto ejecutado en relación a los objetivos
Eficiencia	% de costos operativos
	Costo unitario (promedio) de las intervenciones
	Errores de focalización (considerando intensidad)
Calidad	Calidad de atención (demora de procesos, etc.)
	Opinión de beneficiarios
Equidad	% de pobres en población objetivo

En circunstancias de escasez de presupuestos, se presta especial atención al criterio de eficiencia. Aquí se incluyen temas como el porcentaje del presupuesto que no se orienta a los beneficiarios (gastos operativos) y los costos unitarios de intervención. Ambos indicadores suelen ser comparados con datos de otros programas similares, o con data histórica de los mismos programas a fin de establecer su nivel.

Es en esta etapa en que la información acerca de la participación de los beneficiarios se empieza a recolectar. Esta información debe estar relacionada con la frecuencia y forma de la participación del beneficiarios (ej. lo que efectivamente recibió), lo cual brindará información acerca del impacto potencial del programa. Por ejemplo, en algunos programas como los de transferencias de conocimientos, se debe asegurar un mínimo de participación para que se pueda aspirar a algún tipo de impacto. Lo mismo se podría pensar en el caso de los programas alimentarios y las posibilidades de tener impactos nutricionales.

En base a esta información se puede verificar si el proceso de focalización, más allá de su diseño, es adecuado o no.

Recuadro N° 6. Estimando errores de focalización

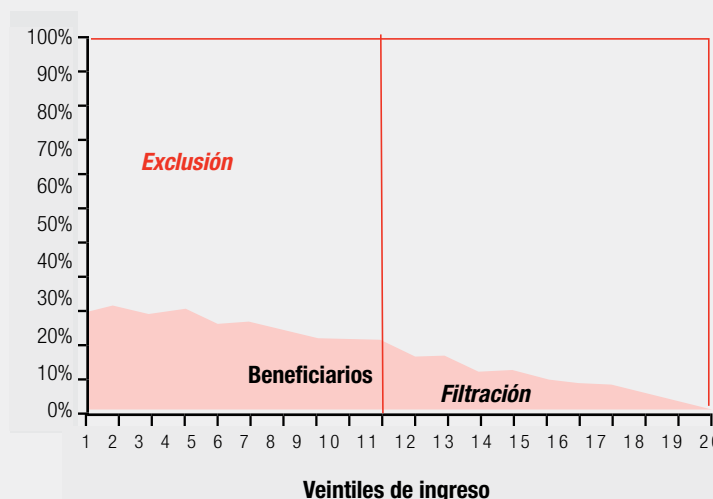
Para estimar los errores de focalización se debe poder identificar a la población objetivo y a los participantes en el programa. Con esos datos, se puede elaborar una matriz de la siguiente forma:

Población objetivo/participación	Beneficiario del Programa Social	No beneficiario del Programa Social
Población Objetivo (pobre)	Acierto	Exclusión (población objetivo no beneficiaria)
Población No Objetivo (no pobre)	Filtración (beneficiario que no debe recibir)	Acierto

La focalización perfecta ocurre cuando solo la población objetivo (por ejemplo, los pobres) reciben el programa. Cuando eso no ocurre, aparecen dos errores:

- Filtración (exceso de cobertura): beneficiarios que no forman parte de la población objetivo del programa (ej. no son pobres en un programa orientados solo a pobres)
- Exclusión (Subcobertura): población objetivo que no es beneficiaria del programa.

En el gráfico adjunto se presenta una estimación de los errores de focalización resultantes de comparar los beneficiarios de los programas alimentarios con los pobres en las encuestas de hogares del 2007.



La distribución de beneficiarios se ha dividido en dos, justo en el punto donde cruza la línea de pobreza. La parte de beneficiarios a la derecha de la línea de pobreza, es la filtración. Los beneficiarios a la izquierda son aciertos. Sin embargo, existe población pobre y no beneficiaria a la izquierda, que es la exclusión. En términos de dimensiones, en estos programas la exclusión es como 4 veces la filtración.

Existen dos tipos de errores de focalización: exclusión y filtración. El error de focalización por exclusión se presenta cuando la parte de la población objetivo del programa no se beneficiada del mismo. El error de filtración se presenta cuando población que no es la población objetivo del programa social recibe asignaciones de éste.

En el Perú se viene aplicando este tipo de análisis porque las encuestas de hogares permiten comparar los beneficiarios de algunos programas con su situación de pobreza.

5.3.3 Después

Al igual que durante la intervención, luego de ocurrida ésta – lo cual no siempre equivale a que haya terminado el proyecto – es necesario analizar el gasto efectivo, es decir aquel que efectivamente llega a la población beneficiaria. El gasto que no llega o no es efectivo, no puede producir impacto.

Además del criterio de eficiencia (el porcentaje de gastos operativos, gasto medio por intervención y errores de focalización), aquí es importante el criterio de eficacia, cuyo énfasis está en verificar la producción efectiva del programa, la cobertura alcanzada, el cumplimiento de las actividades que conllevan a alcanzar los objetivos del programa, la ejecución del presupuesto en relación a lo programado, etc.

Cuadro N° 17. Elementos a tomar en cuenta después de la intervención del programa

Presupuesto efectivo	Total y desagregado
Transparencia	Mecanismo de rendición de cuentas
	Difusión de información
Beneficiarios	Mecanismo de graduación o salida
Eficacia	Producción del programa (participantes, empleos, capacitaciones, raciones, etc.)
	Cobertura alcanzada
	Relación presupuesto ejecutado respecto programado
Eficiencia	% de costos operativos
	Gasto medio efectivo (relación beneficiarios efectivos respecto presupuesto ejecutado)
	Errores de focalización
Calidad	Opinión de participantes (beneficiarios graduados, etc.)
Equidad	% de pobres y pobres extremos entre beneficiarios
Impacto	Mejoras cuantitativas con relación a línea base y/o grupo de control
	Mejoras cualitativas
Sostenibilidad	Sostenibilidad del programa: El programa se mantiene en el tiempo.
	Sostenibilidad de los resultados: La mejora en los beneficiarios se mantiene en el tiempo.
	Sostenibilidad de los impactos: Salida de la pobreza de manera permanente.

Sin embargo, no basta que el gasto sea efectivo, debe tener impacto. Es decir, no necesariamente un proyecto que cumpla por ejemplo con entregar recursos o productos a la población beneficiaria produce impactos, ya que otros factores pueden estar operando en el medio. El clásico ejemplo aquí es el de la entrega de raciones alimentarias, que es un resultado del programa, pero que no siempre producen mejoras (impacto) nutricionales en la población objetivo. Hay que considerar en qué medida la variable de impacto buscada (nutrición por ejemplo), depende de la intervención del programa. En algunos casos, la intervención de algunos programas puede no ser suficiente para producir impacto en fenómenos multicausales como la desnutrición crónica.

En lo que se refiere a impacto, se trata de medir el cambio que se produce como resultado de la intervención del programa. Dado esto, el problema principal de la evaluación consiste en que no es posible observar a un mismo individuo en situaciones en el mismo instante: como participante del programa o como no participante. Las comparaciones más comunes - por ejemplo, aquellas que comparan la situación antes/después del programa o aquellas que comparan con grupos de tratamiento y control - pueden ser inválidas si las diferencias encontradas se deben a factores externos a la intervención del programa (observables o no observables). Los factores observables se pueden identificar directamente. Cuando hay factores no observables aparece el denominado problema de “sesgo de selección” de las muestras a comparar. No obstante ello, existen métodos que permiten tomar en cuenta este problema, tales como los métodos experimentales o métodos no experimentales, que es necesario adecuar a la realidad de cada programa. Sin embargo, es necesario tener presente que los ejercicios de evaluación requieren financiamiento y, por lo cual, los programas deben tener una provisión presupuestal para ello.

También es importante, verificar si el programa cuenta con mecanismos de graduación o salida. Finalmente, el análisis de la sostenibilidad se refiere no solo al programa y sus intervenciones, sino también a los resultados logrados, y la idea es verificar si estos se mantendrán en el tiempo sin la intervención del programa. Aquí es necesario verificar que los programas hayan tomado las precauciones para ello. Por ejemplo, quién se hará cargo del mantenimiento de las obras de infraestructura construidas, si la empleabilidad conseguida a través de la formación se mantendrá, etc.

Recuadro N° 7. Métodos de evaluación de impacto

El problema esencial de la evaluación de impacto es medir “adicionalidad”, para lo cual se necesita conocer lo que habría ocurrido si el programa no se hubiera realizado. Esto no se puede lograr comparando participantes frente no-participantes o comparando la situación del participante antes y después del programa, porque esas diferencias se pueden deber a otros factores, es decir, puede haber:

- Diferencias en variables observables (que pueden ser estimados con la data)
- Diferencias en variables no observables (no se conocen o miden).

Cuando los participantes en un programa difieren de los no participantes en características que no son observadas por el evaluador, pero afectan la decisión de participar y los resultados (e.g., habilidad o motivación), existe “sesgo de selección” que invalida las comparaciones y por tanto las mediciones de impacto.

Existen dos grandes soluciones al problema de sesgo de selección:

- Experimentos: Se debe elegir unidades igualmente elegibles y deseosas de participar en el programa y se les divide en dos: “tratamiento” y “control” Se le considera la metodología más robusta. Dado que todos son elegibles, son estadísticamente comparables La selección aleatoria no elimina el sesgo de selección pero lo balancea entre los participantes y controles, de tal modo que se cancela cuando se calculan los promedios. Así, cualquier diferencia puede deberse a la intervención Su mayor ventaja es la simplicidad en interpretar los resultados: el impacto es la diferencia de medias. No obstante también presenta diversos problemas:
 - Problema ético: se debe negar a algunos el beneficio del programa.
 - Es complicado en programas grandes y que empiezan rápido.
 - Si los individuos modifican algunas características, se puede invalidar la comparación (si los desempleados consiguen empleo por ejemplo)
 - La selección de los grupos es realmente aleatoria?.
 - Puede ser costosa en tiempo y dinero, pero no necesariamente.
- Cuasi experimentos. Se construye un grupo de comparación mediante empates o comparaciones reflexivas.
 - Empates (Matching): se trata de identificar no participantes basados en características de los participantes. Ambos grupos deberían ser empatados sobre la base de pocas características observadas. La ventaja es que se pueden construir con data existente: son más rápidas y baratas. La desventaja es que la confiabilidad se reduce, no se resuelve el problema del sesgo de selección y los métodos de empate pueden ser complejos. El método mas usado: “propensity score matching”: se empata usando la propensión a participar. El match es mejor si el score es más cercano. Hay que asegurar que otras condiciones también sean iguales: igual ambiente económico, cuestionarios, etc.
 - Comparaciones reflexivas: La comparación se realiza frente a la situación “antes” del programa. Los participantes se comparan consigo mismos. Es útil en programas muy grandes, como programas nacionales o políticas que afectan a una población entera o partes muy grandes de ella. Así, no hay muchos espacios para grupo de control. Desventaja: la comparación antes/después puede deberse a un sinnúmero de razones diferentes al programa. Se requiere mucho cuidado: es necesario distinguir lo motivado por el programa y lo motivado por otros factores.

Recuadro N° 8. Grupo de control: El caso de A Trabajar Urbano (Construyendo Perú)

El programa A Trabajar Urbano, actualmente denominado “Construyendo Perú”, es básicamente un programa conformado con recursos estatales, que financia proyectos intensivos en mano de obra en zonas urbanas pobres. Funciona bajo un esquema de fondo concursable para financiar los proyectos intensivos en mano de obra.

Al término del primer año de ejecución, el Programa realizó una evaluación de impacto, con la metodología de comparaciones con grupo de control. Para diseñar el grupo de control se buscó poder comparar dos tipos de poblaciones similares en donde la única diferencia importante sea que unos fueron beneficiarios del programa y otros no. Para ello, se seleccionó una muestra de beneficiarios. Para seleccionar a los miembros del grupo de control se decidió utilizar a la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH0 2002-IV). Para que ambos grupos puedan ser comparados, se decidió aplicar la misma ENAH0 a los beneficiarios seleccionados anteriormente. De esta forma, se seleccionó una muestra de 1,500 participantes (y sus hogares). El grupo de control se obtuvo, a partir de la estimación de propensiones a participar, del total de 18,598 viviendas entrevistadas en la muestra regular de la ENAH0.

Los resultados de estas comparaciones muestran que la ganancia media por participar en el programa fue de entre 20% a 40% de lo que paga el programa.

Fuente: Chacaltana (2005)

Referencias

- Aramburú, Carlos Eduardo (2001):** «Métodos y técnicas de investigación social», En: Gerencia social. Diseño, monitoreo y evaluación de proyectos sociales. Lima-Perú: Universidad del Pacífico, 2001. Vásquez, E.; Aramburú, C. E.; Figueroa, C. y Parodi, C..
- Arriagada, Irma, Francisca Miranda y Thaís Pávez (2004).** “Lineamientos de acción para el diseño de programas de superación de la pobreza desde el enfoque del capital social. Guía conceptual y metodológica”. SERIE: Manuales N°36. CEPAL
- Cohen, Ernesto.** Gestión Social. Cómo lograr eficiencia e impacto en las políticas sociales. CEPAL. México
- Contraloría General de la República de Perú, 2008.** Programas sociales en el Perú. Elementos para una propuesta desde el control gubernamental, Contraloría General de la República, Perú.
- Chacaltana, J.** Más allá de la focalización. Riesgos de la lucha contra la pobreza en el Perú. Lima CIES Grade.
- Chacaltana, J (2005).** Programas de Empleo en el Perú: Racionalidad e Impacto. CEDEP y CIES
- DS N° 002-2008-MIMDES.** Aprueban Reglamento de la Ley n° 28540, Ley que Crea el Registro Unificado Regional de Beneficiarios de los Programas Sociales.
- DS N° 029-2007-PCM.** Plan de Reforma de los Programas Sociales.
- DS N° 065-2004-PCM.** Aprueban la Estrategia Nacional de Desarrollo Rural.
- DS N° 066-2004-PCM.** Aprueban la Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria, 2004-2015
- Feres, Juan Carlos y Mancero, Xavier (2001).** Enfoques para la medición de la pobreza. Breve revisión de la literatura. Serie de Estudios Estadísticos y Prospectivos Cepal. Santiago de Chile.
- Hernández, Daniel , Mónica Orozco Corona y Sirenia Vázquez Báez (2007).** “Métodos de focalización en la política social en México. Un estudio comparativo”
- Hevia de la Jara, Felipe (2008).** “¿Qué es la contraloría social? ¿Qué se puede hacer en Chile? Aclaración conceptual para iniciar la discusión”.
- Compendio Estadístico 2008.** INEI, Perú
- Kapsoli, Javier (2008).** “Crecimiento Económico y Pobreza. Notas para el Debate”. Presentación MEF
- LEY N° 27785 (2002).** Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República.
- Ministerios de Hacienda de Chile (2003).** “Sistema de Control de Gestión y Presupuesto por Resultados. La Experiencia Chilena”. Chile
- Navarro, Hugo, Katiuska King, Edgar Ortegón, Juan Francisco Pacheco (2006).** “Pauta metodológica de evaluación de impacto ex-ante y ex-post de programas sociales de lucha contra la pobreza. Aplicación metodológica”. SERIE: Manuales N°48. CEPAL
- Orozco, Mónica y Cecilia Hubert (2005).** “La Focalización en el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades de México”. Serie de Documentos de Discusión sobre la Protección Social N°0531. Banco Mundial.
- Ospina Bozzi, Sonia (2000).** “Evaluación de la gestión pública: Conceptos y Aplicaciones en el Caso Latinoamericano”.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo-PNUD (2005).** “Informe Sobre Desarrollo Humano 2005. La cooperación internacional ante una encrucijada: Ayuda al desarrollo, comercio y seguridad en un mundo desigual”.
- Ramírez, Alvaro (2002).** “Innovación en la gestión pública: lecciones, aprendizajes y reflexiones a partir de la experiencia chilena”. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Portugal.
- RCG N° 027-2008-CG.** Contralor General aprueba Lineamientos para el Control de los Programas Sociales.
- RCG N° 320-2006-CG.** Contralor General aprueba Normas de Control Interno.
- RCG N° 458-2008-CG.** Contralor General autoriza aprobar la “Guía para la Implementación del Sistema de Control Interno de las entidades del Estado”
- Shack, Nelson (2003).** “Avances en la implementación de Indicadores de Desempeño en los Organismos Públicos del Perú”. XV Seminario Regional de Política Fiscal. Santiago de Chile
- Torres, Lourdes (1991).** “Indicadores de Gestión para las Entidades Públicas”. Revista Española de Financiación y Contabilidad, Vol XXI, n.67, abr-jun 1991, pp.535-558
- Vásquez, Enrique (2008).** “Gerencia Estratégica de la Inversión Social”. Universidad del Pacífico.
- Verdera, Francisco V.** La pobreza en el Perú. Un análisis de sus causas y de las políticas para enfrentarla. Lima IEP

Otros documentos:

Gobierno de Brasil

Técnica de Auditoria, Indicadores de Desempenho E Mapa de Produtos: 2000, Tribunal De Contas da União, Brasília (DF).

Performance Auditing Manual: 1998. The Brazilian Court of Audit General Secretariat of External Control Secretariat of Auditing and Inspections, Brasília (DF).

Gobierno de Chile.

Anexo: Metodología Evaluación de Impacto: Gobierno de Chile Ministerio de Hacienda Dirección de Presupuestos División de Control de Gestión Santiago, Abril 2007, CHILE

Notas Técnicas: Gobierno de Chile, Ministerio de Hacienda Dirección de Presupuestos División de Control de Gestión Santiago, Enero 2008 CHILE.

Metodología para la Elaboración de Matriz de Marco Lógico: Gobierno de Chile, Ministerio de Hacienda Dirección de Presupuestos, División de Control de Gestión.

Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal, Diario Oficial, marzo 2007, México.

Marco Social Multianual 2009-2011, Comisión Interministerial de Asuntos Sociales (CIAS)- Secretaría Técnica, Perú.

Metodología para la Elaboración de la Matriz de Indicadores de los Programas Presupuestarios de la APF (Anexos al Oficio Circular 307-A.-1593 Anexo Dos) México. Política Social. Compendio de Normas para la Estrategia Nacional CRECER, Comisión Interministerial de Asuntos Sociales (CIAS)- Secretaría Técnica, Perú.

Anexos

Cuadro N° A1. Gasto en de Lucha contra la Pobreza Extrema, según MEF

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
TOTAL	3 366	3 287	3 098	2 961	2 888	2 913	3 344	3 772	4 532
FONCODES	758	469	350	331	286	362	443	494	211
Apoyo Social	233	184	19	9	0	0	0	23	3
Fortalecimiento Programas Sociales (Gest.de proyectos)	42	56	32	41	64	7	7	9	8
Inversión Social/Desarrollo Productivo	482	229	207	120	142	354	436	463	200
Programa de Emergencia Social Productiva	0	0	92	161	80	1	0	0	0
Educación	375	312	162	179	178	165	243	231	138
Mejoramiento de la Educación Primaria (incluye administrativo)	259	217	102	52	57	54	43	49	15
Mejoramiento de la Educación Otros Niveles (incluye administrativo)	116	96	60	114	120	89	175	143	8
Alfabetización	0	0	0	13	0	21	25	40	115
Salud	126	136	210	264	239	316	356	328	328
Lucha contra epidemias	8	39	42	46	0	0	0	0	0
Planificación Familiar	32	11	20	10	0	0	0	0	0
Seguro Escolar/Materno Infantil (Prog. Apoyo Reforma Sector Salud PAR-SALUD)	87	86	148	208	239	316	356	328	328
Agricultura	314	293	416	345	233	227	160	301	155
Apoyo al Agro en Zonas de Emergencia (Act Apoyo al Agro)	58	75	258	187	58	99	59	149	14
Pronamachos	191	185	143	132	120	68	51	94	129
Titulación de Tierras	64	34	15	27	55	59	50	57	12
PRONAA	237	258	221	208	403	415	445	424	526
Asistencia Alimentaria/Apoyo en Casos Emerg.(resto - administrativos)	211	233	201	182	394	415	445	424	526
Proyectos de Asistencia Alimentaria (proyectos + inversión social + desa.productivo)	26	25	20	26	9	0	0	0	0
Prog. Apoyo Repoblacion	22	29	21	16	16	8	3	0	0
Programa de Apoyo a la Repoblación (todo)	22	29	21	16	16	8	3	0	0
Economía y Finanzas	338	350	357	370	20	32	26	34	19
Vaso de Leche (Gobiernos Locales)	305	325	332	343	0	0	0	0	0
Apoyo Social - PL 480	33	25	25	27	20	32	26	34	19
Energía y Minas	77	96	108	35	152	131	155	130	333
Electrificación Rural (todo Subprogr. solo Sector Energía y Minas)	0	0	0	6	152	131	155	130	333
Infraestructura Distribución de Energía (solo Sector EYM)	77	96	108	29	0	0	0	0	0

Continuación cuadro

Cuadro N° A1. Gasto en de Lucha contra la Pobreza Extrema, según MEF

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Transportes y Comunicaciones	215	160	134	169	172	132	112	110	130
Caminos Rurales	190	112	59	64	141	113	107	77	109
Resto	25	49	75	105	31	19	5	33	22
MIPRE-M.Vivienda, Construcción y Saneamiento	244	583	408	237	178	118	213	645	772
Prog.Nacional de Agua Potable y Alcantarillado (UE)	92	63	89	14	12	2	0	0	0
Inversión Focalizada Reducción Extrema Pobreza	10	8	14	1	4	5	0	0	0
Prog. Equipamiento Básico Municipal	0	256	209	164	93	0	0	0	0
Programa Agua para todos	0	0	0	0	0	0	0	156	539
Obras de Agua y desague (incluye obras de MTC, PCM, PRONASAR)	142	255	97	57	70	110	213	489	234
COOPOP	14	6	12	1	1	9	3	0	0
Proyectos Multisectoriales (Inv.Foc.para reducc.extrema pobreza y otros)	14	6	12	1	1	9	3	0	0
INFES	78	50	38	34	37	39	36	72	143
Infraestructura Educativa (solo GS directo)	78	50	38	34	37	39	36	72	143
Comisión de Formalización de la Prop. Informal (Sector Justicia y MTC).	78	69	44	45	44	32	22	22	61
PROMUDEH / MIMDES	67	84	61	30	36	39	49	49	55
Alfabetización/Desarrollo Educac. (incluye Wawa Was)	67	84	61	30	36	39	49	49	55
Consejo Nacional de Descentralización	0	0	0	0	356	0	0	0	0
Vaso de Leche (Gobiernos Locales)	0	0	0	0	356	0	0	0	0
Transferencias a los Gobiernos Locales	0	0	0	0	0	360	487	469	679
Programa del Vaso de Leche	0	0	0	0	0	360	363	363	363
Programas Sociales (Gov.Locales acreditados) ^{3/}	0	0	0	0	0	0	124	106	316
Trabajo y Promoción del Empleo	0	0	0	113	157	142	154	184	201
Programa de Emergencia Social Productiva	0	0	0	113	157	142	154	184	201
Otros gastos en:	424	391	556	585	379	387	319	108	282
Educación	38	34	33	52	40	33	41	61	282
Salud	302	264	255	298	339	354	278	47	0
Instituto Nacional de Salud	83	94	268	234	0	0	0	0	0
Otros	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Presidencia Consejo de Ministros	0	0	0	0	0	0	116	173	497
Programa de Apoyo Directo a los más pobres - JUNTOS	0	0	0	0	0	0	116	173	497

Cuadro N° A2. Perú. Evolución del gasto social previsional y no previsional. 1999-2008

	Ejecución (En Millones de N. Soles)										
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007 ^{8/}	PIA 2008 ^{8/}	
Gasto Social Total	14,814	15,575	17,293	18,521	19,641	21,582	23,930	25,131	27,319	31,035	
Gastos Previsionales 6/	4,261	5,018	6,404	6,948	7,405	8,337	9,208	9,255	9,289	9,404	
Gasto Social no previsional 3/	10,553	10,557	10,890	11,573	12,236	13,244	14,722	15,877	18,031	21,631	
Gasto Social Básico 4/	4,091	4,721	4,579	4,545	4,736	5,208	5,946	6,823	8,163	9,455	
Gasto Social Complementario 5/	6,462	5,836	6,311	7,028	7,501	8,036	8,776	9,054	9,868	12,176	
Gasto Social no previsional 3/	10,553	10,557	10,890	11,573	12,236	13,244	14,722	15,877	18,031	21,631	
Educación/salud	6,271	6,716	7,097	7,782	8,655	9,922	10,439	11,630	12,543	14,444	
Programa extrema pobreza	3,366	3,287	3,098	2,961	2,888	2,913	3,344	3,772	4,532	6,091	
Otros	916	555	695	829	693	409	939	474	955	1,095	

Fuente SIAF- MEF (ABR08)

- 1/ Considera una taxonomía del gasto social basada en registros típicos del clasificador funcional programático.
- 2/ Incluye programas sociales administrados por municipios (Vaso de Leche y Programas Sociales de reciente descentralización). En Gobiernos Locales solo considera estos rubros.
- 3/ Incluye gasto de tipo administrativo
- 4/ En el marco del Consenso de Oslo, éste se define como los gastos en : Educación básica (Inicial y Primaria), Salud básica, Alimentación y Nutrición y Agua y Saneamiento
- 5/ Corresponde al conjunto de actividades y/o proyectos de carácter social que no están considerados dentro del gasto social básico, como por ejemplo: educación secundaria, educación superior, infraestructura social y productiva, electrificación rural, carreteras rurales, etc.
- 6/ Considera el gasto previsional de tipo administrativo
- 8/ Preliminar. Para el PIA 2008 considera S/ 650 millones de FONIPREL.

365302


NORMAS LEGALES
El Peruano
Lima, miércoles 30 de enero de 2008**CONTRALORIA GENERAL****Aprueban Lineamientos para el Control de los Programas Sociales****RESOLUCIÓN DE CONTRALORÍA
N° 027-2008-CG**

Lima, 25 de enero de 2008

Visto, la Hoja de Recomendación N° 001-2008-CG/PSC de la Gerencia de Programas Sociales, conformante de la Gerencia Central de Desarrollo, que eleva a consideración la aprobación de los "Lineamientos para el Control de los Programas Sociales";

CONSIDERANDO:

Que, de conformidad con lo preceptuado en el artículo 82° de la Constitución Política del Perú, la Contraloría General de la República goza de autonomía conforme a su Ley Orgánica y tiene como atribución supervisar la legalidad de la ejecución del presupuesto del Estado, de las operaciones de la deuda pública y de los actos de las instituciones sujetas a control;

Que, la Ley N° 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, tiene como objetivo propender al apropiado, oportuno y efectivo ejercicio del control gubernamental, para prevenir y verificar, mediante la aplicación de principios, sistemas y procedimientos técnicos, la correcta, eficiente y transparente utilización y gestión de los recursos y bienes del estado, el desarrollo honesto y probo de las funciones y actos de las autoridades, funcionarios y servidores públicos, así como el cumplimiento de metas y resultados obtenidos por las entidades sujetas a control, con la finalidad de contribuir y orientar al mejoramiento de sus actividades y servicios en beneficio de la Nación;

Que, el artículo 14° de la Ley N° 27785, establece que el ejercicio del control gubernamental se efectúa bajo la autoridad normativa y funcional de la Contraloría General de la República, la que establece los lineamientos, disposiciones y procedimientos técnicos correspondientes a su proceso;

Que, los literales b) y g) del artículo 66° del Texto Único Ordenado del Reglamento de Organización y Funciones de la Contraloría General de la República, aprobado por Resolución de Contraloría N° 070-2007-CG y sus modificatorias, establecen como función de la Gerencia de Programas Sociales, diseñar lineamientos y normas aplicables al control de los programas sociales, así como, evaluar la focalización y las estrategias de reducción de la pobreza que hayan emitido, formulando recomendaciones para su mejora;

Que, resulta necesario establecer lineamientos de control que servirán de base para desarrollar el marco conceptual y las metodologías para evaluar la gestión de los programas sociales así como el cumplimiento de los objetivos para los cuales fueron creados; lo cual además permitirá optimizar la labor de auditoría en dicha materia;

Que, la Gerencia de Programas Sociales, contando con la asesoría del Programa "Gobernabilidad Democrática e Inclusión" de la Cooperación Alemana al Desarrollo – GTZ, ha elaborado los referidos lineamientos de control, destinados a servir como material de orientación para uniformizar criterios en la identificación de los aspectos relevantes del diseño, objetivos y metas que el control debe evaluar en la ejecución, resultado e impacto de los programas sociales;

En uso de las atribuciones conferidas por el artículo 32° de la Ley N° 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República;

SE RESUELVE:

Artículo Primero.- Aprobar los "Lineamientos para el Control de los Programas Sociales", que servirán como material de orientación para uniformizar criterios en la identificación de los aspectos relevantes del diseño, objetivos y metas que el control debe evaluar en la ejecución, resultado e impacto de los programas sociales.

Artículo Segundo.- Disponer que la Gerencia de Programas Sociales será la encargada de difundir y proponer la actualización del citado documento, a fin de que su contenido tenga en cuenta cambios normativos o nuevos criterios de evaluación.

Artículo Tercero.- Encargar a la Gerencia de Tecnología y Sistemas de Información la publicación de la presente Resolución y de los referidos lineamientos, en el Portal de la Contraloría General de la República (www.contraloria.gob.pe).

Regístrese, comuníquese y publíquese.

GENARO MATUTE MEJÍA
Contralor General de la República**LINEAMIENTOS PARA EL CONTROL DE PROGRAMAS SOCIALES****I. Finalidad**

Los lineamientos se han elaborado con la finalidad de identificar los aspectos relevantes del diseño, objetivos y metas que el control debe evaluar en la ejecución resultado e impacto de los programas sociales, con el fin de contribuir a que el gasto se convierta en inversión social con mayor impacto en los beneficiarios.

II. Definiciones generales para los lineamientos

Programa social. "Se considera como programa social al conjunto de proyectos o actividades, interrelacionados entre sí que tienen un objetivo común y relacionado al desarrollo humano tanto a nivel de generación de capacidades de las personas como de condiciones básicas para su desempeño.

Se identifica porque:

- Posee una unidad de gestión de sus actividades.
- Sus objetivos son específicos.
- Su población objetivo a ser beneficiaria es específica.
- Sus ámbitos de intervención son delimitados.
- Tiene ejecución presupuestal independiente para sus actividades.
- Cubra al menos uno de los ejes del Plan Nacional de la Superación de la Pobreza (D.S. N° 064-2004-PCM) ¹

Componentes protectores. Son elementos de la estructura del programa que buscan atenuar la condición de vulnerabilidad de la población objetivo.

Componentes habilitadores. Son elementos de la estructura del programa que buscan potenciar las posibilidades del desarrollo de capacidades en la población objetivo.

Población objetivo. Es la población que reúne las características propias e individuales a quien va dirigido cada programa social.

Población beneficiaria. Es la población que es atendida efectivamente por cada programa social.

Focalización. Es la determinación de la población objetivo a la cual se le asignará el beneficio del programa social en base a criterios objetivos y verificables de focalización.



Definición. Es la exposición clara y exacta de las características generales y específicas del programa.

Justificación. Es la causa sustentada que orienta la existencia del programa.

Misión. La misión refleja lo que la organización es, haciendo alusión directa a la función general y específica que cumple como instancia de gestión pública².

Visión. "La visión es la imagen futura que una organización desarrolla sobre sí misma y sobre la realidad sobre la cual trabaja. Por lo general, la visión incluye tanto los cambios que deseamos lograr en el seno de nuestra población objetivo (y en ocasiones del país en conjunto), como la imagen objetivo de la propia Institución."³

Objetivo General. "Los Objetivos Generales son, por definición objetivos de largo plazo que contribuirán al logro de la Visión del Sector. Por lo tanto estos objetivos deben responder a qué deseamos cambiar de la realidad interna y externa en la cual actuamos, y deben ser expresados en términos cualitativos y ser susceptibles de medición a través de Indicadores de Resultado objetivamente verificables."⁴

Objetivo Específico. "Los Objetivos Específicos son, por definición, objetivos de mediano plazo que contribuirán al logro del Objetivo Estratégico General y deben ser expresados en términos cualitativos y ser susceptibles de medición a través de Indicadores de Resultado objetivamente verificables"⁵.

Metas Proyectadas. Son los valores a alcanzar, es decir los niveles cuantificables de los indicadores que una organización o un país desea alcanzar en un momento dado⁶.

Marco Lógico. Es una herramienta analítica que permite planificar y orientar la gestión de los proyectos desde una perspectiva de objetivos. Bajo este concepto, la ejecución del proyecto y el cumplimiento de los objetivos es consecuencia de un conjunto de acontecimientos con una relación causa-efecto permanente. Los elementos que participan en dicha relación causal son: insumos, actividades, resultados, objetivo específico y objetivo global (impacto).

Línea de Base. Es la primera medición de todos los indicadores que serán afectados a partir de la intervención de un programa social. Preferentemente debe realizarse al inicio del programa con la finalidad de contar con información base que permita luego medir los cambios producidos a partir de dicha intervención.

Indicadores de Gestión: Los indicadores de gestión permiten realizar el seguimiento y control de los procesos que conllevan al cumplimiento de las metas organizacionales⁷.

Indicadores de Resultado: Los indicadores de resultado miden el cumplimiento de las tareas o trabajos que conllevan a alcanzar los objetivos del programa.⁸

Indicadores de Impacto: Son aquellos que miden "el cambio o conjunto de cambios duraderos que se producen"⁹, es decir el impacto, en las condiciones de vida de la población beneficiaria, debido a la ejecución del programa.

III. Lineamientos para el diseño

1. El control gubernamental deberá evaluar la existencia y coherencia de elementos de planificación en el diseño de los programas sociales. Se contempla como dichos elementos: la definición, justificación, visión, misión, objetivos, metas y marco lógico.

2. El control gubernamental evaluará si los programas sociales en su formulación contemplan la utilización de indicadores de gestión, resultados e impacto.

3. El diseño de los programas sociales debe considerar un **estudio de línea de base** que contenga los indicadores mínimos que sirvan para evaluar el cumplimiento de sus objetivos y metas.

4. El control gubernamental evaluará si el programa social contempla la existencia y alcance de un sistema de monitoreo y evaluación alineados a los objetivos del programa.

5. El control gubernamental deberá tomar conocimiento de las características del diseño del programa social materia de control, identificando si tiene componentes protectores, habilitadores o ambos, con el fin de determinar si la población objetivo se ha definido de acuerdo a dichos componentes.

6. Evaluar los criterios de focalización de acuerdo a la población objetivo de cada programa social.

7. Evaluar si el programa ha establecido un tiempo de permanencia del beneficiario así como la duración del programa.

IV. Lineamientos para la ejecución de programas sociales

8. Es parte del control gubernamental evaluar la ejecución de la asignación presupuestal en función de los resultados logrados.

9. Para el caso de los programas sociales que operan bajo el marco del presupuesto por resultados, se aplicará lo dispuesto por la Directiva para la Programación y Formulación del Presupuesto en el Marco del Presupuesto por Resultados.

10. El control gubernamental evaluará si el programa social utiliza un sistema de monitoreo alineado a los objetivos del programa. Esto involucra, el uso intensivo de indicadores cuya medición debe ser materia de registro para el seguimiento y evaluación del logro de los objetivos y propósitos a los que contribuye el programa.

11. Para el caso de los programas sociales que no cuentan con un sistema de monitoreo pero que si tienen indicadores alineados a los objetivos, se verificará y evaluará su utilización durante su ejecución.

12. Verificar el cumplimiento de la transparencia en los actos del Estado en el ámbito de la ejecución de los programas sociales, de conformidad con el Texto Único Ordenado de la Ley de Transparencia y Acceso a la información pública.

13. Evaluar que los programas sociales utilicen principios de gestión tales como: Eficiencia, eficacia, equidad, sostenibilidad, economía, transparencia, calidad; los cuales deben ser medidos a través de indicadores.

14. Evaluar que la población beneficiaria corresponde a la población objetivo determinada según los criterios de focalización establecidos en el diseño del programa.

15. Evaluar el cumplimiento de los criterios de entrada, salida y graduación de los programas sociales.

16. Verificar que los programas sociales hayan implementado mecanismos para exigir la contraprestación individual, familiar o comunitaria, en trabajo, bienes, recursos o mínimamente en cambio de actitudes de higiene, salud o compromiso con la educación.

¹ Tomado de: "Guía para el llenado de la ficha consolidada de inventario de programas sociales". DGAES-MEF 2006.

² MEDIANERO, Daniel. Metodología de planeamiento estratégico en el sector público. Moneda 129, p.42.

<http://www.fedomu.org.do/docs/metodologia-planeamiento-estrategico.pdf>

³ Idem

⁴ Directiva para la Formulación de los Planes Estratégicos Institucionales 2002 - 2006. MEF, 2001. p.9.

⁵ Idem

⁶ MEDIANERO, Daniel. Op. Cit. p. 51.

⁷ Gestión Indicadores: http://web.jet.es/amosarrain/gestion_indicadores.htm

⁸ Idem

⁹ QUEVEDO Vito, CHIA Jesús, RODRIGUEZ Armando: Midiendo el impacto, 2001. p.6 <http://www.oei.es/salactsi/Cuba.pdf>

V. Lineamientos para el seguimiento de resultados de los programas sociales

17. Verificar si los programas sociales cuentan con documentos que sustenten la evaluación periódica del cumplimiento de las metas planificadas y el logro de resultados.

18. Determinar si los beneficios de los programas sociales son recibidos por la población objetivo de acuerdo con la meta establecida.

VI. Lineamiento para la evaluación de impacto

19. Verificar si los programas sociales están midiendo los cambios esperados¹⁰ en la población objetivo en base a los indicadores establecidos en la Línea de Base o en su defecto, en comparación con los grupos de control.

VII. Lineamientos para el seguimiento a las recomendaciones

20. Hacer el seguimiento de la implementación de las medidas correctivas que se debieron adoptar con relación a las recomendaciones formuladas en los informes anteriores.

VIII. Lineamiento complementario

21. En caso de que durante la aplicación de los lineamientos para el control del diseño, ejecución, resultados e impactos de los programas sociales, se verifique la inexistencia o inadecuada formulación de los elementos que en ellos se señale, el Sistema Nacional de Control podrá recomendar la subsanación de la omisión, y de ser viable presentar una propuesta para su formulación.

¹⁰ Se refiere a los cambios en la generación de ingresos, nutricionales, de capacidades adquiridas y/o sociales, entre otros, a partir de la intervención.

157545-1

“MARCO CONCEPTUAL DEL CONTROL GUBERNAMENTAL DE LOS PROGRAMAS SOCIALES”

Derechos Reservados, prohibida la reproducción de este libro por cualquier medio total o parcialmente, sin permiso expreso de los editores.

Edición y coordinación

© Contraloría General de la República

Jr. Camillo Carrillo N° 114, Jesús María
Teléfono: (51 1) 330 3000 – Fax: (51 1) 433 4933
Email: contraloria@contraloria.gob.pe
Web: www.contraloria.gob.pe

© Cooperación Alemana al Desarrollo-GTZ

Programa Gobernabilidad e Inclusión de la Deutsche
Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH
Av. Los Incas 172, piso 6, El Olivar, San Isidro.
Teléfono: (51 1) 4211333 – Fax: (51 1) 4214540
Web: www.gobernabilidad.org.pe

Elaboración de contenidos:

Juan Chacaltana, Consultor Externo GTZ
Erika García-Cobián, Asesora Senior GTZ
Daniel Leiva, Asesor GTZ
Contraloría General de la República, Gerencia de Programas Sociales

Revisión de contenidos:

Contraloría General de la República, Gerencia de Programas Sociales
Contraloría General de la República, Gerencia Central de Control Especializado

Supervisión y coordinación:

Erika García-Cobián, Asesora Senior GTZ
Daniel Leiva, Asesor GTZ

Responsables de contribución de GTZ:

Hartmut Paulsen, Director del Programa de Gobernabilidad e Inclusión
Fiorella Mayaute, Asesora Principal GTZ

Diseño, diagramación e impresión:

NEVA STUDIO S.A.C.
Av. Arequipa 4558 - Miraflores

Tiraje:

1000 ejemplares, Primera Edición
Fecha de impresión: Junio 2010

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú

N° 2010- 05373

ISBN

N° 978-9972-854-58-3

2010, Contraloría General de la República

2010, Programa Gobernabilidad e Inclusión

Auspiciado por: Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH, por encargo del Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ).

