



*Contraloría General de la República
Gerencia de Estudios y Control de Gestión*

**EFFECTO DE LAS RECOMENDACIONES DE LA CONTRALORÍA EN
LA SOSTENIBILIDAD FISCAL DE LOS PROGRAMAS DE LUCHA
CONTRA LA POBREZA: CASO PROGRAMA DE VASO DE LECHE**

Lima, marzo de 2007

ÍNDICE

1. Introducción	3
2. Marco Teórico	3
3. Historia del Programa	5
4. Esquema de Funcionamiento del Programa de Vaso de Leche	6
5. Rol de la Contraloría en el Programa	7
6. Conclusiones	8
LISTA DE ACRÓNIMOS.....	10
BIBLIOGRAFÍA.....	10

“Efecto de las recomendaciones de la Contraloría en la sostenibilidad fiscal de los programas de lucha contra la pobreza: Caso Programa de Vaso de Leche”

1. Introducción

Las Supreme Audit Institutions (SAI), Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS), cumplen un papel muy importante en la sostenibilidad fiscal de los diferentes programas que desarrollan los gobiernos. Lo cumplen en la medida que las SAI son los entes que se encargan de supervisar y controlar un correcto uso de los recursos que son de todos los ciudadanos.

Este control es fundamental cuando se trata de los programas sociales que lleva adelante el gobierno, puesto que la eficacia, eficiencia y economía con que lleven adelante los programas, redundará en una mejora de las condiciones de la población objetivo e incrementarán el impacto de los mismos.

Es cierto que muchas veces la escasez de los recursos humanos y financieros de las SAI no permite cubrir de manera integral todo el espectro de labores que se desarrollan en los programas sociales; sin embargo, se puede ejercer un rol preventivo manteniendo una comunicación fluida con los diferentes actores involucrados en los programas sociales.

La Contraloría General de la República del Perú (CGR), ha visto por conveniente presentar el presente artículo, poniendo énfasis en el rol que desarrolla con relación al Programa de Vaso de Leche (PVL). Este programa es el más extenso y longevo de los programas sociales vigentes en el país, y la CGR ha venido desarrollando una labor muy importante dentro de su control y supervisión

El presente artículo se desarrolla en seis secciones, siendo la sección dos dedicada al marco conceptual en el cual se desarrolla el programa del vaso de leche; en la sección tres se da algunos alcances sobre la historia del PVL, para seguidamente mostrar, en la sección cuatro, el esquema de funcionamiento del Programa de Vaso de Leche. En la sección cinco se informa sobre el rol que cumple la CGR con respecto a este programa, para terminar el presente artículo con las conclusiones.

2. Marco Teórico

Los programas sociales son las acciones concretas que se desarrollan sobre la base de las políticas que promueve el Estado buscando reducir las inequidades que existen en la sociedad. Estos programas se desarrollan en países con altos grados de desigualdad y

pobreza (Perú¹ y otros), con la finalidad de aliviar las diferencias económicas; y a su vez, reducir las fricciones sociales que la desigualdad genera (Ver Tabla 1 para observar la población en situación de pobreza en algunos países de Sudamérica).

Población en situación de pobreza (Porcentaje del total de la población en cada área geográfica)						
PAÍS	Años					
	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Bolivia	62.4	63.9
Brasil	...	37.5	...	38.7	37.7	36.3
Chile	20.2	18.7
Colombia	51.1	...	51.1	46.8
Ecuador	51.2	48.3
Perú	...	54.8	...	54.7	51.1	...
Venezuela (República Bolivariana de)	48.6	...	45.4	37.1
Fuente: CEPAL						
Elaboración: Propia						

Algunos de estos programas nacen como fondos específicos, que buscan paliar las carencias en determinada área de la sociedad; o como programas multisectoriales, los cuales buscan combatir la pobreza a través de programas integrales o complementarios.

De acuerdo a Jorgensen y Van Domelen (2000:91), los fondos o programas sociales son “agencias que financian pequeños proyectos en diferentes sectores que buscan beneficiar los grupos pobres y vulnerables del país, basado en los requerimientos de los grupos locales y contrastado con una serie de criterios para determinar su elegibilidad”.

Por otro lado, Rawlings y otros (2004) mencionan que los fondos sociales se han convertido en una popular herramienta de desarrollo que permite empoderar la capacidad de tomar decisiones locales; y a su vez, ser un mecanismo ágil y rápido para transferir recursos a las comunidades y beneficiarios.

En el variado abanico de programas sociales que lleva adelante el gobierno central, destaca, por sobre todos, el Programa de Vaso de Leche. Destaca por su alcance y su permanencia en el tiempo. Como describiremos en detalle más adelante, el PVL alcanza a todos los distritos del Perú y ya tiene más de 20 años de vigencia.

El programa de vaso de leche se enmarca dentro de la búsqueda de la seguridad alimentaria, la cual se entiende como que *“todas las personas tienen en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades*

¹ No obstante el Perú está clasificado como un país de ingreso medio de acuerdo al PBI per cápita dentro del ranking del BM y FMI, los indicadores internos de pobreza (51% de la población es pobre y de ellos 24% extremadamente pobre) denotan la grave desigualdad y pobreza que existe dentro del mismo.

nutricionales y sus preferencias alimentarias para llevar una vida activa y sana” (FAO, 1996).

Según Suárez (2003), la seguridad alimentaria depende de tres componentes:

- **Disponibilidad**, cuando se puede asegurar la alimentación de la población del país mediante alimentos nacionales y/o importados.
- **Acceso**, entendido como la posibilidad de los habitantes de poder acceder a los alimentos, ya sea comprándolos y/o produciéndolos.
- **Utilización**, que implica que los alimentos sean correctamente absorbidos por el cuerpo humano; si no fuera este el caso, podría deberse a probables carencias en otras áreas como la educación (incapacidad para saber como consumir los productos, desaprovecharlos, etc.), la salud, etc.

El PVL se ha convertido en uno de los pilares de lo que se entiende como seguridad alimentaria para la población de menores recursos, por cuanto al estar disponible en todos los distritos del país, atiende a los sectores menos favorecidos de la población y tiene como público “target” los niños de hasta 6 años, las mujeres embarazadas y las madres lactantes; aunque de existir recursos disponibles después de haber atendido la totalidad de beneficiarios principales, el programa puede atender a niños entre 7 y 13 años, adultos mayores y enfermos de tuberculosis (Alcázar, 2004).

3. Historia del Programa

El PVL tiene su origen en la ciudad de Lima durante los primeros años de la década de los ochenta (1983 – 1984). Se inicia durante la gestión del entonces alcalde Alfonso Barrantes Lingan. Su acta de nacimiento se da con la promulgación de la Ley 24059 del año 1985. Sin embargo, el momento decisivo para su existencia se da con la aprobación de la Ley de Presupuesto Público del año 1986, donde se incorpora una partida específica para todos los distritos destinada al PVL.

La gestión del programa se encuentra a cargo de los municipios distritales y provinciales, los cuales gozan de amplia autonomía en su gestión, aunque deben respetar las prioridades definidas en el marco legal del programa para la elección de beneficiarios y otros requisitos de la ley (por ejemplo, que el 100% de la transferencia se destine a la compra de alimentos).

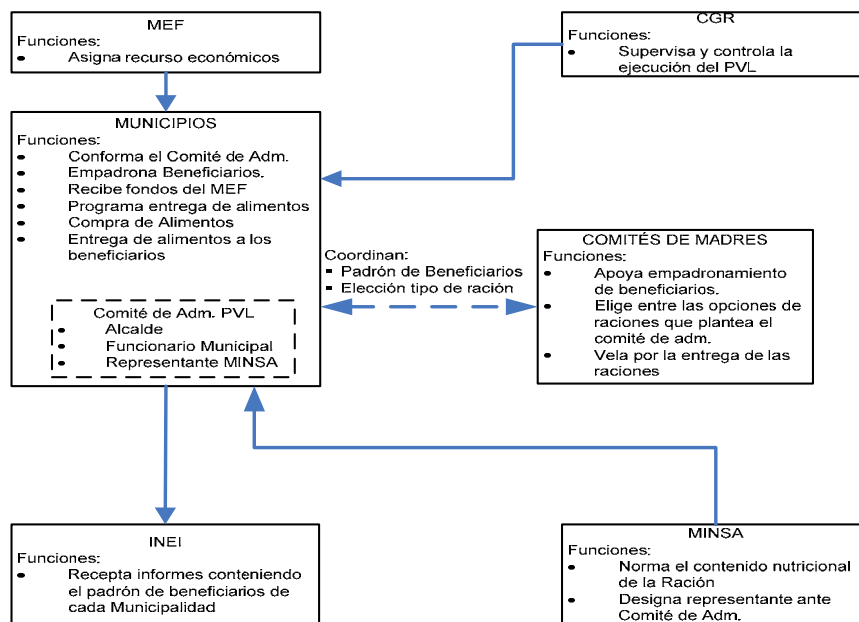
El funcionamiento del programa descansa en los propios beneficiarios, los cuales se organizan a través de comités o clubes de madres².

Estas organizaciones han aumentado notablemente el capital social de las comunidades y abarcan todo el país, inclusive las áreas más remotas; de esta manera se ha fortalecido la posición de la mujer en la sociedad y se ha revalorizado su aporte a la misma. Pero de otro lado, se ha generado en algunos casos una segmentación negativa³ por parte de la dirigencia de estos comités con el resto de la población.

Al inicio, el Programa de Vaso de Leche buscó complementar la poca cobertura que tenían los programas materno – infantiles del Ministerio de Salud y paliar la desactivación del programa de desayuno escolar; y a su vez, se buscaba incorporar la participación comunitaria mediante la corresponsabilidad de los comités de beneficiarios (Suárez, 2003).

En la actualidad, el PVL – con 343 millones de nuevos soles distribuidos en el año 2004⁴ – es una de las transferencias más importantes a los gobiernos locales, equivalente al 43% de la totalidad de transferencias por programas alimentarios y es ligeramente mayor que el monto total de las transferencias por FONCODES (Alcázar, 2004).

4. Esquema de Funcionamiento del Programa de Vaso de Leche



Fuente: CGR
Elaboración: Gerencia de Estudios y Control de Gestión

² Son Organizaciones Sociales de Base (OSB) que cuentan con personería jurídica, lo cual les permite participar en el Gobierno como miembros organizados de la sociedad civil.

³ Se entiende por segmentación negativa el hecho de seleccionar beneficiarios no en base a sus carencias, sino a la cercanía y/o apoyo que estos dan a los dirigentes de turno.

⁴ En el año 2006 la cifra alcanzó los 363 millones de nuevos soles.

5. Rol de la Contraloría en el Programa

De acuerdo a la Ley 27470 que dicta normas complementarias a la Ley del Programa de Vaso de Leche, la Contraloría tiene la función de “*supervisar*” y controlar el gasto del Programa de Vaso de Leche a nivel provincial y distrital (1834 municipalidades a nivel nacional), debiendo las municipalidades respectivas conservar en su poder la documentación original sustentatoria de la ejecución del Programa de Vaso de Leche, a fin de rendir cuenta del gasto efectuado y del origen de los alimentos adquiridos, bajo responsabilidad, al órgano rector del Sistema Nacional de Control, en el modo y oportunidad que se establece en la directiva que emite el citado organismo.

Al respecto, la Contraloría General de la República emitió una directiva que regula el flujo de información que debe ser enviada por los distintos municipios (Formatos PVL y Ración), ya sean estos distritales o provinciales.

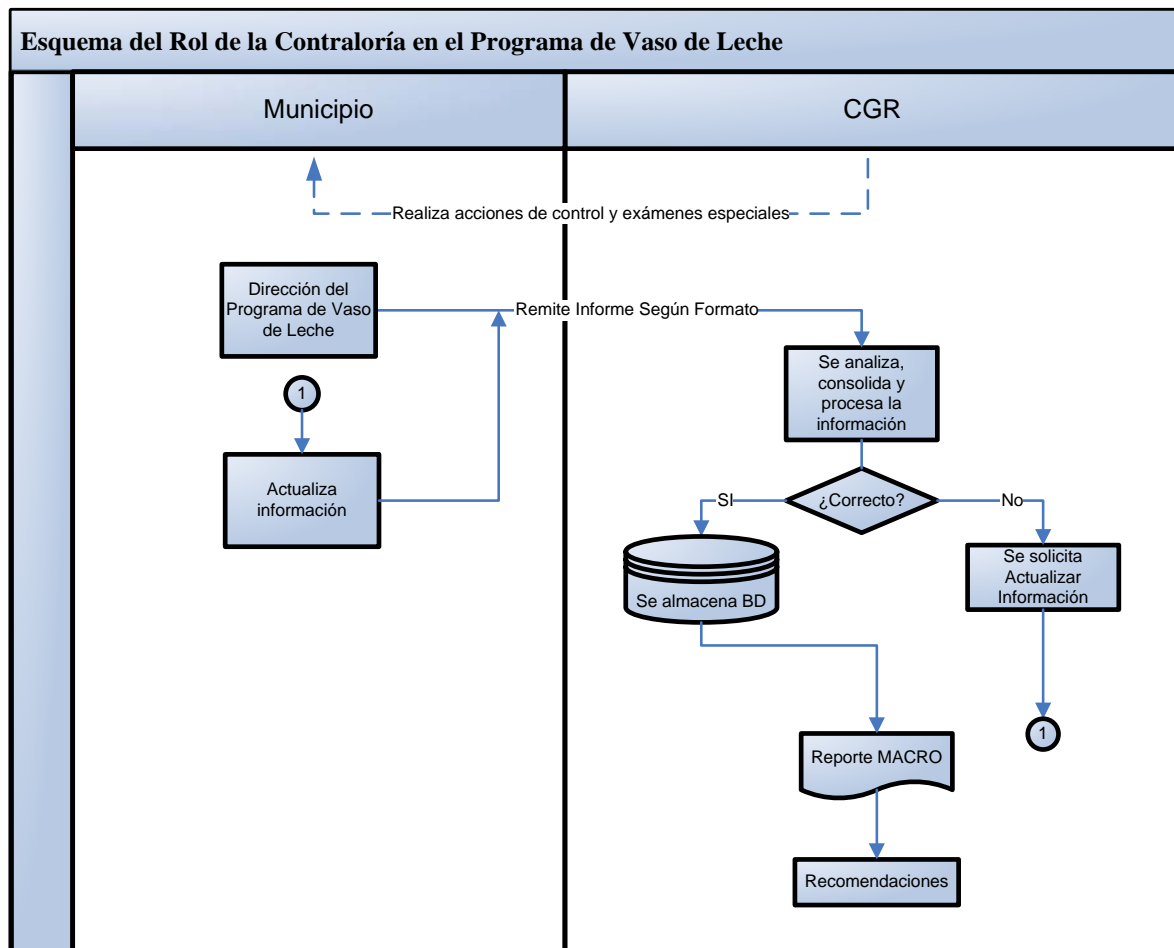
De otro lado, la Contraloría tiene la potestad de exigir documentación a los diferentes estamentos del Estado (Ley 27785), y estos tienen la obligación de facilitarlos. Desde esa perspectiva, se complementa la información enviada por los municipios (distritales y provinciales) del país a la Contraloría, a través del cruce de información con el Ministerio de Economía y Finanzas, el cual proporciona información relativa a las transferencias mensuales de recursos que asigna a los municipios por concepto del Programa de Vaso de Leche (Directiva 010-2004-CG/EI). Asimismo, se prevé más adelante un cruce de información con el INEI, una vez estos últimos hayan concluido con la sistematización de la información que recaban.

El rol de la Contraloría a la hora de cautelar el correcto empleo de los fondos del PVL, se devela en la atención que prestan los distintos organismos del estado involucrados en el programa. El continuo requerir de información por parte de la CGR, en especial a los municipios, cumple no sólo un rol de control ex - post, sino también un rol preventivo en la lucha contra la corrupción dentro del programa. También, los municipios sienten la presencia de la Contraloría a través de las acciones de control que se realizan, de acuerdo a la programación de los órganos de control institucional (OCI).

Desde el año 2001 hasta el año 2004, la CGR había realizado 259 acciones de control al PVL, las cuales han controlado el correcto empleo de 300.3 millones de Nuevos Soles, los

cuales representaban el 21.5% del presupuesto total del PVL durante los 4 años⁵. La mayoría de estas acciones de control terminaron detectando responsabilidad administrativa y en los otros casos, recomendaciones de control interno para mejorar la eficiencia de la asignación y selección de los productos.

En el siguiente esquema se observa como la CGR participa en el Programa del Vaso de Leche. Aparte de la labor de fiscalización que cumple la CGR a través de las acciones de control y exámenes especiales, existe un mecanismo permanente de levantamiento de información, el cual permite la elaboración de los Informes Macro; y a través de ello, plantear las sugerencias y recomendaciones a las distintas dependencias involucradas en el desarrollo del programa.



6. Conclusiones

La primera conclusión que se puede extraer del presente artículo, es que la CGR cumple un papel importante en el logro de los objetivos trazados por el PVL, en la medida que detecta

⁵ Informes Macro del Programa de Vaso de Leche, años 2001, 2002, 2003 y 2004, Contraloría General de la República del Perú.

los errores, irregularidades o actos de corrupción que se van cometiendo, o se han cometido, año a año por los gobiernos locales, a través de acciones y actividades de control ejecutadas. Además, a través de la elaboración de informes macro se busca, más que el detalle de la ejecución del presupuesto, medir el impacto global del programa y como este puede mejorar, señalando las responsabilidades de cada actor de manera individualizada.

Una segunda conclusión que se observa, es que aun cuando los errores o defectos en la ejecución del programa son señalados oportunamente, los organismos del Estado involucrados en el programa social no incorporan los cambios o sugerencias recomendadas por la CGR de manera inmediata. Esto puede deberse a la dificultad de hacer cambios en programas sociales ya bien establecidos; pero también puede deberse al temor de los dirigentes políticos de cambiar, o hacer cambios sustantivos, en los programas. Decimos temor, por cuanto el PVL es el único programa social donde las organizaciones de base están organizadas y saben de su fuerza frente al gobierno de turno.

Otro factor importante es que el personal de los municipios que están encargados de enviar la información anual no está apropiadamente capacitada y esta expuesto a una alta rotación al ser un cargo político mas que administrativo; viéndose una gran diferencia entre los municipios grandes y los pequeños municipios alejados de los grandes centros poblados. Asimismo, el proceso de selección de los beneficiarios no siempre se realiza de manera objetiva y en base a criterios claros de selección; Además, no se realiza un ajuste por ubicación geográfica, lo cual hace que el monto por beneficiario obtenido – tanto en las grandes ciudades como en los pequeños distritos – sea el mismo, pero la ración que se puede comprar con ese monto es distinto por los costos de traslado de las raciones.

El tamaño del programa, más en términos de alcance que de presupuesto, hace que efectuar un control directo y permanente sobre su ejecución sea una tarea titánica, lo cual ha llevado a que la CGR lleve adelante un control sobre una muestra representativa de municipios, aquellos que concentran la mayor parte del presupuesto (Municipios más grandes). Sin embargo, es en los municipios pequeños, donde también existen indicios de corrupción y/o mala provisión del servicio, donde no llega el control del estado, sobre todo por que el monto implicado es pequeño. En la medida que se adopten las recomendaciones de la CGR se podrá ir reduciendo este malestar social, a la vez que se crearán mejores instrumentos para el correcto uso de los recursos del estado.

LISTA DE ACRÓNIMOS

SAI	Instituciones Supremas de Auditoría
PVL	Programa de Vaso de Leche
CGR	Contraloría General de la República
FONCODES	Fondo Nacional de Cooperación para el Desarrollo
MINSA	Ministerio de Salud
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
INEI	Instituto Nacional de Estadística e Informática
DGAES	Dirección General de Asuntos Económicos y Sociales
OCI	Oficina de Control Institucional
PCM	Presidencia del Consejo de Ministros
CENAM	Centro Nutricional de Alimentación
INS	Instituto Nacional de Salud
RM	Resolución Ministerial
MINAG	Ministerio de Agricultura
MIMDES	Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social
PRONAA	Programa Nacional de Asistencia Alimentaria
CIAS	Comisión Interministerial de Asuntos Sociales
ENDES	Encuesta Demográfica y de Salud Familiar

BIBLIOGRAFÍA

Alcázar, L (2004), *Funcionamiento y filtraciones del programa del Vaso de Leche. El vaso no llega lleno*, en Revista Perú Económico, 1/10/2004.

CGR (2004), *Informe Macro del PVL 2004*, Contraloría General de la República, Lima.

____ (2003), *Informe Macro del PVL 2003*, Contraloría General de la República, Lima.

____ (2002), *Informe Macro del PVL 2002*, Contraloría General de la República, Lima.

____ (2001), *Informe Macro del PVL 2001*, Contraloría General de la República, Lima.

Jorgensen, Steen Lau, and Julie Van Domelen (2000), “*Helping the Poor Manage Risk Better: The Role of Social Funds.*” In Nora Lustig, ed., *Shielding the Poor: Social Protection in the Developing World*. Washington, D.C.: Brookings Institution.

FAO (1996), *Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial*, Noviembre de 1996. Roma, FAO.

Rawlings, Sherburne-Benz and Van Domelen (2004), *Evaluating Social Funds*, World Bank Regional and Sectoral Studies, Washington D.C.

Suárez, M (2003), *Caracterización del Programa de Vaso de Leche*, Dirección General de Asuntos Económicos y Sociales, MEF, Lima.