

UNIVERSIDAD NACIONAL DEL ALTIPLANO
ESCUELA DE POSGRADO
DOCTORADO EN ECONOMÍA Y GESTIÓN



TESIS

**FACTORES QUE INFLUYEN EN LA PROBLEMÁTICA DE GESTIÓN DEL
PROGRAMA DEL VASO DE LECHE EN EL DISTRITO DE PUNO 2015**

PRESENTADA POR:

RUDY SHERNELL ALBARRACÍN MACHICADO

PARA OPTAR EL GRADO ACADÉMICO DE:

DOCTORIS SCIENTIAE EN ECONOMÍA Y GESTIÓN

PUNO, PERÚ

2018

UNIVERSIDAD NACIONAL DEL ALTIPLANO

ESCUELA DE POSGRADO

DOCTORADO EN ECONOMÍA Y GESTIÓN

TESIS

FACTORES QUE INFLUYEN EN LA PROBLEMÁTICA DE GESTIÓN DEL
PROGRAMA DEL VASO DE LECHE EN EL DISTRITO DE PUNO 2015

PRESENTADA POR:

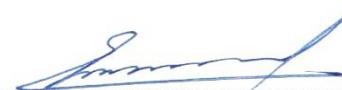
RUDY SHERNELL ALBARRACÍN MACHICADO

PARA OPTAR EL GRADO ACADÉMICO DE:

DOCTORIS SCIENTIAE EN ECONOMÍA Y GESTIÓN

APROBADA POR EL SIGUIENTE JURADO:

PRESIDENTE



Dr. ERASMO MANRIQUE ZEGARRA

PRIMER MIEMBRO



Dr. CRISTÓBAL RUFINO YAPUCHURA SAICO

SEGUNDO MIEMBRO



Dr. ROGELIO OLEGARIO FLOREZ FRANCO

ASESOR DE TESIS



Dr. ERNESTO CALANCHO MAMANI

Puno, 23 de octubre de 2018

ÁREA: Economía y Gestión.

TEMA: Gestión del Programa del Vaso de Leche

LÍNEA: Economía y Gestión del Desarrollo Rural y Urbano

DEDICATORIA

Mi tesis la dedico a ti Dios con todo mi amor y cariño porque me diste la oportunidad de vivir y regalarme una familia maravillosa, a mis padres cuyo apoyo fundamental, afecto y comprensión ha sido inspiración para el esfuerzo y dedicación que he puesto en esta tesis, a mis hermanos quienes han sido mi aliciente y parte de este esfuerzo.

AGRADECIMIENTOS

- A la Universidad Nacional del Altiplano – Puno, a la Escuela de Post Grado y al Doctorado de Economía y Gestión por brindarme los conocimientos de gestión con docentes de gran nivel académico.
- A cada uno de los miembros del jurado de tesis por su orientación y apoyo en la ejecución del trabajo de investigación.
- Un especial reconocimiento a cada uno de los docentes que participaron en el Doctorado de Economía y Gestión, brindando su conocimiento y experiencia en el desarrollo de las labores académicas y su apoyo en el desarrollo de la presente tesis y por la voluntad puesta para que el Doctorado en Economía y Gestión se desarrolle con normalidad.
- A mis compañeros de la promoción del Doctorado en Economía y Gestión, con quienes compartí momentos agradables de estudio y trabajo.
- Al personal Administrativo del Doctorado en Economía y Gestión por su apoyo desinteresado para el buen desarrollo de clases, y por la paciencia que durante tres años supieron brindarnos para la satisfactoria conclusión del doctorado.

INDICE GENERAL

DEDICATORIA	Pág. i
ÍNDICE DE TABLAS	vi
ÍNDICE DE FIGURAS	vii
ÍNDICE DE ANEXOS	viii
RESUMEN	ix
ABSTRACT	x
INTRODUCCIÓN	1

CAPÍTULO I**REVISIÓN DE LITERATURA**

1.1 Marco teórico	2
1.1.1 Política Pública	2
1.1.2 Administración Pública	4
1.1.3 Gestión Pública	6
1.1.4 Gestión Pública Descentralizada	9
1.1.5 Modelo de Gestión por Resultados	11
1.1.6 Indicadores de desempeño en el sector público	16
1.1.7 El control de gestión y la evaluación de resultados	18
1.1.8 Procesos de Gestión de Programas Sociales	20
1.1.9 Procesos de monitoreo y evaluación	22
1.1.10 Los procesos de soporte	25
1.1.11 Focalización de Hogares	26
1.1.12 Seguridad alimentaria	27
1.1.13 Programas Sociales	29
1.1.14 La Pobreza	30
1.1.15 Desnutrición	32
1.1.16 Capital humano en la gestión pública	32
1.1.17 Satisfacción del beneficiario	33
1.1.18 Tiempo de respuesta	34
1.1.19 Funcionamiento del Programa del Vaso de Leche	34
1.1.20 Fugas en el Programa del Vaso de Leche	35
1.1.21 Filtraciones en el Programa del Vaso de Leche	35
1.1.22 Una mala operación el programa Vaso de Leche	36
1.1.23 La ineficiencia del programa social Vaso de Leche	36

1.1.24 Marco Conceptual	37
1.2 Fundamento Teórico de la Investigación	38
1.3 Antecedentes	42

CAPÍTULO II

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

2.1. Identificación del problema	48
2.1.1. Selección de Beneficiarios del PVL.	52
2.1.2. Empadronamiento de beneficiarios del PVL.	52
2.1.3. Instrumentos de información para focalizar a beneficiarios.	52
2.1.4. Adquisición de Productos para el PVL	53
2.1.5. Distribución de Productos del PVL	55
2.1.6. Documento de formalización y entrega de productos a comités	56
2.1.7. Distribución de raciones a los beneficiarios del PVL	56
2.1.8. Seguimiento de raciones entregadas a los beneficiarios	56
2.1.9. Supervisión y Control del PVL	56
2.1.10. Integrantes del Comité de Administración del PVL	57
2.1.11. Funciones del Comité de Administración del PVL	57
2.2. Enunciados del problema	58
2.2.1. Pregunta General	58
2.2.2. Preguntas Específicas	58
2.3. Justificación	58
2.4. Objetivos	59
2.4.1. Objetivo general	59
2.4.2. Objetivos específicos	59
2.5. Hipótesis	59
2.5.1. Hipótesis general	59
2.5.2. Hipótesis específicas	59

CAPÍTULO III

MATERIALES Y MÉTODOS

3.1. Lugar de estudio	60
3.2. Población	60
3.3. Muestra	60
3.3.1. Métodos de elección de los encuestados	62
3.4. Método de investigación	64

3.4.1. Métodos, técnicas e instrumentos de recolección de datos	65
3.4.2. Diseño de análisis e interpretación de datos	67
3.5. Descripción detallada de métodos por objetivos específicos	69
3.5.1. Descripción de Variables Analizadas	69
3.5.2. Prueba estadística inferencial y validez de instrumentos	73
3.5.3. Tablas de frecuencias del instrumento para la GPVL.	75

CAPÍTULO IV

RESULTADOS Y DISCUSIÓN

4.1. Análisis de Resultados	78
4.2. Interpretación de coeficientes estadísticos del modelo Logit	82
4.3. Estimaciones MPL, logit y probit sobre la influencia a la GPVL	83
4.4. Interpretación de los efectos marginales de la GPVL	84
4.5. Contrastación de resultados con otras investigaciones	86
CONCLUSIONES	89
RECOMENDACIONES	90
BIBLIOGRAFÍA	91
ANEXOS	98

ÍNDICE DE TABLAS

	Pág.
1. Teorías y Enfoques Asociados a la NGP	42
2. Estructural Programática del PVL del distrito de Puno	51
3. Requerimiento mínimo de Vitaminas y Minerales Por Ración /día	54
4. Requerimiento Mínimo de Energía por ración/día Cantidad (Kcal) Energía	55
5. Frecuencias para la variable GPVL	75
6. Frecuencias para la variable Supervisión	76
7. Frecuencias para la variable Monitoreo	76
8. Frecuencias para la variable Focalización	76
9. Frecuencias para la variable Cobertura	77
10. Frecuencias para la variable Satisfacción	77
11. Frecuencias para la variable Tiempo de respuesta	77
12. Estimación modelo logit, modelo de la gestión del Programa de Vaso de Leche en la ciudad de Puno	80
13. Estat Class: comando de Stata que nos muestra la clasificación de los valores de la observación de la muestra en estudio	81
14. Modelos de probabilidad líneal, logit y probit	83
15. Efectos marginales sobre la probabilidad de la GPVL	84
16. Asignación Presupuestal al PVL distrito en el distrito de Puno 2010 - 2015	86

ÍNDICE DE FIGURAS

	Pág.
1. Ciclo de gestión por resultados	14
2. Cadena de resultados de la gestión por resultados	15
3. Ámbitos de medición y dimensiones de desempeño	17
4. Interrelación entre los procesos y los tipos de indicadores	18
5. Control de gestión y evaluación de resultados	19
6. Los programas y proyectos sociales	21
7. Monitoreo de un programa	24
8. Impacto de un programa	25
9. Los procesos de soporte en el modelo de gestión	26
10. Índice de pobreza total por distrito año 2013	31
11. Distribución de beneficiarios del PVL en el distrito de Puno	49
12. Beneficiarios del PVL por orden de prioridad en el distrito de Puno 2015	49
13. Presupuesto institucional modificado PIM año fiscal 2015	51
14. Árbol de Problemas de la Gestión del PVL	70
15. Árbol de Objetivos de la Gestión del PVL	71
16. Presupuesto Institucional Modificado del PVL 2010-2015	87

ÍNDICE DE ANEXOS

	Pág.
1. Características de una política pública de excelencia	99
2. Características de una buena política	99
3. Sistema administrativo de una organización	100
4. Dimensiones centrales del proceso de gestión de los programas sociales	101
5. Ficha Socioeconómica Única" (FSU)	105
6. Algoritmo del Índice de Focalización de Hogares	105
7. Metodología de Cálculo del Índice de Focalización de Hogares	105
8. Componentes de la seguridad alimentaria	106
9. Operacionalización de Variables para la Gestión del PVL	106
10. Matriz de Consistencia	107
11. Instrumento de Encuesta	108
12. Propuesta de Algoritmo para el Sistema de Información de Beneficiarios	110

RESUMEN

El Programa del Vaso de Leche es una estrategia del Estado que provee de alimentos a las poblaciones vulnerables con escasos recursos económicos. El presente trabajo de investigación, estudia la problemática de gestión del manejo del PVL en el distrito de Puno, que tiene como objetivo analizar y conocer los factores de eficiencia, eficacia y calidad en la gestión del manejo del PVL del distrito de Puno período 2015, procedentes de los débiles mecanismos de supervisión y monitoreo, problemas en la focalización y cobertura, así como la satisfacción del beneficiario y el tiempo de respuesta que han impedido que la gestión pública sea eficiente, eficaz y de calidad. En ese sentido, el propósito de la presente tesis de investigación, es presentar los resultados y las propuestas para mejorar la gestión del PVL en el distrito de Puno, donde se difundirá los mecanismos e instrumentos que permitirán implementar los procesos operativos y administrativos para el logro de los objetivos y la obtención de mejores resultados de gestión en el PVL; se presentan los resultados y discusión derivados del análisis integral de la gestión del PVL en el distrito de Puno, mediante el modelo econométrico lineal, de las cuales se propondrá procedimientos técnicos que permitirá mejorar la gestión del PVL en el distrito de Puno.

Palabras clave: Calidad, eficacia, eficiencia, focalización, gestión, programa social, supervisión y vaso de leche.

ABSTRACT

The Glass of Milk Program is a strategy of the State that provides food to vulnerable populations with limited economic resources. This research work, studies the management problem of PVL in the Puno district, which aims to analyze and know the factors of efficiency, effectiveness and quality in the management of the PVL management of the Puno district 2015, stemming from weak supervision and monitoring mechanisms, problems in targeting and coverage, as well as beneficiary satisfaction and response time that have prevented public management from being efficient, effective and of quality. In this sense, the purpose of this research thesis is to present the results and proposals to improve the management of the PVL in the Puno district, where the mechanisms and instruments that will allow implementing the operational and administrative processes for the achievement will be disseminated. of the objectives and obtaining better management results in the PVL; the results and discussion derived from the comprehensive analysis of the management of the PVL in the district of Puno are presented, through the linear econometric model, of which technical procedures will be proposed that will improve the management of the PVL in the Puno district.

Keywords: Effectiveness, efficiency, glass of milk, management, quality, social program, supervision and targeting.

INTRODUCCIÓN

El Programa del Vaso de Leche (PVL) es una estrategia del Estado que provee de alimentos a las poblaciones vulnerables con escasos recursos económicos y una forma de atenuar la pobreza y extrema pobreza en las zonas urbano-marginales del distrito de Puno. Asimismo, el Estado, a través de los gobiernos locales, debe proveer de manera eficaz, eficiente y oportuna los bienes y servicios que requiere la población, situación que merece avanzar en el tema de la problemática de la gestión pública y de los programas sociales en el distrito de Puno.

En ese sentido, el propósito de la presente investigación es presentar los resultados y las propuestas para mejorar la gestión del PVL en el distrito de Puno, donde se difundirá los mecanismos e instrumentos que permitirán implementar los procesos operativos y administrativos para el logro de los objetivos y la obtención de mejores resultados de gestión en el PVL.

En el Capítulo I, se realiza la revisión literaria, el contexto y el marco teórico donde se realiza un análisis integral de la problemática del PVL; asimismo, se toman las teorías y conceptos que dan sustento teórico para el análisis y propuestas sobre la gestión del PVL en el distrito de Puno, en el Capítulo II, se realiza el planteamiento del problema, que contienen la definición del problema, la justificación y los objetivos de investigación, en el Capítulo III, se describe la metodología aplicada en la presente investigación, como el registro y análisis de datos, estrategias empleadas y observaciones en el proceso de investigación, y finalmente en el Capítulo IV, se presenta los resultados y discusión derivados del análisis integral de la gestión del PVL en el distrito de Puno, mediante el modelo econométrico lineal, de las cuales se propondrá procedimientos técnicos que permitirá mejorar la gestión del PVL en el distrito de Puno.

CAPÍTULO I

REVISIÓN DE LITERATURA

1.1 Marco teórico

1.1.1 Política Pública

Existen varias aproximaciones sobre las particularidades de una política pública, ya que son muchos autores los que estudian este tema, y cada uno da distintos aportes para que podamos comprender y aprender el tema de las políticas públicas, ya que cada uno de los siguientes autores brinda su aportación al tema dependiendo de su contexto. “...Una política inteligente sería aquella que cumpla con los requisitos de ser específica, medible, precisa, realista y limitada en el tiempo...” (BID, 1997), citado por (Ortegón, 2008, p. 31)¹. Una buena gestión en las políticas públicas, se relaciona con la gestión por resultados, basados en el interés público enfocados a la solución de problemas sociales. Las políticas públicas son desde mediados del siglo pasado la disciplina más importante para comprender las decisiones del gobierno, el establecimiento de sus agendas y la medición de los impactos que estas decisiones tienen en la vida de las sociedades, a quienes finalmente va dirigido el esfuerzo (Garza, 2002).

Thomas (1984) refiere que: “Una política pública se define como una decisión permanente caracterizada por una conducta consistente y la repetitividad por parte tanto de aquellos que la elaboran como de aquellos que se atienen a ella”. Las políticas públicas, a menudo son decisiones tomadas por el poder político relacionados a un interés global o parcial, y no necesariamente estas decisiones

¹ En este sentido “la buena política debería cumplir con los requisitos de ser clara, relevante, económica, monitoreable y adecuada”.

contribuyen al desarrollo integral de la población, por factores sociales, económicos, ambientales y otros de intereses externos. Según la definición de (Peters, 1982), recogida por (Pallares, 1988), define a las políticas públicas como “el conjunto de actividades de las instituciones de gobierno, actuando directamente o a través de agentes, y que van dirigidas a tener una influencia determinada sobre la vida de los ciudadanos”². Los políticos aprueban leyes, proporcionan privilegios, reciben apoyos y fomentan proyectos sociales que tienen un costo para la sociedad, traducidos en recursos económicos y humanos, muchas veces a costes muy elevados que no necesariamente cumplen la relación costo beneficio.

Pallarés (1988) precisa que “...las políticas públicas deben considerarse como un “proceso decisional”, es decir, configuradas por un conjunto de decisiones a tomar en el transcurso de un proceso temporal, más allá del inicial período de elaboración de las políticas”³. El planteamiento de Pallares sobre las políticas públicas, debe realizarse bajo tres interrogantes: ¿Qué políticas desarrolla el Estado en los diferentes ámbitos de su actividad?, ¿Cómo se elaboran y desarrollan y cómo se evalúan y cambian?, “Analizar qué hacen los gobiernos, Cómo y Por qué lo hacen y Qué efecto produce”. (Lahera, 2002) propone el siguiente concepto de política pública: “corresponden a cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo publico definido en forma democrática; los que son desarrollados por el sector público y frecuentemente, con la participación de la comunidad y el sector privado”. El autor nos habla de una nueva forma de conceptualización sobre las políticas públicas, relacionados a los avances tecnológicos (información y comunicación) que han influenciado para que el concepto se perfeccione. Otros autores consideran que una excelente política pública debe contener particularidades que tengan aspectos de diversas idiosincrasias, tales como: firmeza, funcionalidad, oportunidad, amplitud, etc. El estilo de gobierno y su orientación también son temas análogos con la calidad de la política pública Véase *Anexos 1 y 2* (CIPE, 1996)⁴.

² Algunas consideraciones agregadas son: 1) Las políticas públicas deben ser consideradas como un “proceso decisional” y 2) Los casos de “inacción”; una política puede consistir también en lo que no se está haciendo.

³ En este proceso, además, las decisiones siguen normalmente una secuencia racional.

⁴ Las políticas públicas permiten dirigir una mirada nueva sobre los métodos e instrumentos del Estado; además, tienen características que favorecen una mejor discusión política; la principal es que son comparables formalmente.

Las políticas públicas son las acciones que realizan las instituciones del Estado por medio de la toma de decisiones de un poder político, interviniendo directa o indirectamente, los mismos que van encaminadas a servir a la sociedad; vale la pena mencionar que una buena gestión gubernamental de las políticas públicas descansa en una serie de atributos tales como la gestión por resultados y la capacidad para medir los éxitos y fracasos de las políticas implementadas.

1.1.2 Administración Pública

Según Diez (1977). “Es un sistema de límites imprecisos que comprende el conjunto de organizaciones públicas que realizan la función administrativa y de gestión del Estado y de otros entes públicos con personalidad jurídica, ya sean de ámbito regional o local”.

“Por su función, la administración pública pone en contacto directo a la ciudadanía con el poder político, satisfaciendo los intereses públicos de forma inmediata, por contraste con los poderes legislativo y judicial, que lo hacen de forma mediata”. (Diez, 1977, p. 20).

De una manera burocrática, se definiría como la organización que el Estado utiliza para canalizar demandas sociales y satisfacerlas, transformando los recursos presupuestarios en actividades sociales, a través de servicios, bienes y regulaciones.

Hobbes (1966) “En sentido estricto, administración pública es la actividad que desarrolla la vida asociada a través del orden, la seguridad y la subsistencia; es decir, auspicia la convivencia civilizada. Consiste en una capacidad que produce civilidad. En la mención realizada por este autor se puede resaltar la correlación que existe entre administración pública y sociedad”.

Por su parte, Fraga (2000) señala que “La administración pública debe entenderse desde el punto de vista formal como el organismo público que ha recibido del poder político la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales”. Asimismo, afirma que: “Desde el punto de vista formal la Administración Pública es parte, quizá la más importante, de uno de los Poderes en los que se halla depositada la soberanía del Estado, es decir, del Poder Ejecutivo. La Administración Pública no tiene, como tampoco la tienen ni el Poder Ejecutivo ni los demás poderes, una personalidad propia; sólo constituye uno de los conductos

por los cuales se manifiesta la personalidad misma del Estado”. (Fraga, 2000, p. 119).⁵ En ese entender, la administración pública de un Estado es el conjunto de organismos o instituciones públicas que reciben de parte del poder político los recursos necesarios para atender los intereses o asuntos de los ciudadanos para generar el bienestar común de la sociedad, siguiendo un orden jurídico. La administración pública es el enlace entre la población y el poder político.

“La administración pública, en tanto estructura orgánica, es una creación del Estado, regulada por el derecho positivo y como actividad constituye una función pública establecida por el ordenamiento jurídico nacional. Pero tanto la organización como la función o actividad reúnen, además, caracteres tecnicopolíticos, correspondientes a otros campos de estudio no jurídicos, como los de la teoría de la organización administrativa y la ciencia política. (...) Por lo tanto la noción de la administración pública dependerá de la disciplina o enfoques principales de estudio (el jurídico, el técnico o el político), en virtud de no existir, como ya lo hemos señalado, una ciencia general de la administración pública capaz de armonizar y fundir todos los elementos y enfoques de este complejo objeto del conocimiento”. (Moreno, 1980).

En ese entender, la administración pública es un conjunto de áreas del sector estatal que, en el ejercicio de la función administrativa, prestan servicios públicos, para la ejecución de obras y realización de actividades socioeconómicas de interés social, que permiten lograr los fines del Estado.

El tratadista Serra (1974), siguiendo el pensamiento de Georges Langrond señala que “la administración es un proceso necesario para determinar y alcanzar un objetivo o meta, por medio de una estructura que nos lleva a una acción efectiva o esfuerzo humano coordinado y eficaz, con la aplicación de adecuadas técnicas y aptitudes humanas”. Siguiendo al tratadista (Bielsa, 1974), se puede decir que administración es ante todo “organizar y administrar” en el sentido común del vocablo, es ordenar económicamente los medios de que dispone y usar convenientemente de ellos para proveer a las propias necesidades. Para el logro de

⁵ Las principales corrientes doctrinales las reducen en dos categorías: las que afirman y las que niegan dicha personalidad; que sostienen la existencia de una personalidad de derecho público y otra de derecho privado.

los objetivos y metas dependerán de una adecuada estructura organizativa y un buen desempeño coordinado del talento humano.

Administración, según Guzmán (1961) “es la dirección eficaz de las actividades y la colaboración de otras personas para obtener determinados resultados”.

Por administración pública se entiende, generalmente “aquella parte del Poder Ejecutivo a cuyo cargo está la responsabilidad de desarrollar la función administrativa. De esta manera, la administración pública puede entenderse desde dos puntos de vista, uno orgánico, que se refiere al órgano o conjunto de órganos estatales que desarrollan la función administrativa y desde el punto de vista formal y material, según el cual debe entenderse como la actividad que desempeñan este órgano o conjunto de órganos” (Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1999).

La Administración, también conocida como Gestión, es la ciencia social y técnica encargada de la planificación, organización, dirección y control (*Véase Anexo 3*) de los recursos (humanos, financieros, materiales, tecnológicos, el conocimiento, etc.) de la organización, con el fin de conseguir el máximo beneficio, que puede ser económico o social, en base a los objetivos propuestos por las instituciones.

1.1.3 Gestión Pública

La configuración conceptual de la gestión pública contemporánea deriva de la globalización. Es el resultado de la estandarización de la administración pública, singular de cada país, bajo el mismo esquema de organización y funcionamiento. Cada administración pública individual debe quedar uniformada bajo un patrón universal, formado por cinco rasgos prominentes: el mimetismo organizativo de la empresa privada; la incorporación del mercado como proceso de confección de los asuntos públicos; el fomento a la competitividad mercantil; el reemplazo del ciudadano por el consumidor, y la reivindicación de la dicotomía política-administración, sublimada como la antinomia policy-management. (Guerrero, 2006).

Este concepto puede sonar común cuando hablamos del sector privado, pero se debe entender que la gestión pública ha cambiado notablemente estos últimos años; pues el sector público tiende ahora a participar activamente con organizaciones privadas

con y sin fines de lucro para adquirir y/o gestionar servicios públicos por el bien común de la población.

La gestión pública debe reconocerse como el principal ámbito de innovaciones creativas en la teoría y la práctica de la gestión. Los gobiernos, causal o deliberadamente, tienen problemas de gestión mucho más difíciles de los que pueda tratar de superar cualquier empresa. Si la base de la reforma de la gestión pública ha sido hasta ahora la imitación de la administración de empresas, el desafío que se presenta en los años noventa es emprender el camino de la innovación desarrollando nuevos métodos de gestión que respondan a las necesidades propias del Estado. (Metcalfé, 1996, p. 81).

La tendencia de la gestión pública a lo largo del tiempo es adoptar fórmulas institucionales aceptadas y consolidadas en las organizaciones privadas, introduciendo conceptos, prácticas y técnicas, ante la necesidad de desarrollar y perfeccionar herramientas de control, especialmente orientadas al monitoreo, evaluación y logro de resultados.

Por ello, Metcalfé (1996) afirma que en los próximos años, la gestión pública tendrá que elaborar nuevos conceptos y modelos de gobierno que modifiquen los procesos de formulación de políticas, renueve los criterios utilizados para juzgar la eficacia de las políticas y transformen los patrones y procesos de responsabilidad pública, además de desplegar técnicas de gestión más conocidas. Es habitual que las mejoras en la gestión pública estén acompañadas de la simplificación de procedimientos y servicios orientados al ciudadano, promover el debate y participación ciudadana, descentralización, desempeño de los servidores públicos y la transparencia en la rendición de cuentas. Según la (International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2009) Para acercar los conceptos de gestión pública y Estado, decimos que este es la organización política soberana de una sociedad humana establecida en un territorio determinado, bajo un régimen jurídico, con independencia y autodeterminación, con órganos de gobierno y sistemas de gestión que persiguen determinados fines mediante actividades concretas. Sin embargo, ante la ausencia de la eficiencia y eficacia en la gestión del sector público puede llegar a cuestionar el sistema político, puesto que en la medida en que los gobiernos no provean

servicios públicos de calidad, disminuye el apoyo al sistema político, que inhibe de un mayor impacto en el bienestar social.

La Gestión Pública se puede definir como la aplicación de todos los procesos e instrumentos propios de la administración pública para lograr los objetivos de desarrollo y de bienestar de la población; de ahí que la mejora de la Gestión Pública implica un mejor aprovechamiento de dichos procesos para maximizar la calidad de los trámites y servicios que presta la Administración Pública Federal, a fin de satisfacer las expectativas de los ciudadanos. (Secretaría de la Función Pública, 2013). La gestión pública podrá alcanzar sus objetivos con procesos que funcionen adecuadamente y que estén interrelacionadas entre sí, caso contrario, se distorsiona el objetivo de la gestión, que implica satisfacer las necesidades de la ciudadanía y mejorar el bienestar social. Por ello, es muy importante la coordinación en todos los procesos de la organización y hacer que ésta sea una de las prácticas más importantes en la gestión pública; análogamente se deben considerar aspectos que indican que: “Los procesos de mejoramiento de la Gestión Pública promueven homologación de métodos, adopción de buenas prácticas, eliminación de normas que entorpecen el quehacer gubernamental y el empleo de herramientas que fomentan el incremento de la efectividad y la disminución de costos de operación de las instituciones” (Secretaría de la Función Pública, 2013).⁶

(...) La gestión pública integral orientada a resultados es la articulación permanente y continua de los procesos de planeación, ejecución y evaluación de las acciones que el Estado emprende, tendientes a dar cumplimiento a los compromisos democráticamente concertados y asumidos por los mandatarios electos para atender de forma integral, oportuna, transparente y eficiente las necesidades de la ciudadanía y dar cumplimiento a la función y competencias encomendadas por la Constitución y la ley a la Nación y a sus entidades territoriales. (Departamento Nacional de Planeación Colombiano, 2004).

La gestión pública persigue la creación de una administración eficiente y eficaz, es decir, una administración que satisfaga las necesidades reales de los ciudadanos al menor coste posible, favoreciendo para ello la introducción de mecanismos de

⁶ Las mejoras de los procesos en la gestión pública para la atención de los programas sociales deberán estar enfocadas en la Modernización de la Gestión Pública.

competencia que permitan y promuevan el desarrollo de servicios de mayor calidad (García, 2007, p. 37). Por su parte (Sánchez, 2002) propone (...) utilizar el término gestión pública para referirnos a la acción o practica social desempeñada por profesionales en posiciones de responsabilidad con relación a la toma de decisiones en organizaciones públicas. No sólo las decisiones políticas influyen en la gestión pública sino también el desempeño de cada uno de los trabajadores en los sistemas administrativos que apuntan a que la gestión pública asuma un desempeño eficiente, eficaz y de calidad, con resultados que beneficien a los ciudadanos. (...) Por gestión se entiende como el conjunto de decisiones y reglas que es necesario adoptar para motivar y coordinar a las personas con el objeto de alcanzar metas individuales y colectivas; es pública, porque se desenvuelve en el contexto de los fines del Estado dentro de un marco jurídico-político. (Albi, *et al.*, 1997). Todo esto se desarrolla, con la presencia de buenos sistemas de seguimiento y control, que garanticen la transparencia de todos los procesos, planes y la evaluación de resultados, para que se perfeccione el sistema de elección y se fomente la presencia de la sociedad excluida a través de la participación ciudadana dentro del marco normativo. Es importante destacar el termino de Gestión Pública que ha sido definida también como un “conjunto de decisiones de coordinación y motivación de las personas plasmadas en procedimientos y mecanismos contractuales – para alcanzar los fines de la organización estatal (eficiencia - equidad), dentro de las restricciones de marco jurídico-político” (Albi & Emilio, *et al.*, 1997). Según la publicación realizada en (Peru21, 2015) La gestión pública es una especialidad que se enfoca en la correcta y eficiente administración de los recursos del Estado, a fin de satisfacer las necesidades de la ciudadanía e impulsar el desarrollo del país.

En conclusión, la gestión pública es el conjunto de acciones mediante el cual se administran los recursos que cuenta el Estado de manera eficiente logrando sus metas y objetivos, para impulsar su desarrollo integral y conseguir, a su vez, que los ciudadanos satisfagan sus necesidades primordiales.

1.1.4 Gestión Pública Descentralizada

Según Dillinger & Fay (1999). “la descentralización puede promover la estabilidad política y el desarrollo económico, siempre que se coordinen cuidadosamente las

transferencias de recursos y se definan con claridad las relaciones entre los distintos niveles de gobierno”.⁷

La descentralización económica y administrativa debería distribuirse de acuerdo a las necesidades de cada población para que así exista una plena descentralización “...La distribución del ingreso fiscal debe descentralizarse de acuerdo con los cometidos que se trata de financiar. Deben establecerse mecanismos de transferencia de personal y activos del gobierno central. El impulso político que da lugar a la descentralización lleva al gobierno central a adoptar primero las medidas de mayor alcance, como la realización de elecciones locales y un mayor incremento del reparto del ingreso fiscal...”.

En el Perú, una de las normas que promueve el proceso de descentralización es la Ley de Bases de la Descentralización, Ley N° 27783⁸, que desarrolla el Capítulo de la Constitución Política sobre Descentralización, que regula la estructura y organización del Estado correspondiente al Gobierno Nacional, Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales. Asimismo, define las normas que regulan la descentralización administrativa, económica, productiva, financiera, tributaria y fiscal.

La reforma constitucional aprobada en marzo de 2002, desarrollada a través de la LBD, sienta los principios y objetivos generales del proceso de descentralización. Así, el artículo 188° de la Constitución define a la descentralización como una forma de organización democrática que acerca el Estado a la población y una política permanente de carácter obligatorio cuyo objetivo fundamental es el desarrollo integral del país y una oportunidad para mejorar los servicios que se brindan a la población. El artículo 3° de la LBD señala que la descentralización tiene como objetivo el desarrollo integral, armónico y sostenible del país, mediante la separación de competencias y funciones y el ejercicio equilibrado del poder por tres niveles de gobierno. De esa forma, el texto constitucional y la LBD definen los principales ejes del proceso de descentralización: i) elección popular de autoridades regionales e instalación de gobiernos regionales como punto de partida del proceso

⁷ El autor indica además que, el impulso político que da lugar a la descentralización lleva al gobierno central a adoptar primero las medidas de mayor alcance, como la realización de elecciones locales y un mayor incremento del reparto del ingreso fiscal.

⁸ El Perú sigue siendo un país altamente centralizado debido a las políticas de la década de los 90’.

de regionalización; ii) transferencia progresiva de responsabilidades del gobierno nacional a los gobiernos descentralizados, en base a las competencias y funciones previstas en la Constitución, la LOGR y la LOM, para la construcción de gestión descentralizada, y; iii) participación ciudadana en la gestión pública descentralizada.⁹

1.1.5 Modelo de Gestión por Resultados

La gestión por resultados es una combinación de sistemas, valores y procedimientos para lograr más y mejores resultados, con igual o menor cantidad de recursos. A diferencia del sistema burocrático donde los procedimientos rígidos, la centralización de decisiones y la conformidad con la norma determinan el éxito, la gestión por resultados enfoca a la organización en la realización de los objetivos deseados, otorgándoles mayor flexibilidad para gestionar sus recursos a cambio de una transparencia total en las operaciones y decisiones, y un monitoreo estricto de los resultados alcanzados. (González, 2011). La Gestión por Resultados conduce a mejorar la eficacia de una organización a través de una mayor responsabilidad e involucración de los servidores públicos, que busca alcanzar los resultados a través de del uso de recursos tecnológicos, planificación estratégica y concertada, rendición de cuentas, y transparencia a fin de garantizar el logro de las metas propuestas y objetivos. La gestión por resultados es un cambio cultural necesario en el sector público. La finalidad de la gestión por resultados es contar con gobiernos y organizaciones públicas que actuando de manera ética y transparente busquen constantemente diferentes maneras de mejorar su desempeño. Sin ser uniforme y no en la escala deseada, este cambio está sucediendo alrededor del mundo.¹⁰

“La Gestión por Resultados es un marco conceptual cuya función es facilitar a las organizaciones públicas la dirección efectiva e integrada de su proceso de creación de valor, con la finalidad de optimizarlo asegurando la máxima eficacia, eficiencia

⁹ La Política Octava del Acuerdo Nacional (2002) también aporta un marco de consenso político de los principales actores de los partidos y movimientos políticos del país. Dispone que tiene como objetivo eliminar el centralismo y construir un sistema de autonomías políticas, económicas y administrativas con base en los principios de subsidiariedad y complementariedad entre los niveles de gobierno nacional, regional y local. A partir de dicho objetivo se establece el compromiso de desarrollar una descentralización política, económica y administrativa del Estado.

¹⁰ Ibid.

y efectividad de su desempeño, la consecución de objetivos de gobierno y la mejora continua de sus instituciones”¹¹. A partir de este concepto se concluye: 1) Que según este enfoque “gestionar” significa crear valor público. 2) Que en sentido estricto la GpR es un conjunto de herramientas que sirven a generar valor público. (Instituto de Ciencias Sociales y Políticas Públicas, 2016).

De acuerdo a la publicación del Diplomado sobre Gestión por Resultados. “La Gestión por Resultados implica que el desempeño de las entidades se oriente a la obtención de resultados y no solo al control de los recursos o al cumplimiento de procedimientos o normas. Con la adopción de esta estrategia se puede medir el rendimiento de las agencias públicas y el de su fuerza laboral, a través de la fijación de metas y un sistema de recompensas. De esta forma, el Estado puede concentrarse en cumplir sus objetivos y no diversificar tantos recursos en controlar los gastos necesarios para realizarlos y así cumplir su fin último de generar el mayor bienestar a la ciudadanía, de la forma más eficiente. (Casas, 2009). Se define como un sistema administrativo completo que integra muchas actividades administrativas fundamentales de manera sistemática, dirigido conscientemente al logro eficiente y eficaz de los objetivos organizacionales e individuales. (...) la gestión por resultados se mide en razón de sus indicadores. Por cierto, que muchas de estas variables son y serán siempre un poco arbitrarias, pero este sistema es el más cercano para saber con cierta precisión que está ocurriendo en el sector público. Los indicadores revelarán qué tipo de gestión se realiza para lograr los objetivos de la institución. La gestión se puede evaluar desde la correcta aplicación de adecuados controles internos hasta la administración de los riesgos, pasando por la capacitación, experiencia y conocimiento del puesto del servidor público. Es decir, “know how” y “expertise” juntos. (Sánchez, 2009). Que significa “conocimientos técnicos y la experiencia”. Asimismo, el autor concluye que: (...) “la gestión por resultados es el mejor incentivo para que el servidor sea más competitivo, eficiente, eficaz y ético. Pero no solamente hay beneficios personales, sino como resultado de ello, la organización logrará sus objetivos en los plazos establecidos como resultado de la capacitación del líder; será más competitiva en los diversos mercados donde opera, mediante los nuevos conocimientos de sus trabajadores; y

¹¹ La Gestión por Resultados es una variante de la Nueva Gestión Pública. La GXR fue diseñada por los Organismos Internacionales (BID, CLAD, BM).

será una institución moderna que cumpla con los estándares internacionales de desarrollo social y ambiental, como resultado de la aplicación de mejores políticas públicas” (Sánchez, 2009).

En el Perú, se incentivó la ejecución del empadronamiento a través del programa de gestión por resultados.¹²

Este modelo institucionaliza un sistema de control/evaluación que verifica el cumplimiento de los objetivos de cada agencia siguiendo los valores de eficacia, eficiencia, economía y calidad. También otros autores enfatizan la necesidad de avanzar hacia un control a través de las 3Ds (diagnóstico, diseño y desarrollo), superando así el enfoque netamente financiero que ha tenido la implementación de la gestión por resultados. (Zapico & Mayne, 1995).

La Gestión basada en Resultados (GpR) es un enfoque de gestión del sector público cuya función es facilitar a las organizaciones públicas, la dirección efectiva e integrada de su proceso de creación de valor público a fin de optimizarlo, asegurando la máxima eficacia, eficiencia y efectividad de su desempeño, la consecución de los objetivos de gobierno y la mejora continua de sus instituciones.¹³ Este enfoque, está centrado en el cumplimiento de las acciones estratégicas definidas en el plan de desarrollo, en un período determinado. De esta manera, permite gestionar y evaluar la acción de las organizaciones del Estado con relación a las políticas públicas definidas para atender las demandas sociales.

Los objetivos de la Gestión por Resultados son:

- 1) Clarificar las prioridades, alinear programas y proyectos en función de dichas prioridades, y asignar los recursos en consecuencia;
- 2) Proveer un enfoque de gerencia pública que precise los roles de todos en la organización del trabajo para alcanzar las metas;
- 3) Implementar un marco institucional con incentivos, que recompense el alcance de los resultados alcanzados;

¹² La entrega del RUBPVL es una de las submetas del Plan de Incentivos para la Mejora de la Gestión y Modernización Municipal del Ministerio de Economía y Finanzas.

¹³ Verificar que las actividades previstas cuentan con un presupuesto enfocado en el resultado. Extraído de portal.osce.gob.pe/osce/sites/default/files/Documentos/Capacidades/Materiales/Gest_por_resul1.pdf

- 4) Asegurar un monitoreo continuo de la ejecución de programas, y proyectos para poder proceder a ajustes rápidos durante la ejecución;
- 5) Evaluar los programas para mejorar los efectos y los impactos sobre los grupos meta para mejorar sus condiciones de vida.¹⁴



Figura 1. Ciclo de gestión por resultados

Fuente: Diagramación en base a IDB – CoPLAC MfDR

La Gestión por Resultados, “es una estrategia de gestión que orienta la acción de los actores públicos del desarrollo para generar el mayor valor público posible a través del uso de instrumentos de gestión (planificación, presupuesto, gestión financiera, monitoreo y evaluación, etc) que, en forma coordinada y complementaria, implementan las instituciones públicas para generar los cambios sociales con equidad y en forma sostenible en beneficio de la población de un país”. (García, 2013).

Asimismo, tenemos la cadena de resultados, que es un instrumento que sirve para identificar la interrelación lógica (relaciones causales) de las políticas, estrategias y programas; cuyos insumos y procesos son necesarios para proveer bienes o servicios, y que conducen al logro de los objetivos e impactos.

¹⁴ Definición y Marco de Análisis de la GpRD en el Seminario Internacional: Las buenas Prácticas de los Programas de Inversión Pública para el Desarrollo Rural en América Latina y el Caribe Lima, Perú 5 y 6 de diciembre 2013.



Figura 2. Cadena de resultados de la gestión por resultados

Fuente: Diagramación en base a la exposición del BID p. 9.¹⁵

“... se han logrado importantes leyes y en materia de normas también hay avances, pero eso en realidad no repercute en una mejor gestión del PVL, pues hasta ahora la tendencia en cuanto a sus indicadores de resultados, casi no han variado y la gestión solo vemos el manejo presupuestal y el cumplimiento de metas...”¹⁶

En ese sentido, los programas sociales como el PVL deberían incidir en el logro de resultados a nivel de impacto a corto y mediano plazo; permitiendo tener una gestión por resultados eficaz, eficiente y de calidad que permitan combatir los niveles de desnutrición en la población infantil. La implantación de un modelo de gestión por resultados persigue que los resultados impacten positivamente en el bienestar del ciudadano y en el desarrollo del país.

¹⁵ En la exposición de Roberto García López, “La importancia de una Gestión por Resultados para una inversión de calidad en el desarrollo rural”. Seminario Internacional: Las buenas Prácticas de los Programas de Inversión Pública para el Desarrollo Rural en América Latina y el Caribe Lima, Perú 5 y 6 de diciembre 2013. BID., PRODEV.

¹⁶ Caracterización del Programa del Vaso de Leche. Dirección de General de Asuntos Económicos y Sociales del Ministerio de Economía y Finanzas, pág. 124.

1.1.6 Indicadores de desempeño en el sector público

Los indicadores de desempeño son instrumentos que proporcionan información cuantitativa sobre el desenvolvimiento y logros de una institución, programa, actividad o proyecto a favor de la población u objeto de su intervención, en el marco de sus objetivos estratégicos y su Misión. Los indicadores de desempeño establecen una relación entre dos o más variables, que, al ser comparados con periodos anteriores, productos similares o metas establecidas, permiten realizar inferencias sobre los avances y logros de las instituciones y/o programas. (Ministerio de Economía y Finanzas, 2010). Para una correcta gestión de los recursos públicos disponibles, debe valorarse a través de la satisfacción de las necesidades colectivas y el grado de cumplimiento de los objetivos, y no sólo por los resultados de ejecución presupuestal, tal es así que los indicadores de gestión se convierten en un insumo que permiten medir el logro de los objetivos, metas y resultados alcanzados.

Para asegurar la evaluación integral de los resultados de las actividades institucionales, programas o proyectos. Existen *cuatro dimensiones de evaluación* bajo los cuales se pueden agrupar los tipos de indicadores, los cuales son: eficiencia, eficacia, economía y calidad.¹⁷

- **Eficacia:**Cuál es el grado de cumplimiento de los objetivos, a cuántos usuarios o beneficiarios se entregan los bienes o servicios, qué porcentaje corresponde del total de usuarios. Las medidas clásicas de eficacia son cobertura y focalización.
- **Eficiencia:**Cuál es la productividad de los recursos utilizados, es decir cuántos recursos públicos se utilizan para producto un determinado bien o servicio. Se pueden obtener mediciones de productividad física, cantidad de usuarios atendidos, inspecciones realizadas, etc.
- **Economía:** Cuan adecuadamente son administrados los recursos utilizados para la producción de los bienes y servicios. Los indicadores típicos de economía son: capacidad de autofinanciamiento, ejecución del presupuesto de acuerdo a lo programado, etc.

¹⁷ Las dimensiones están descritas en la Guía Metodológica. Sistema Planificación y Control de Gestión. Año 2009, Dirección de Presupuestos de Chile.

- **Calidad:** Cuán oportunos y accesibles a los usuarios son los bienes y servicios entregados; se refiere también a la satisfacción de las necesidades de los usuarios. Son extensiones de la calidad factores tales como: tiempo de respuesta a requerimientos de los usuarios (oportunidad), accesibilidad, precisión y continuidad en la entrega de los servicios, comodidad y cortesía en la atención.

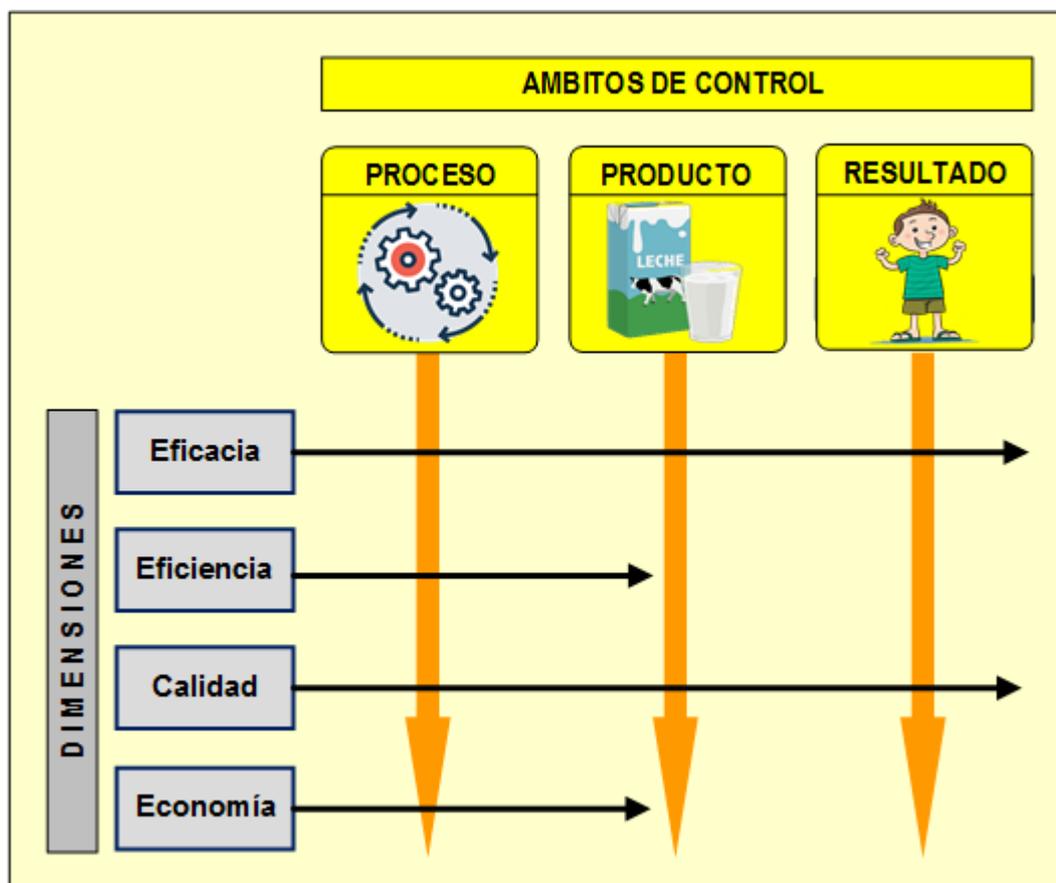


Figura 3. Ámbitos de medición y dimensiones de desempeño¹⁸

Fuente: En base a indicadores de desempeño www.diples.cl

En la figura se muestra la relación de las dimensiones de los indicadores de desempeño con la cadena de valor para el alcance de los resultados. Así, por ejemplo, los indicadores de eficacia miden el alcance de los resultados para los productos entregados; los indicadores de eficiencia miden la provisión de productos en relación a los recursos utilizados; los indicadores de economía miden la relación recurso o insumo con el costo; y, finalmente, los indicadores de calidad miden la característica sobre el nivel de servicio o satisfacción sobre resultados y productos.

¹⁸ ¿Qué áreas del desempeño resulta conveniente medir? eficiencia, eficacia, calidad y economía.

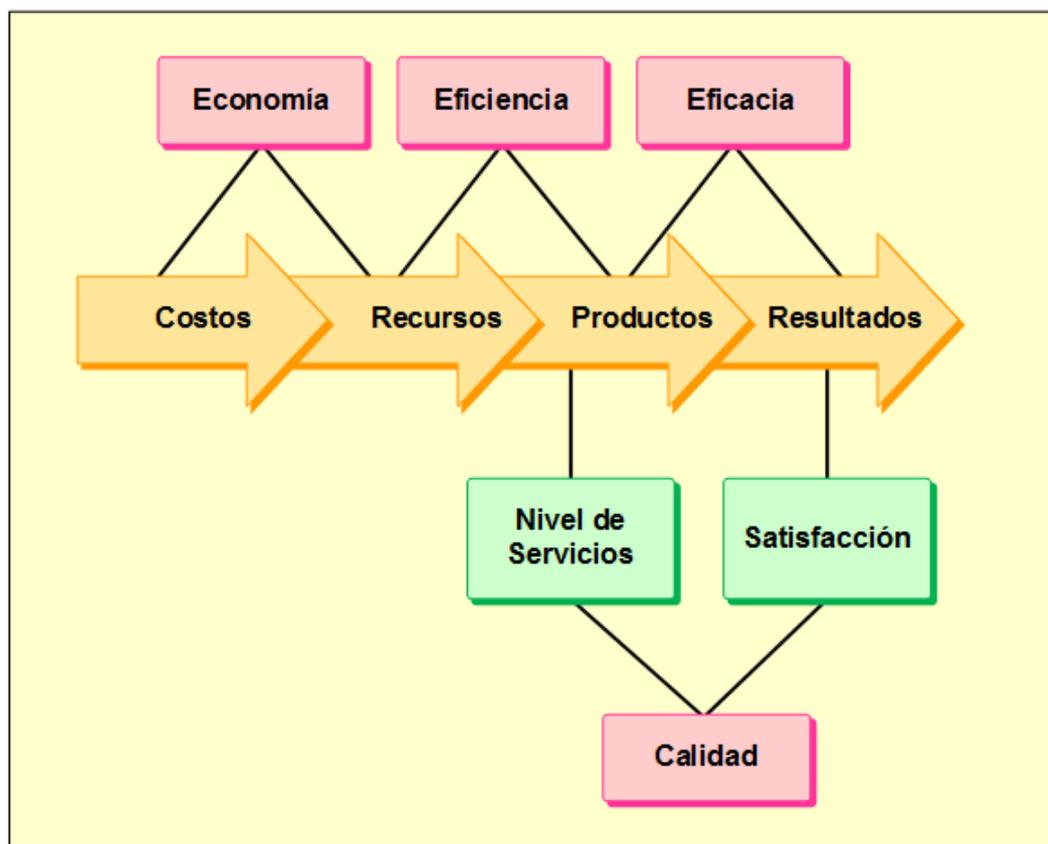


Figura 4. Interrelación entre los procesos y los tipos de indicadores

Fuente: Adaptado de indicadores de desempeño en el sector público. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Santiago de Chile 2005.

Estos indicadores contribuyen al logro de un mejoramiento de la gestión y a una mayor transparencia de la gestión pública; sin embargo, su incorporación en el ámbito público conlleva una serie de desafíos en la fase de diseño como en su implementación. Para la presente investigación se estará considerando solamente los indicadores correspondientes a las dimensiones de Eficacia, Eficiencia y Calidad.

1.1.7 El control de gestión y la evaluación de resultados

Toda institución puede ser interpretada como un gran sistema que interactúa con el medio (entorno), a través de dos subsistemas:

- Un subsistema que capta insumos, los procesa y entrega bienes o servicios, con los cuales se espera atender las demandas de los clientes.
- Un subsistema que se propone generar impactos en el medio exterior, como consecuencia del aprovechamiento de los productos que entrega.

“El primer subsistema se focaliza en los procesos y tiene como objetivo fundamental entregar eficientemente los productos destinados a los clientes. Su ámbito de control es sobre los insumos, los procesos y los productos. Digamos que su preocupación principal es la eficiencia, entendida como la maximización de los productos sobre los insumos. Para el ejercicio del control se basa en metas de producción y maneja indicadores como unidades de producto, unidades de producto por unidad de tiempo, unidades de producto por unidad de insumo, disponibilidad y rendimiento de los insumos, calidad y racionalidad de los procesos, etc.” (Sanín, 1999, p. 21)¹⁹ Este subsistema “interno”, centrado en los procesos, agota el tránsito de insumo a producto y se preocupa fundamentalmente por verificar que se hagan bien las cosas, que se generen los productos, que se cumplan los procesos con una utilización racional de los insumos. A la intervención de la gerencia sobre este subsistema la llamaremos Control de Procesos. (Sanín, 1999, p. 22).

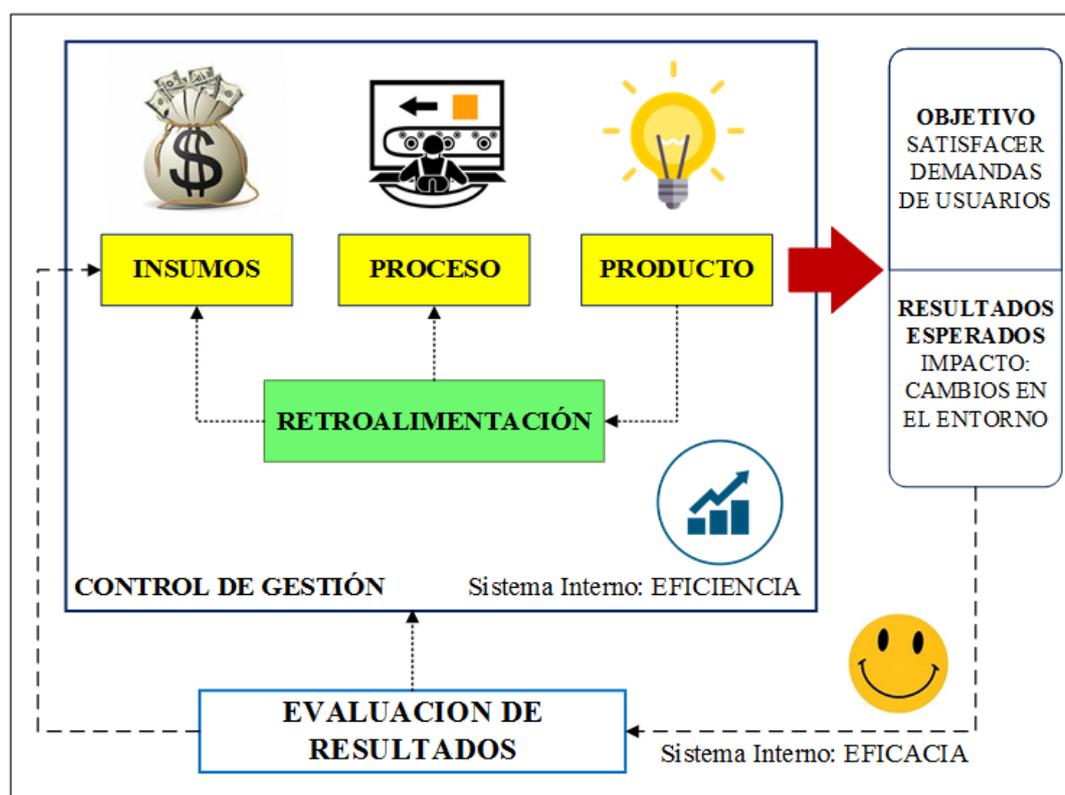


Figura 5. Control de gestión y evaluación de resultados.

Fuente: Extraído del Manual de Control de gestión y evaluación.²⁰

¹⁹ Los subsistemas son dos: uno que capta insumos, los procesa y genera bienes y servicios para la población y otro subsistema más amplio que genera impactos en la sociedad.

²⁰ Resultados en la gerencia pública (Metaevaluación – Mesoevaluación), p. 23.

De acuerdo con Ospina (2001) un sistema de evaluación de la gestión pública puede contribuir a establecer claramente los varios niveles de responsabilidades de los funcionarios públicos y su obligación de dar cuenta de sus acciones (“accountability”); garantizar una gestión más transparente y generar información sobre la eficiencia del uso de recursos; motivar a los empleados públicos a dar prioridad a la perspectiva del ciudadano y del usuario del servicio como en el diseño de programas y servicios y en el diseño de los instrumentos para evaluarlos; mejorar la calidad en los servicios prestados por el sector público, lo cual incide directamente en los dos pilares de una política de desarrollo: el bienestar de la población y la competitividad del sector productivo; mejorar la coordinación entre organizaciones públicas que trabajan en los varios niveles del aparato público y mejorar la productividad del sector público, legitimando ante la visión de los usuarios y ciudadanos la provisión gubernamental de bienes públicos.

1.1.8 Procesos de Gestión de Programas Sociales

Los programas y proyectos sociales como ejecución de políticas sociales, se diseñan para satisfacer las necesidades de la población; las mismas que se cristianizan en bienes o servicios; sin embargo, para en el Programa del Vaso de Leche en el distrito de Puno, sólo se han centrado en la entrega productos (bienes o servicios) y no en su impacto cuya finalidad es mejorar la nutrición de los niños en situación de vulnerabilidad. En general, los procesos de gestión para dicho programa operan tratando de lograr las atenciones en la entrega de productos y ejecución del presupuesto de manera eficiente, sin asumir los impactos o resultados que se pretende obtener; razón por la cual no se justifica la utilización eficiente de los recursos, sin logro de resultados.

Para los problemas sociales, regularmente, se opera fuera del mercado, que pretende atender las necesidades insatisfechas de las poblaciones demandantes, cuyos sectores poblacionales no tiene la suficiente capacidad de adquisición. Es preciso diferenciar entre «demanda real» y «demanda potencial». La primera, corresponde al conjunto de la población que exige una solución a sus necesidades, y la segunda incluye a toda la población que tiene la carencia, independientemente si la traduce o no en demanda. En ese entender, «demanda insatisfecha» equivale a la necesidad insatisfecha de un sector poblacional.

Éstas demandas se satisfacen con políticas sociales, que operan subsidiando o donando productos (bienes o servicios) del programa, para entregarlos a la población beneficiaria, a un precio inferior al del mercado o, inclusive, en forma gratuita. “Las necesidades básicas insatisfechas de la población con mayores carencias, son concebidas como problemas y los programas sociales como soluciones a los mismos. De ahí que los extremos polares de un programa social puedan ser definidos como una «situación actual» en la que aparece tal problema y una «situación deseada» en la que el mismo ha sido eliminado o ha disminuido como resultado de la intervención que el programa representa.” (CEPAL, 2012).

Para un mejor entendimiento, un programa es la asociación o conjunto de proyectos relacionados entre sí, que persiguen los mismos objetivos, tal como puede apreciar en la siguiente figura.

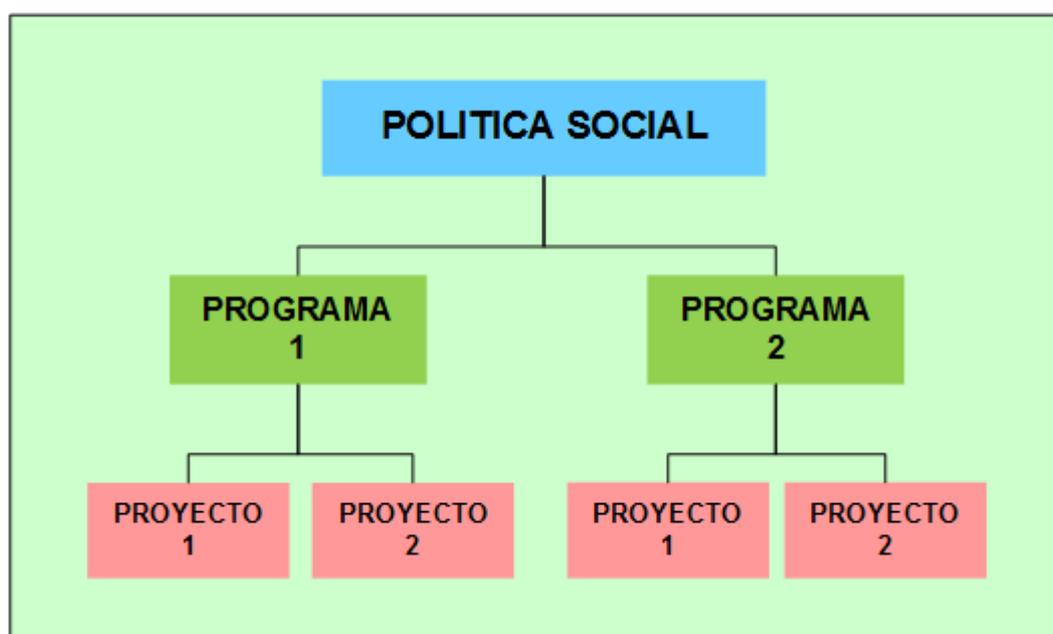


Figura 6. Los programas y proyectos sociales

Fuente: La gestión de programas sociales, CEPAL.

Según las Naciones Unidas – CEPAL (1998). El proceso de gestión de los programas sociales comprende las funciones de: Organización, Dirección, Programación, Ejecución, Monitoreo y Evaluación de Impacto, a partir de las que se construye el acrónimo ODPEME. (Véase Anexo 4).

1.1.9 Procesos de monitoreo y evaluación

Diversos autores refieren a monitoreo como una herramienta de gestión para comprobar la eficiencia y eficacia de un proceso que termina en la recomendación de medidas correctivas para optimizar los resultados; asimismo, la evaluación como la verificación de los resultados obtenidos con base a los resultados esperados; a continuación, se detallan algunas concepciones.

a) Monitoreo. En el modelo de gestión analizado, el monitoreo no se configura, en rigor, como un proceso o *sistema*, pero es posible definir dos ámbitos de intervención: el *monitoreo estratégico del Programa* y el *monitoreo de la gestión de procesos*. En el primero, se incluyen las acciones de seguimiento de indicadores sobre aspectos críticos del Programa. Se corresponde con el análisis de indicadores de cobertura, producto y resultados (eficacia, eficiencia e impacto) de la gestión, en relación con las metas programadas y su correspondencia con los objetivos. Se realiza principalmente sobre los *resultados* de los procesos de producción y distribución del servicio (cursos ofertados y contratados, beneficiarios incorporados, cursos ejecutados y beneficiarios egresados). Dada la terciarización del servicio, también incluye el seguimiento del desempeño de los proveedores en el proceso de ejecución. En la misma línea, se integra el seguimiento de la *ejecución presupuestaria*, a fin de velar por el cumplimiento de las metas de distribución del servicio a la población objetivo. (Cohen, Martínez, & Navarrete, 2001, p. 19).

Las acciones de monitoreo corresponden a los recursos o insumos necesarios para la ejecución de las actividades del programa; donde se analiza la información para realizar el seguimiento que se efectúa al desempeño en la ejecución de las actividades y utilización de insumos, en las diferentes etapas de trabajo, que incluyen acciones realizadas por los responsables de cada proceso, todo con la finalidad de lograr los objetivos; el monitoreo inicia y debe continuar durante todo el ciclo de implementación del programa. El seguimiento es un proceso sistemático que recopila y analiza la información con la finalidad de contrastar los avances logrados en base a los planes formulados; este proceso nos ayuda a identificar las tendencias y patrones para adoptar algunas medidas correctivas y estrategias en la toma de decisiones para optimizar los resultados esperados.

b) La evaluación de impacto. El objetivo es medir el impacto en la población destinataria, a fin de determinar la incidencia del Programa en el cambio de la situación de base de los beneficiarios, en cuanto a la mejora de sus posibilidades de inserción laboral. (Cohen, *et al.*, 2001, p. 19) La evaluación es un proceso integral y continuo que trata de valorar de una manera sistemática y objetiva la eficacia, eficiencia y efectividad de un programa. Las evaluaciones pueden ser de tipo formativo, de proceso, de resultado y de impacto.

“La creación de Sistemas de Monitoreo y Evaluación, ayuda a fortalecer la gobernabilidad de un país, región y localidad, debido a que implica el mejoramiento de la transparencia y la rendición de cuentas, y fortalece las relaciones intergubernamentales y la cultura de rendimiento dentro de los gobiernos para formular políticas y tomar decisiones de presupuesto”. (Rascón, 2010). El sistema de monitoreo y evaluación priorizando la medición de resultados a través de indicadores, con lo que se está logrando unificar criterios de monitoreo y recojo de información, optimizar recursos humanos, materiales, usar herramientas tecnológicas que reduzca el tiempo del proceso de recojo, análisis y gestión de información para la generación de informes y reportes y, finalmente, gestionar el conocimiento en función a la sistematización de experiencias identificadas en el proceso.

En los programas sociales surge la necesidad de instaurar una cultura de monitoreo diferente, dinámica y moderna, con información actualizada que aporte a la toma de decisiones; a la par, con personal que tenga un alto grado de responsabilidad y compromiso en la gestión, para alcanzar los resultados esperados en cada estrategia y valorar los impactos generados. El monitoreo en la gestión pública es un proceso metódico y constante de recolección de datos para procesarlos y analizarlos, cuya información es muy importante para hacer el seguimiento correspondiente a los programas sociales, como el Vaso de Leche, de manera que se pueda realizar los ajustes y toma de decisiones para el logro de los objetivos planteados en la gestión. Generalmente el monitoreo se debe aplicar a los procesos y a las actividades de los programas sociales, quiénes las ejecutan y a cuántas personas o entidades beneficia.

El monitoreo se realiza una vez comenzado el programa y continúa durante todo el período de implementación. A veces se hace referencia al monitoreo como proceso,

desempeño o evaluación formativa. (ONU MUJERES, 2012). Para el logro de los objetivos y/o resultados que se desean tener en el programa del Vaso de Leche, debe haber un monitoreo constante; desde el inicio hasta el término del programa.

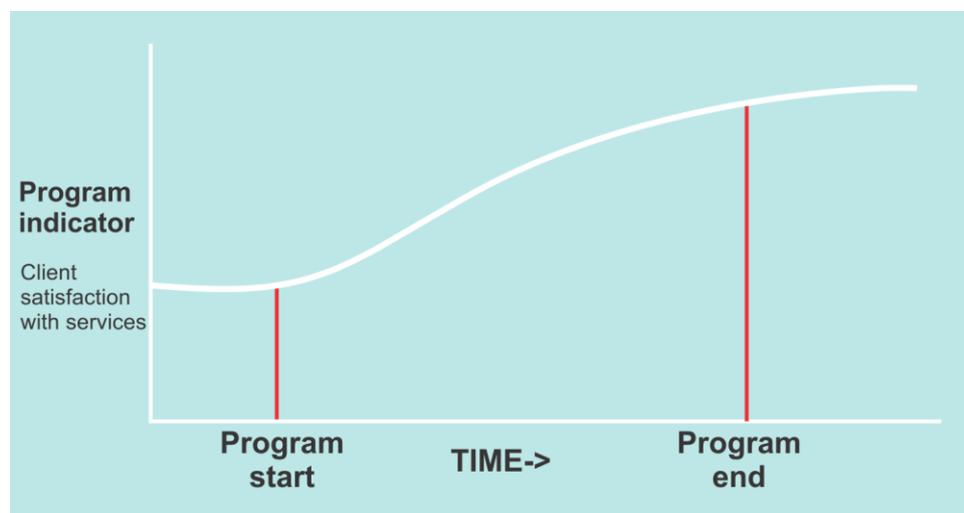


Figura 7. Monitoreo de un programa

Fuente: ONU Mujeres

La evaluación es una apreciación sistemática de una actividad, proyecto, programa, política, tema, sector, área operativa o desempeño institucional. La evaluación se concentra en los logros esperados y alcanzados, examinando la cadena de resultados (insumos, actividades, productos, resultados e impactos), procesos, factores contextuales y causalidad, para comprender los logros o la ausencia de ellos. La evaluación pretende determinar la relevancia, impacto, eficacia, eficiencia y sostenibilidad de las intervenciones y su contribución a la consecución de resultados. Por lo tanto, este proceso evaluativo debe estar estrechamente relacionada al logro de los objetivos del programa, asegurando de manera intrínseca las actividades y procesos que se realizan dentro de ella, para así determinar y orientar de manera precisa el objetivo del programa.

“Una evaluación debe proporcionar información basada en evidencia que sea creíble, fidedigna y útil. Los datos de las conclusiones, recomendaciones y lecciones de una evaluación deben ser usados en los futuros procesos de toma de decisiones relacionados con el programa” (ONU MUJERES, 2012). Asimismo, la evaluación debe ser integral y que permita valorar los resultados obtenidos en términos de los objetivos propuestos, acorde con los recursos utilizados y

condiciones existentes. El monitoreo y la evaluación ayudan a identificar cuál es el uso más útil y eficiente de los recursos. Es fundamental para llegar a conclusiones objetivas con respecto a cuán “exitosos” pueden considerarse los programas. El monitoreo y la evaluación proporcionan los datos necesarios para realizar la planificación estratégica, diseñar e implementar programas y proyectos, y optimizar la asignación o reasignación de recursos (ONU MUJERES, 2012).

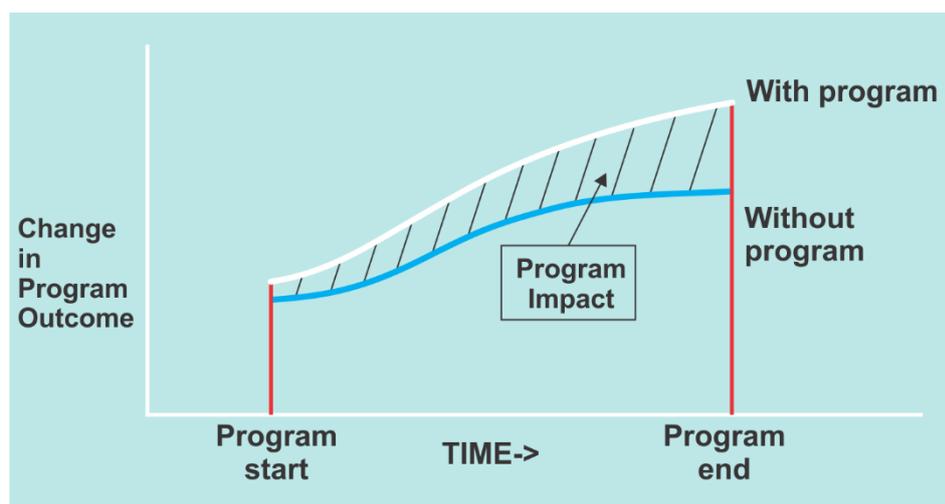


Figura 8. Impacto de un programa

Fuente: ONU Mujeres

1.1.10 Los procesos de soporte

Estos procesos brindan servicios y apoyo a la organización, permitiendo su mantenimiento y la generación de condiciones adecuadas para la gestión. La contribución de valor que realizan consiste en la provisión de servicios específicos requeridos para el funcionamiento, tales como la administración de los recursos o la contratación del personal, y en el desarrollo de acciones o productos orientados al incremento de la eficiencia de la organización, a través del desarrollo de tecnologías, capacitación del personal y asistencia técnica a la gestión. De esta manera, los procesos de soporte apoyan a las actividades operativas para mejorar el servicio de aprovisionamiento, producción y distribución con los recursos disponibles, cuya finalidad es brindar un servicio de calidad a la población beneficiaria, que permita alcanzar los objetivos del programa.

Se han identificado cuatro procesos de soporte: Administración de recursos, Gestión de personal, Soporte tecnológico y Asistencia técnica.

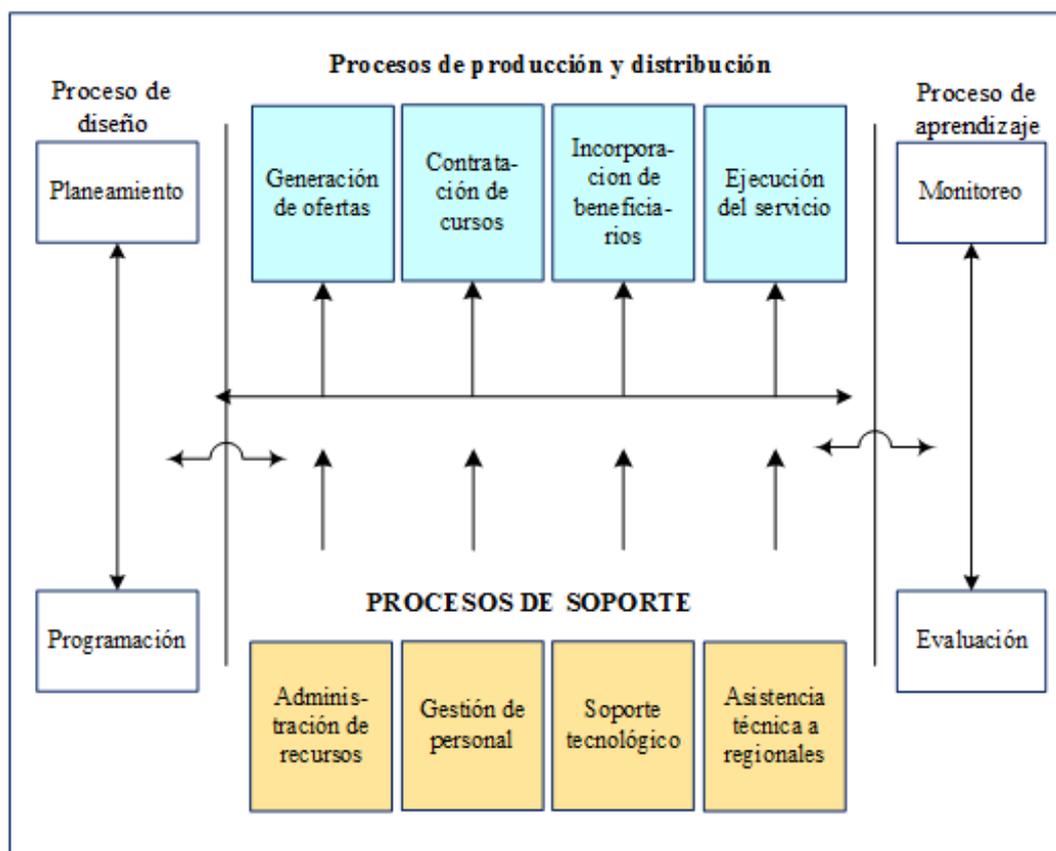


Figura 9. Los procesos de soporte en el modelo de gestión

Fuente: Diagramación en base a la serie de políticas sociales.²¹

1.1.11 Focalización de Hogares²²

El Ministerio de Economía y Finanzas - MEF a través del SISFOH²³, dispone de un conjunto de instrumentos de gestión que estandarizan el proceso de focalización. Estos instrumentos son:

1. La ficha de evaluación social denominada: "Ficha Socioeconómica Única" (FSU), es el instrumento por medio de la cual se recogen las características socioeconómicas del hogar. La ficha cuenta con tres secciones: características de la vivienda, características del hogar y características de los miembros del hogar. (Véase Anexo 5).

²¹ Gestión de programas sociales en América Latina Análisis de casos Vol. I: Proyecto Joven de Argentina. Ernesto Cohen et. al., Santiago de Chile. Naciones Unidas 2001., pág. 20.

²² <http://sisfoh.mef.gob.pe/focalizacion.shtml?x=1539>

²³ El Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH) se inicia con el D.S. N° 130-2004-EF que estableció criterios para mejorar la equidad del gasto; sin embargo, es con la RM N° 399-2004-PCM que se crea el Sistema de Focalización de Hogares con el propósito de proveer a los programas sociales información que será utilizada para la selección de sus beneficiarios.

2. La Metodología de cálculo del índice de Focalización de Hogares que permite establecer la elegibilidad de las personas. Esta condición se determina, evaluando la información acerca de la calidad de vida de persona (IFH)²⁴; sus ingresos laborales como trabajador asalariado que corresponde a lo registrado por la planilla pública y privada; y el gasto en servicios básicos (*Véase Anexo 6*).
3. Algoritmo del Índice de Focalización de Hogares. Permite cuantificar la calidad de vida de la persona sobre la base de la información socioeconómica de los hogares recogida por la FSU²⁵. El Algoritmo que permite transformar, mediante un procedimiento matemático, las características socioeconómicas del hogar en un índice, cuyos valores más bajos identifican a las familias con menor calidad de vida y sus valores más altos los de mayor bienestar. (*Véase Anexo 7*).

Los hogares elegibles pueden estratificarse en cinco niveles, de acuerdo a la precariedad de su calidad de vida. El nivel IV corresponde a los hogares no elegibles. La intervención debería darse en todos los hogares que tengan al menos un nivel V o SISFOH VI; es preciso indicar que, esta herramienta bien aplicada, permitiría que solo ingresen los elegibles y se reduzcan las filtraciones, duplicaciones y suplantaciones.

1.1.12 Seguridad alimentaria

Según la definición de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación²⁶, es la situación en la cual "*todas las personas tienen en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades nutricionales y sus preferencias alimentarias para llevar una vida activa y sana*" (FAO, 1996). Por lo tanto, la seguridad alimentaria es la disponibilidad de alimentos de manera sostenible y suficiente en cantidad y calidad para el aprovechamiento biológico de las personas.

²⁴ Índice de Focalización de Hogares (IFH) que permite establecer la clasificación socioeconómica de las personas; esta condición se determina, evaluando la información acerca de la calidad de vida de persona, sus ingresos laborales como trabajador asalariado que corresponde a lo registrado por la planilla pública y privada; y el gasto en servicios básicos.

²⁵ Ficha Socioeconómica Única (FSU) es el instrumento por medio de la cual se recogen las características socioeconómicas del hogar.

²⁶ Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO). Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial, noviembre de 1996. Roma.

En esa misma Cumbre, dirigentes de 185 países y de la Comunidad Europea reafirmaron, en la Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial, “*el derecho de toda persona a tener acceso a alimentos sanos y nutritivos, en consonancia con el derecho a una alimentación apropiada y con el derecho fundamental de toda persona a no padecer hambre.*”²⁷ La inseguridad alimentaria no sólo constituye una Declaración, sino debe ser un instrumento de política pública que debe ser abordada en cada país a través de estrategias concertadas y materializadas en planes estratégicos integrales y adecuadamente implementados, financiados y evaluados.

Según Suárez (2003), la seguridad alimentaria depende de tres componentes: Disponibilidad, Acceso y Utilización (*Véase Anexo 8*).

“La seguridad alimentaria y nutricional a través de los diferentes estadios del ciclo de vida, está afectada por factores múltiples tales como el limitado acceso a los alimentos, acceso a los servicios de salud, instrucción de la madre, niveles de ingreso, contexto sociocultural, hábitos y prácticas de la población, saneamiento básico entre otros. Desde la gestación hasta los primeros 24 meses de vida, los riesgos de infecciones prevalentes y la pobre alimentación pueden agravar los efectos de un retardo en el crecimiento intrauterino, y limitar el crecimiento y desarrollo infantil”. (MINAGRI, 2015). Asimismo, (...) El Estado Peruano, con la finalidad de poner en marcha medidas concertadas en seguridad alimentaria viene implementando un conjunto de políticas entre las cuales se encuentra el Acuerdo Nacional, La Carta de Política Social, la Ley de Bases de la Descentralización (Ley N° 27783), la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (Ley N° 27867), la Ley Orgánica de Municipalidades (Ley N° 27972). Así mismo, se aprobó las “Bases para la Estrategia de Superación de la Pobreza y Oportunidades Económicas para los Pobres” (DS N° 002-2003-PCM).²⁸ . Por otra parte, el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social – MIDIS, expresa en su misión “Garantizar que las políticas y programas sociales de los diferentes sectores y niveles de gobierno actúen de

²⁷ La cumbre se celebró en Roma en noviembre de 1996, fue la tercera reunión internacional sobre cuestiones relacionadas con la alimentación y la nutrición desde 1970 después de la Conferencia Mundial sobre Alimentación de 1974 y la Conferencia Internacional sobre Nutrición, organizada por la FAO y la OMS en 1992.

²⁸ Con este Decreto Supremo se Aprueban las “Bases para la Estrategia de Superación de la Pobreza y Oportunidades Económicas para los Pobres”, como documento que orienta la formulación y ejecución de dicha estrategia.

manera coordinada y articulada para cerrar las brechas de acceso a servicios públicos universales de calidad y a las oportunidades que abre el crecimiento económico”²⁹, cuya política de seguridad alimentaria, en el marco de su mandato, desarrolla lineamientos de política e implementa programas sociales orientados, entre otros, al cierre de brechas en el ingreso autónomo de la población en proceso de inclusión.

A nivel internacional, el gobierno ha asumido compromisos en la (Conferencia Internacional de Nutrición, 1991), Cumbre Mundial sobre la Alimentación (FAO, 1996 y 2002), la Declaración del Milenio (NNUU, 2002). Así mismo, el Perú suscribe la Declaración de (Quirama, junio 2003) del Consejo Presidencial Andino la cual instruye al Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores que “establezcan los lineamientos de una Política de Seguridad Alimentaria Sub Regional”

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).

1.1.13 Programas Sociales

Los Programas sociales son actividades de orden público que, en el marco de la Política Social de Gobierno, se vienen ejecutando y desarrollando en el Perú. Estos programas tienen principalmente dos funciones, la primera es redistributiva, es decir apoya en la lucha de la reducción de la pobreza, buscan dar soporte a personas que de otro modo se verían forzados a vivir de una manera poco humana. La segunda es de desarrollo de capital humano, es decir lucha contra la desnutrición de población es riesgo, cabe indicar niños de 0 a 5 años, madres gestantes, entre otros. (Chacón, 2011). Los programas sociales son una iniciativa destinada a

²⁹ MIDIS 100 días.

mejorar las condiciones de vida de la población vulnerable de manera coordinada y articulada para reducir las brechas de acceso a los servicios públicos y generar mejores condiciones de vida. El buen desarrollo e iniciativa de los programadas sociales dependerá muchas veces de las condiciones específicas de cada ámbito, por lo que es muy importante establecer en gran medida el diseño de cada programa social para que se adapte a las necesidades, circunstancias y características de los grupos sociales y/o poblaciones vulnerables.

Actualmente existen más de 20 programas sociales activos en el Perú, cada gobierno ha ido creando algunos y continuando otros dejados por sus predecesores. La gran mayoría de estos se enfocan en población en riesgo como El Programa Nacional de Apoyo Directo a los más pobres - JUNTOS, El Programa de Complementación Alimentaria - PCA, El programa Integral de Nutrición, El Programa del Vaso de Leche y El Programa de alimentación y nutrición al paciente ambulatorio con tuberculosis y familia - PANTBC (Grade).

1.1.14 La Pobreza

“Es una categoría, socio económica multidimensional que describe el nivel mínimo de bienestar de la familia y la comunidad”. (López, J).

Según el Banco Mundial la pobreza es hambre, por lo que ésta entidad la define como “un fenómeno multidimensional, que incluye incapacidad para satisfacer las necesidades básicas, falta de control sobre los recursos, falta de educación y desarrollo de destrezas, deficiente salud, desnutrición, falta de vivienda, acceso limitado al agua y a los servicios sanitarios, vulnerabilidad a los cambios bruscos, violencia y crimen, falta de libertad política y de expresión" (The World Bank, 1999, p. 2). En consecuencia, la pobreza es la falta de medios económicos que limita el acceso a las necesidades básicas, canasta básica de alimentos, privación de las capacidades y derechos del ser humano; en la misma línea según (George, 1998), citado por (Serrano, 2001) afirma que la pobreza como un concepto material y de necesidades hace referencia explícita a bienes como: comida, vestido, vivienda y energía “la pobreza consiste en un conjunto de elementos básicos y de un conjunto alterno que se modifica con el tiempo y el espacio”. Este concepto se puede calificar como el de un punto de vista absoluto de la pobreza. No obstante, “Ser pobre y estar desnutrido es una doble condición que acentúa la exclusión y la iniquidad. La

nutrición del niño se presenta, así como insumo esencial para el desarrollo”. (...) “La desnutrición seguirá existiendo en la población mientras exista la pobreza afectando a los peruanos de manera física y mental esto limita el crecimiento del país”. (...). (La iniciativa contra la desnutrición infantil en el Perú).

La pobreza en el distrito de Puno en el año 2013 alcanzó a una incidencia de la pobreza total de 9.05; el distrito de Puno en el ranking de pobreza se ubica en el puesto 1,812 de los 1,874 distritos a nivel nacional, considerado entre los 62 distritos con índices de pobreza menores al resto del Perú; sin embargo, existen brechas enormes en lo que se refiere al abastecimiento de agua que alcanza a 4,683 viviendas que no cuentan con este servicios que en términos porcentuales significa un 15% y en cuanto al número de viviendas sin servicios higiénicos alcanza a 6,013 viviendas que significa un 19,26%, en cuanto al números de viviendas sin alumbrado eléctrico se tiene 2,801 viviendas sin este servicios de energía que significa un 8,97%.³⁰



Figura 10. Índice de pobreza total por distrito año 2013.

Fuente: INEI 2013.

³⁰ Información proporcionada por el Sistema Nacional de Georeferenciación SAYHUIITE, <http://www.sayhuite.gob.pe/sayhuite/sayhuite.php>

1.1.15 Desnutrición

“La desnutrición se originada a causa de una mala nutrición o una ingesta de una dieta inadecuada (deficiente en yodo, hierro y micronutrientes) y debido a esta ocurre fatiga, mareo, pérdida de peso y disminución de la respuesta inmune, en un caso de leve a medio; mientras que en un nivel grave hasta la muerte. (Ministerio de la Mujer, 2008, p. 2). Desde este punto de vista, “la desnutrición debe concebirse como una carencia de vitaminas, proteínas y minerales esenciales para el funcionamiento normal del organismo, cuya deficiencia genera reducción de capacidad de aprendizaje o de inmunidad exponiéndolos a riesgos y secuelas permanentes.

En el departamento de Puno existe una mayor incidencia de desnutrición, llegando a una tasa de desnutrición crónica en niños menores de 5 años (Patrón de referencia OMS) de 14,5% para el año 2015; sin embargo, la tendencia de este indicador es decreciente, lo que indica que las tasas de desnutrición crónica en el departamento de Puno están siendo controladas puesto que pasó de un 37,7% en el año 2008 a un 14.5% en el 2015. En cuanto a la Anemia, según las estadísticas del INEI señalan que el año 2015 alcanzó el 76% a nivel departamental.

1.1.16 Capital humano en la gestión pública

El capital humano es un término usado en ciertas teorías económicas del crecimiento para designar a un hipotético factor de producción dependiente no sólo de la cantidad, sino también de la calidad, del grado de formación y de la productividad de las personas involucradas en un proceso productivo. (En Wikipedia, s/f). El capital humano, son quienes mueven y quienes dan valor a la empresa, y que gracias a ellas es posible cumplir con los objetivos establecidos.³¹ De acuerdo a esta definición, se puede resaltar que el capital humano en la actualidad llamado también el talento humano, es un elemento fundamental de una entidad, organización pública o privada, que genera un valor económico agregado, puesto que es considerado unos de los principales activos.

En el sector publico las organizaciones y en especial los gobiernos locales están experimentando cambios significativos en donde los grupos de interés y las

³¹ Desde la psicología empresarial

comunidades organizadas exigen rendición de cuentas por sus resultados. Esto lleva a pensar que estas deben ejecutar sus labores con calidad, sobre el particular se destaca a (Rosander, 1992) quien afirma lo siguiente: “La calidad se aplica a cualquier organización tanto si opera con fines lucrativos como si no. Se aplica no sólo a esas personas que trabajan por un salario, sino también a los voluntarios que trabajan gratuitamente, porque la calidad se refiere a lo que la gente hace y cómo se comporta con los demás. El término calidad se aplica al rendimiento de las personas, incluyendo sus decisiones y actos, independientemente del nivel en que trabajen. Se aplica a productos y servicios. Se aplica a los datos. Se aplica a las decisiones. Se aplica a los actos. Se aplica al comportamiento”. “La calidad es una función permanente en una organización de servicios. Son personas de esta organización las que determinan si la función de la calidad se está llevando a cabo o no de una forma aceptable”. (Rosander, 1992). Para obtener mayor calidad en los servicios públicos, es necesario que el Estado a través de las instituciones públicas fomenten las capacidades y destrezas de los funcionarios, puesto que el capital humano es el eje fundamental del sistema de gestión pública. De la misma manera, pero con un enfoque técnico y político el autor considera que “Para desarrollar una nueva y más efectiva gestión de las personas es necesario primero desarrollar las capacidades de los directivos y cambiar el *ethos* de la gestión, en el interior de la administración pública. La reflexión nos parece valiosa y plenamente aplicable, en especial, a culturas político-administrativas que tienden a pensar sobre todo en las leyes a la hora de cambiar las cosas”. (Echebarria, s/f, p. 16).

1.1.17 Satisfacción del beneficiario

Los estudios sobre satisfacción del ciudadano, han trasladado principios de administración privada a la administración pública, principalmente por la necesidad de estudiar la percepción y satisfacción del ciudadano sobre los bienes y servicios que presta el gobierno. Esto no implica que la evaluación de los ciudadanos sobre el desempeño del gobierno inició con la denominada “Nueva Administración Pública”.

La satisfacción de los usuarios nos remite necesariamente al tema de la evaluación. Según Lancaster (1995), el tema de la evaluación empieza a tratarse en la década

de los sesenta del siglo XX, e inicia con estudios relacionados con la evaluación de colecciones, campo ampliamente tratado desde entonces.

La frase satisfacción de usuarios aparece en la siguiente década (1970), y poco a poco ha ido abriéndose paso hasta ser concebida como una de las formas básicas de la evaluación general de las unidades de información. A finales de esa década, (White, 1978) resalta ya la relevancia de la satisfacción, pues señala como propósito fundamental de la evaluación: La maximización del uso de la información, lo que:

[...] enfatiza la diseminación más que el almacenamiento; la satisfacción del usuario antes que la del bibliotecario; el alcance más que el estudio, y, en general, la actividad antes que la pasividad (White, 1978, p. 79).

1.1.18 Tiempo de respuesta

Uno de los aspectos fundamentales en la satisfacción o insatisfacción de los consumidores es el tiempo de respuesta o la oportunidad con que reciben un producto o servicio. El beneficiario valora de modo distinto el tiempo que tarda en ser atendido dependiendo de la fase del proceso de consumo en la que se encuentre.

Los principios de eficiencia y eficacia tienen como finalidad mostrar resultados, la eficacia en términos de *tiempos de respuesta* y la eficiencia en términos de recursos en el amplio sentido de la palabra. Es esta la razón por la que la eficiencia tiene gran importancia en el ejercicio del aparato estatal, porque se enfoca en uno de las principales herramientas en el funcionamiento del mismo: los recursos. Además de esto, no se queda simplemente con su mera utilización, sino apuntando a ejecutarlos con términos de calidad. (Herrera, 2017).

1.1.19 Funcionamiento del Programa del Vaso de Leche

“El programa social Vaso de Leche (PVL) consistía en la distribución de leche a niños en edad escolar en el área de su jurisdicción. Un año después, el programa se extendió a nivel nacional (...). El programa tiene como meta elevar el nivel nutricional de los beneficiarios y mejorar la calidad de vida de los segmentos más pobres de la población. De acuerdo al marco legal del programa, los principales beneficiarios son los niños menores de 6 años, las mujeres embarazadas y las madres lactantes (...). (Grade, 2004). En la actualidad el programa sigue vigente ya

que fue creado mediante la Ley N° 24509 del 4 de enero de 1985, y cuenta con Normas Complementarias para su ejecución, establecidas mediante las leyes N° 27470 (3 de junio del 2001) y N° 27712 (30 de abril del 2002); asimismo, las municipalidades, para la ejecución del Programa del Vaso de Leche, deben tener en cuenta, entre otras, la normativa referida al empadronamiento de beneficiarios, que incluye la Norma Técnica sobre la Remisión del Resumen de Empadronamiento Distrital de los beneficiarios del Programa del Vaso de Leche establecido con la Resolución Jefatural N° 217-2006-INEI del 18 de julio del 2006. También, deben cumplir con lo establecido en la Resolución Ministerial N° 711-2002-SA/DM del 17 de abril del 2002, a través de la cual se aprueban los Valores Nutricionales Mínimos de la Ración del Programa del Vaso de Leche. Sin embargo, muchas veces la norma no se cumple, puesto que existen una serie de filtraciones en los empadronados, incrementando la subcobertura, así como en los valores nutricionales de los productos.

1.1.20 Fugas en el Programa del Vaso de Leche

“(…) Las fugas son originadas por la falta de una definición estricta de “beneficiarios”, sobre la base de la cual regirse. Los comités, por lo general, distribuyen los productos entre niños, madres y otras personas necesitadas, (…), Lo mismo ocurre dentro del propio hogar donde una madre distribuye las raciones entre sus miembros sin distinción de su estado como beneficiarios del Vaso de Leche”. (Alcázar, 2003, pp. 76-77). Esta situación indica que no necesariamente el apoyo que se brinda a los beneficiarios lleguen directamente a ellos, razón por la cuál es importante realizar la sensibilización y capacitación a las madres de los beneficiarios.

1.1.21 Filtraciones en el Programa del Vaso de Leche

“Sin embargo, un punto importante en la eficacia de los programas sociales es la filtración de las personas (personas que incumplen con las características para acceder al programa, pero se benefician con sus servicios), (…). La filtración es un problema importante que afecta a problemas sociales. Los programas alimentarios se caracterizan por tener tasas de filtración significativas: por ejemplo, el vaso de leche es el programa que concentra el mayor porcentaje de beneficios y tiene una tasa de filtración de 26%. (Vásquez, 2005). Esta tendencia se puede reducir a

medida que se implementen nuevos mecanismos para realizar los empadronamientos y reducir las filtraciones; sin embargo, existen intereses personales que impiden que estos mecanismos funcionen.

1.1.22 Una mala operación el programa Vaso de Leche

“El estudio encontró gran desorden en el manejo de padrones de beneficiarios en los municipios, más aun, de acuerdo a la información registrada en los propios padrones se encontró que (sin considerar el departamento de Lima) el 69 por ciento de los beneficiarios del programa eran efectivamente población considerada como prioritaria por el programa (niños entre 0 y 6 años y madres lactantes y gestantes), mientras que el 17 por ciento de los beneficiarios eran población considerada como segunda prioridad y el 14 por cientos restante la constituían personas no contempladas como beneficiarios en el diseño del programa. El 10 por ciento de municipalidades visitadas no disponía de información de beneficiarios por tipo. En el caso del departamento de Lima, 9 de las 20 municipalidades encuestadas no contaban con información acerca de los beneficiarios” (Grade, 2003).

1.1.23 La ineficiencia del programa social Vaso de Leche

El PVL es ineficiente, pues muestra una sub-cobertura y filtraciones muy elevadas de beneficiarios que no son pobres, no tiene una expansión en las zonas más vulnerables y rurales del Perú. Además, se ha comprobado en varios estudios que los beneficiarios del programa no han tenido efectos positivos sobre su nivel nutricional, ya que la mayoría de niños que viven en las zonas urbano marginales y rurales muestran enfermedades a causa de la desnutrición. Tal es así, que estas consecuencias reflejan una mala organización por su falta de eficiencia. Asimismo, podemos decir que es ineficaz puesto que el programa del Vaso de Leche no asiste precisamente a los pobres y pobres extremos; los mismos que no se benefician del programa, ya que este predomina en las grandes urbes y ciudades más pobladas, más no es zonas rurales; dicho escenario amenaza el objetivo del programa que es mejorar el nivel nutricional de los sectores más pobres y así contribuir a mejorar la calidad de vida de esta población que, por su precaria situación económica, no estaría en condiciones de atender sus necesidades elementales, y así prevenir la desnutrición y fomentar la participación de la comunidad organizada.

1.1.24 Marco Conceptual

- a) **Cobertura.** Porcentaje de la población beneficiaria o que tienen acceso a los programas sociales entre el total de la población objetivo.
- b) **Focalización.** Implica la identificación de grupos poblacionales vulnerables, un proceso típicamente asistido con la elaboración de mapas de pobreza y la definición de los perfiles de futuros beneficiarios de la ayuda gubernamental. Ello implica inevitablemente costos administrativos que, en la práctica, vuelven imperfecta e incompleta la información con la que las autoridades implementan la focalización del gasto. (Monge, *et al.*, 2009)³²
- c) **Eficacia.** Consiste en el logro de un objetivo propuesto, lo importante es *hacer las cosas*, sin considerar el coste o el beneficio de conseguirlas ni si existen modos alternativos de llevarlas a cabo.³³
- d) **Eficiencia.** Es la capacidad de lograr un objetivo utilizando los recursos disponibles de una manera más apropiada y con un menor costo posible.
- e) **Calidad.** Es un sistema eficaz para integrar los esfuerzos de mejora de la gestión, de los distintos grupos de la organización para proporcionar productos y servicios a niveles que permitan la satisfacción del cliente, a un costo que sea económico para la empresa. (Feigenbaum, 1994).
- f) **Empadronamiento.** Es una palabra que hace referencia como la acción y resultado de empadronar o empadronarse, en censar, inscribir, registrar, asentar, e inscribir a alguien en el padrón de un morador de un gobierno y en apoderarse de algo. (Definiciona, 2016).
- g) **Evaluación.** Es el diagnóstico sistemático y objetivo de un programa, proyecto o política finalizada o en curso, que incluye el análisis de aspectos como el diseño, la implementación y los resultados obtenidos. Su objetivo es determinar la relevancia y cumplimiento de los objetivos planteados, la eficiencia de la implementación, su efectividad, impacto y sostenibilidad. Una evaluación debe proporcionar información confiable y útil, permitiendo la incorporación de lecciones aprendidas en el proceso de toma de decisiones. (OCDE, 2000).³⁴

³² Extraído del documento ¿Es el gasto público en programas sociales regresivo en el Perú?.

³³ Análisis envolvente de datos: una aplicación al sector de los servicios avanzados a las empresas del principado de Asturias. Quindós Morán, María del Pilar, Rubiera Morollón, Fernando y Vicente Cuervo, María Rosalía p.1.

³⁴ Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OCDE)

- h) Filtración.** Son los denominados errores de inclusión y la subcobertura o error de exclusión³⁵. La filtración se da cuando familias clasificadas como no pobres están siendo beneficiadas por el programa social. (Van, 2007) define la filtración como un indicador del nivel de eficiencia del programa.
- i) Focalización.** Es una modalidad de intervención pública que tiende a asegurar que un programa/proyecto provea en exclusividad a una determinada población objetivo, de los satisfactores básicos requeridos. (Brodershon, 1999).
- j) Monitoreo.** Es un ejercicio destinado a identificar de manera sistemática la calidad del desempeño de un sistema, subsistema o proceso a efecto de introducir los ajustes o cambios pertinentes y oportunos para el logro de sus resultados y efectos en el entorno. (Valle & Rivera, 2010).³⁶
- k) Seguimiento.** Es el proceso sistemático en virtud del cual se recopila y se analiza información con el objeto de comparar los avances logrados en función de los planes formulados y corroborar el cumplimiento de las normas establecidas. (Departamento de Planificación y Evaluación de la Secretaria de la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y la Media Luna Roja, 2011).
- l) Subcobertura.** Error de exclusión que deja a los más vulnerables sin asistencia alguna. Se refiere a la brecha entre el grupo destinatario del programa y los que efectivamente participan de él, y se mide como el porcentaje de la población objetivo del programa que no están cubiertos por éste (Raczynski, 1995).
- m) Supervisión.** Es la interacción directa entre los individuos de la organización, con el propósito del desempeño del trabajo y la consecución de objetivos. (Brown & Moberg, 1992).

1.2 Fundamento Teórico de la Investigación

La presente investigación se fundamenta en la teoría de la Nueva Gestión Pública (NGP), que es una tendencia que comienza a desarrollarse en la década de los sesenta en los Estados Unidos de América, bajo la denominación de Public Management (Bozeman, 1989).³⁷ Este concepto se introduce en las escuelas de gobierno y Administración Pública

³⁵ También llamados eficiencia vertical y horizontal, errores E y F, errores tipo 1 y 2, respectivamente. Coady, Grosh, & Hoddinott, 2004; Grosh, 1994; Van Domelen, 2007; Schuck y Zeckhauser, 2006.

³⁶ Texto de apoyo al proceso de construcción de un Sistema Regional de Indicadores sobre Atención y Educación Inicial Instituto para el Desarrollo y la Innovación Educativa. Organización de Estados Iberoamericanos Monitoreo e indicadores p.2.

³⁷ El concepto de public management va teniendo acogida en muchos países como gestión pública y en algunos países de América Latina adopta el nombre de gerencia pública.

como en las de administración de empresas. Esta nueva tendencia surgió como respuesta a los fuertes cuestionamientos en relación a la administración pública en la prestación de servicios caracterizada por la insatisfacción de la ciudadanía, que critican la gestión pública como: “demasiado lenta, costosa, corrupta, de mala calidad que derrocha recursos financieros y humanos”.

La NGP es un sistema de control de la administración pública innovador, que se está implementando en los países desarrollados. Este sistema se ha desarrollado dentro del ámbito angloamericano y ha alcanzado niveles muy elevados, especialmente en Nueva Zelanda. Las instituciones gubernamentales fueron privatizadas, los mercados públicos y privados fueron desregulados, para generar competencia, cuya característica principal es el enfoque de efectividad, eficiencia y calidad en el cumplimiento de tareas.

Para hacer referencia al concepto, Sánchez refiere: La NGP persigue la creación de una administración eficiente y eficaz, es decir, una administración que satisfaga las necesidades reales de los ciudadanos al menor costo posible, favoreciendo para ello la introducción de mecanismos de competencia que permitan la elección de los usuarios y a su vez promuevan el desarrollo de servicios de mayor *calidad*. Todo ello rodeado de sistemas de control que otorguen una plena transparencia de los procesos, planes y resultados, para que por un lado, perfeccionen el sistema de elección, y, por otro, favorezcan la participación ciudadana. (Sánchez, 2007). Esta nueva tendencia de la NGP, obedece a las demandas y exigencias constantes de los ciudadanos respecto a la dotación de los servicios públicos recibidos y las limitaciones para realizarlos con eficiencia, eficacia y sobre todo de calidad.

Según Cabrero & Campos (2000) enumera tres crisis importantes respecto a la NGP que son: 1) La crisis de eficiencia en agencias gubernamentales, que pone en duda la sobrevivencia de las mismas, 2) La crisis de eficacia en las acciones gubernamentales, que debido a su dispersión no focalizan sus impactos y muy frecuentemente no solucionan problemas públicos; y 3) La crisis de legitimidad, debido a la falta de credibilidad y confianza en agencias de gobierno que son percibidas como agencias que han desarrollado sus propios intereses y se han divorciado de la ciudadanía.

Actualmente la gestión pública moderna se ve obligada a adoptar herramientas de gestión utilizadas por las empresas privadas, que obedece a la necesidad de ser eficaces y al mismo tiempo eficientes; y esta eficiencia alude directamente a la relación costo

beneficio, porque no solo importa lograr los resultados sino también el costo que se incurre. Por lo tanto, la gestión pública tiene el desafío de prestar servicios con eficacia, eficiencia y con calidad.

Uno de los elementos decisivos que introdujo la NGP, plasmados en las diferentes recomendaciones de la OCDE³⁸, fue la identificación del usuario como el eje principal de la actividad de la administración, o lo que es lo mismo, la consideración del tradicional administrado como “cliente”. Todo a partir de una focalización de la organización administrativa hacia aspectos de eficacia y eficiencia, pero donde la gestión de calidad aplicada a los servicios públicos, cobraba una dimensión estratégica. En principio la NGP inducía a la posible búsqueda de alternativas más eficientes, por razón de coste o calidad de servicio, que la provisión directa por parte de las administraciones públicas. Todo esto bajo un control y rendición de cuentas a la sociedad, que debía ser plenamente conocedora de la relación entre los recursos utilizados y los resultados obtenidos. De acuerdo a las acepciones de diferentes autores, la eficiencia se refiere a la medición de esfuerzos requeridos para alcanzar los objetivos en el momento oportuno, menor costo posible sin detrimento de la calidad requerida; y se relaciona con la velocidad con que se atiende al público usuario, que accede a trámites y servicios gubernamentales. La eficacia gubernamental se relaciona como el nivel de consecución de metas y objetivos. La eficacia hace referencia a la capacidad de lograr resultados en función a los objetivos planteados y alineados a una visión. Una buena gestión pública, además de satisfacer las necesidades de los usuarios, reduce los costes y mejora la *calidad* de los servicios públicos.

Existe evidencia, pues, de que los enunciados de la gestión de la calidad total (Total Quality Management) son perfectamente aplicables a la gestión de los servicios públicos porque la calidad ahorra costes (Deming, 1982)... y también ayuda a equilibrar el presupuesto. La gestión de calidad y la administración pública, implicaba un primer reto: “Se necesita reconocer aquellos valores propios del sector público tendentes a buscar la máxima calidad posible en el marco de la cultura administrativa y adaptarlos. Pero a la vez se trata de adoptar un concepto surgido del ámbito industrial y adaptarlo al ámbito de la prestación de servicios y a las peculiaridades de cada organización” (Villoria, 1996). Por ende, respecto al tema de la calidad, hay que destacar que, aunque la

³⁸ Mejores Políticas para una Vida Mejor (OCDE) - www.oecd.org/gov

conceptualización de los métodos y su tratamiento científico inició en Estados Unidos, fueron los japoneses fueron los primeros en adoptarla como instrumento de gestión en diversos productos y servicios, lo que le valió a Japón conquistar el liderazgo en importantes sectores durante la segunda mitad del siglo XX. (Guajardo, 1996). Estos nuevos conocimientos sobre la administración de la calidad fueron descubiertas como el arma estratégica que le daría a Japón, la competitividad necesaria para conquistar los mercados mundiales; así se consolida el principio de la calidad como atributo relativo que un cliente le da a un producto o servicio, con base en la capacidad de éste para satisfacer sus necesidades.

Con la NGP surge la estrategia del presupuesto basado en resultados, que maneja un sistema de evaluación del desempeño que mejora la gestión pública; a través del presupuesto basado en resultados relacionado a los objetivos estratégicos de las entidades públicas y programas presupuestales, con la finalidad de identificar el vínculo entre la asignación de recursos públicos y el destino final de los mismos, para el logro de los resultados esperados. Es importante, subrayar que la calidad está intrínseca en los procesos de modernización del Estado, que fortalece la legitimidad de los gobiernos por medio del rediseño de las instituciones, mejora continua y el énfasis en un mayor rendimiento.

En consecuencia, lo que propone la NGP, es la introducción de un conjunto de transformaciones en el aparato estatal, y uno de sus propósitos ha sido modificar el tipo de relaciones que existen y la división del trabajo a lo largo de una doble dimensión vertical y horizontal del gobierno. Desde el aspecto vertical del sector público, se trata de ampliar la distribución de responsabilidades entre los diversos niveles jerárquicos de la organización; mientras tanto, en el ámbito de la dimensión horizontal la llamada modernización administrativa intenta repartir tareas y facultades en organización públicas que comparten un mismo nivel en la estructura jerárquica (Roness, 2007, citado en Culebro, 2014).

En cuanto a las raíces teóricas conceptuales, contenido y efectos de la NGP se ha nutrido de diferentes disciplinas, y una gran diversidad de enfoques teóricos desde una perspectiva económica, procesos de cambio y hasta aquellas que explican el desarrollo de la NGP como el conjunto de incentivos orientados a lograr una mayor eficiencia en la provisión de bienes y servicios.

Tabla 1

Teorías y Enfoques Asociados a la NGP

Perspectiva	Características	Proceso de cambio
Económica (NIE)	Uso de estructura formal e incentivos. Énfasis en eficiencia.	Planeado. Desde arriba.
Gerencial	Autonomía a los gerentes para que definan metas y objetivos. Incentivos atados a contratos.	Desde abajo, pero direccionado desde arriba.
Organizacional / (NIOH)	Apropiación de la cultura organizacional. Distintos tipos de valores y normas.	Trayectoria de la dependencia. Tradiciones histórico culturales.
Ambiental / sociológica.	Difusión de prácticas exitosas. Influidos o moda del contexto. Legitimidad.	Capacidad de adaptación. Presión ambiental.
Teoría de la elección pública /Teoría de la Agencia.	Mecanismos para evitar la captura del gobierno.	Mediante incentivos en el marco institucional.

Fuente: Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública 2014 p. 57.

En ese sentido, la NGP surge en el momento en que la crisis del Estado, ante su inminente incapacidad para cumplir sus pretensiones desarrolladoras, se vuelve incontenible. Los reclamos de los ciudadanos por un aparato público que justifique su existencia y su gasto, lo cual se espera lo haga destinando los recursos públicos a la satisfacción de las demandas de la sociedad, no se hacen esperar. El tema de fondo es de qué forma se gobierna y no quién lo hace o bajo qué ideología (Cabrero, 2003).

1.3 Antecedentes

El Programa del Vaso de Leche (PVL). Fue creado en el gobierno municipal de Alfonso Barrantes, el 4 de enero de 1985 según Ley N° 24509 que convierte al Vaso de Leche en programa de asistencia alimentaria materno-infantil, en todos los municipios provinciales del país. Dirigido a los niños hasta los 6 años de edad y a las madres gestantes y en período de lactancia con ingresos reducidos que no les permitían cubrir por ellas mismas necesidades mínimas de buena alimentación. En esta misma Ley, también se creó el Fondo del Vaso de Leche cuyos recursos provendrían del Presupuesto General de la República, de los aportes que ofrezcan las mismas municipalidades y de las donaciones de la cooperación internacional. Este fondo, según la ley, estaba encargado de asignar los recursos necesarios para la ejecución del PVL en cada municipio provincial según la población beneficiaria. El Ministerio de Economía y Finanzas fue autorizado a efectuar

las transferencias de recursos al Fondo del Vaso de Leche para el financiamiento de las metas de este programa.³⁹

La Contraloría General de la República en su publicación: “Programas Sociales en el Perú, Elementos para una propuesta desde el control Gubernamental” (2008), concluye que: 1. La política social del Estado peruano tiene como propósito principal, la lucha contra la pobreza. Para ello el Estado ha diseñado un conjunto de programas sociales que deben organizarse en función de los ejes orientadores del Plan Nacional para la Superación de la Pobreza, aprobado por Decreto Supremo N° 064-2004-PCM: a) Desarrollo de capacidades humanas y respeto de derechos fundamentales. b) Promoción de oportunidades y capacidades económicas. c) Establecimiento de una red de protección social. 2. En el marco de la actualización del inventario de programas sociales, se ha definido “programa social” como el conjunto de proyectos o actividades interrelacionados entre sí y que tiene un objetivo común, relacionado al desarrollo humano, tanto a nivel de generación de capacidades de las personas como de condiciones básicas para su desempeño. Se caracterizan porque poseen una unidad de gestión de sus actividades, sus objetivos son específicos, su población objetivo beneficiaria es específica, sus ámbitos de intervención son delimitados, tiene ejecución presupuestal independiente para sus actividades, y cubre al menos uno de los ejes del Plan Nacional de Superación de la Pobreza.⁴⁰

Con relación a la gestión y ejecución de los programas sociales el gobierno ha identificado que faltan resultados significativos en los indicadores sociales, que hay una débil o deficiente articulación entre las intervenciones de los programas sociales, así como la inexistencia de una política integral basada en metas y objetivos comunes y concretos.⁴¹

El Plan de Reforma de los Programas Sociales establece la metodología de presupuesto por resultados como una herramienta que debe orientar la gestión de los programas sociales. Esta metodología varía el enfoque tradicional de la asignación, ejecución y evaluación presupuestal -que ponía el énfasis en los insumos- para dirigir su atención en

³⁹ Ley N° 27470, la presente Ley tiene por objeto establecer normas complementarias sobre organización, administración de recursos y ejecución del Programa del Vaso de Leche que tienen a su cargo los gobiernos locales.

⁴⁰ Tomado de “Guía para el llenado de la ficha consolidada de inventario de programas sociales” DGAESMEF 2006

⁴¹ Considerandos del Plan de Reforma de los Programas Sociales, aprobado por Decreto Supremo N° 029-2007-PCM

los resultados o impactos que se generen en la población a partir de la intervención estatal.⁴² Asimismo, existen estudios sobre el impacto del Programa del Vaso de Leche a objetivos nutricionales, logros y otros según concluyen algunos autores como (Harold & Alderman, 2004) dice no encontrar evidencia econométrica de que el programa haya obtenido objetivos nutricionales. Si bien es cierto que las raciones ofrecidas por el PVL no cumplen con los requerimientos nutricionales, las madres de los beneficiarios aceptan categóricamente que el producto sea la leche y no otro producto de mayor valor nutricional, ya sea por tradición o costumbre a los orígenes del PVL. A su vez, (Gajate & Inurritegui, 2003) afirman que “los niños menores a cinco años que se benefician de este programa no logran elevar su nivel nutricional. Esto es bastante preocupante dado el gran alcance que tiene a nivel nacional...”. Esta situación merece ser resuelta desde las instancias superiores, puesto que las raciones distribuidas no cubren los requerimientos nutricionales básicos de un niño o de una gestante para los cuales fue creado el Programa del Vaso de Leche. Diversas investigaciones realizadas a los impactos o contribución social de los programas nutricionales como el Vaso de Leche, han encontrado un limitado o nulo impacto en el estado nutricional de los beneficiarios, así como aseveran los autores (Stifel & Alderman, 2003a) encuentran que este programa no logra ningún objetivo nutricional. Efectivamente no existen impactos sociales del Programa del Vaso de Leche, porque presentan una serie de limitaciones en la cobertura de la población potencialmente beneficiaria (subcobertura) y filtraciones; así como los bajos niveles de calidad en su diseño y en el cumplimiento de metas. (Stifel & Alderman, 2003b) realizaron una investigación en la que se llegó a la conclusión de que, a pesar de que el PVL está razonablemente bien focalizado, no logra cumplir su objetivo principal de mejorar el estado nutricional de los beneficiarios.

Alcázar (2004) Entre las posibles causas de por qué los programas alimentarios no logran los efectos esperados, es porque hay problemas relacionados con el diseño mismo de los programas y con su implementación. Es muy importante tener en cuenta la finalidad y objetivos de un programa social nutricional, puesto que éste no debe perder su norte ni la dirección por las cuales fue implementado, es verdad que pueda haber falencias en su diseño, sin embargo, éstas se deben ir mejorando con los procesos de monitoreo y evaluación y tender a la calidad en la provisión de los servicios y cumplimiento de metas para generar bienestar social e impacto nutricional de los beneficiarios. Asimismo,

⁴² Plan de Reforma de los Programas Sociales, aprobado por Decreto Supremo N° 029-2007-PCM.

Aguirre (2012) concluye que los Programas Sociales de apoyo alimentario, aún no han alcanzado sus metas, objetivos, misión y visión institucional, porque no operan en el contexto de una gestión donde se priorice el desarrollo de capacidades de los beneficiarios.⁴³ Es cierto que, para lograr los objetivos, se debe mejorar las capacidades y sensibilizar a las madres de los beneficiarios, quienes son aliadas para mejorar la alimentación de sus hijos y por ende reducir los bajos niveles nutricionales. Otro estudio ha complementado, en parte, los análisis cualitativos que otros estudios han realizado para evaluar el impacto de los programas alimentarios sobre el nivel nutricional de sus beneficiarios. En ese sentido, se encontró que el Programa Vaso de Leche, sin importar el tipo de modelo utilizado para estimar la selección de beneficiarios, es siempre negativo. En otras palabras, los niños menores a cinco años que se benefician de este programa, no logran efectivamente elevar su nivel nutricional.

Esto es bastante preocupante, dado el gran alcance que tiene el programa en el ámbito nacional. (Gajate & Inurritegui, 2003).

Martínez (2007) En ese sentido, no hay recetas únicas en la implementación de programas sociales. Como afirma el autor, no existen recetas únicas; sin embargo, se pueden aplicar mecanismos de control según las características de cada ámbito para poder ser evaluados y mejorados. Actualmente, existen los programas presupuestales, que persiguen resultados y cumplimiento de metas, que de alguna manera han mejorado la gestión en lo que se refiere al gasto presupuestal, pero persisten los bajos niveles nutricionales de los beneficiarios sobre todo en las zonas rurales y urbano marginales. De la misma manera (Vásquez, *et al.*, 2010) refieren que, es posible que incentivos positivos como la gestión por resultados, instaurados en el último lustro, hayan ayudado a mejorar la calidad de los procedimientos en el PVL.

Monge *et al.* (2009) La gestión en el Vaso de Leche ha logrado (correctamente) asegurar la participación de los segmentos poblacionales más pobres. Sin embargo, es justamente la poca atención puesta en la infiltración lo que ha restado progresividad. En el Programa del Vaso de Leche, persisten los elevados niveles de filtración y subcobertura, que indica que su manejo aún es ineficaz. (Cancho & Novella, 2004) El programa del Vaso de Leche

⁴³ Asimismo, concluye que: mediante la prueba estadística chi cuadrado con un nivel de significancia del 5% se determinó que la Gestión de Programas Sociales de Apoyo Alimentario que los beneficiarios no desarrollan sus capacidades.

presenta serios problemas de filtraciones, ya que atiende a un gran número de población que no pertenece a las categorías de pobre o pobre extremo.

Según diversos estudios realizados al Programa del Vaso de Leche, refieren que éste no llegaría a cumplir sus objetivos. (Gajate & Inurritegui, 2002) indican que el Programa del Vaso de Leche no cumple con el propósito de elevar el nivel nutricional de los niños beneficiarios. Asimismo, el Instituto (Cuánto, 2001) encontró que el Programa del Vaso de Leche, a pesar de su gran envergadura, no cumple con sus objetivos nutricionales debido a sus propias características de ejecución. Por su parte, (Prisma, 2004) concluyó que el programa no afecta el nivel de gasto de beneficiarios y tampoco el estado nutricional de los niños. Y no solamente es problema nutricional, también tenemos por otra parte el nivel nutricional de los productos que se distribuyen, según afirma Alternativa y Grade, que el alimento del Programa del Vaso de Leche que se distribuye contiene un bajo aporte nutricional y no se logran impactos significativos en el rendimiento escolar ni en el desarrollo físico.⁴⁴ Sin embargo, a todas estas conclusiones que llegan los autores, existe una posibilidad de mejorar estos programas sociales, con un enfoque de resultados y nuevos mecanismos de control, monitoreo, seguimiento y evaluación para que estos sean eficientes, eficaces y de calidad, tal como afirma (Francke, 2003) donde muestra que existe un importante espacio para mejorar la eficiencia de los programas sociales en el Perú.

(...) los programas sociales, al carecer de un sistema de evaluación y monitoreo de sus funcionamientos, trajeron consigo que el manejo de padrón de beneficiarios, si es que lo tuvieron, sea limitado. Esto trae como consecuencia dos grandes problemas: filtración (la población beneficiaria que no es población objetivo) y subcobertura (población objetivo que no está siendo atendida). (Vásquez, 2006). Como afirma León. Este programa social es totalmente ineficiente, pues el programa muestra una sub-cobertura y una expansión en el país relativamente baja. En otras palabras, el programa no se expande a los sitios más rurales en el Perú. Asimismo, aun para los beneficiarios del programa, el hecho de recibirlo no tiene efectos sobre su nivel nutricional, ya que la mayoría de niños que viven en estos pueblos muestran enfermedades a causa de la desnutrición. Por lo tanto, estas consecuencias reflejan una mala organización que no ha favorecido lo suficiente por su falta de eficiencia (León, 2002). Esta falta de eficiencia y eficacia en el Programa del

⁴⁴ Programa Mundial de alimentos. Propuesta de Reformas de Programas Alimentario-Nutricionales en el Perú. Lima-Perú mayo 2010.

Vaso de Leche trae consecuencias funestas en el futuro del país, con niños mal alimentados, desnutridos y con poca esperanza que tengan un futuro prometedor; mientras no existan iniciativas o se planteen nuevos mecanismos o alternativas de solución tendremos que seguir observando beneficiarios pudientes recibiendo la ración, mientras que otros niños en estado de vulnerabilidad totalmente desatendidos.

CAPÍTULO II

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

2.1. Identificación del problema

Según el Artículo 6º, de la Ley N° 27470, Ley que establece normas complementarias para la ejecución del Programa del Vaso de Leche, dispone que las municipalidades dan cobertura a los beneficiarios del Programa del Vaso de Leche: como grupo beneficiario de Primera Prioridad a la población materno-infantil en sus niveles de niños de 0 a 6 años, madres gestantes y en período de lactancia, priorizando entre ellos la atención a quienes presenten un estado de desnutrición o se encuentren afectados por tuberculosis. Asimismo, en la medida en que se cumpla con la atención a la población antes mencionada, como Segunda Prioridad se mantendrá la atención a los niños de 7 a 13 años, ancianos y afectados por tuberculosis y personas con discapacidad según Ley N° 27751.⁴⁵ En cuanto a los índices de distribución de los recursos que se destina para financiar el PVL las municipalidades a nivel nacional, deben considerar principalmente el índice de pobreza y efectuarán el empadronamiento para determinar la población objetivo.

En el ámbito del distrito de Puno, existe una distribución del Programa de Vaso de Leche tanto en la zona urbana como rural; según Figura 11 de distribución beneficiarios del PVL validados en el distrito de Puno, correspondientes al I semestre del 2015; existen **136** comités y una población empadronada urbana y rural de 4,620 beneficiarios; de los cuales 3,729 (80,71%) son beneficiarios de 0 a 6 años; 183 (3,96%) madres gestantes, 185 (4,00%) madres en periodo de lactancia, 118 (2,55%) niños de 7 a 13 años de edad, 278 (6,02%) adulto mayor y 127 (2,75%) personas con discapacidad.

⁴⁵ Ley que elimina la discriminación programas de salud y alimentación de las personas con discapacidad por deficiencia intelectual y/o física en programas de salud y alimentación a cargo del Estado.

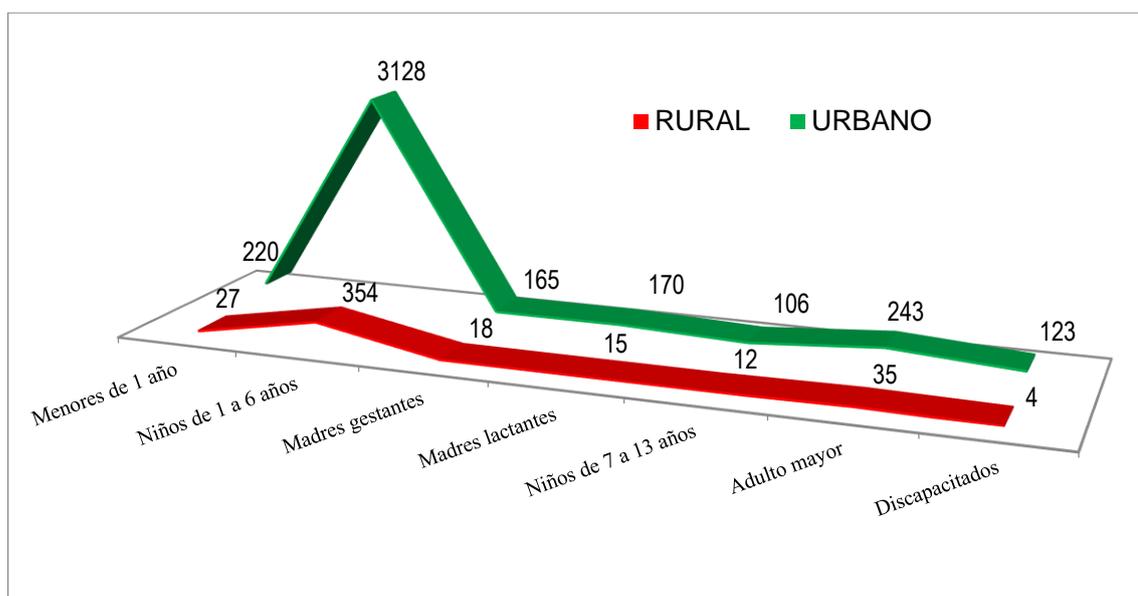


Figura 11. Distribución de beneficiarios del PVL en el distrito de Puno

Fuente: En base al resumen de empadronamiento del PVL 2015, INEI.

Dentro de esta distribución, se ha evidenciado que existen beneficiarios que no están dentro de la línea de pobreza o extrema pobreza, pero que sin embargo reciben la ración, perjudicando a niños extremos pobres que no reciben ninguna ración. En el distrito de Puno, los 136 comités del Programa del Vaso de Leche, están distribuidos de la siguiente manera: 121 se encuentran en la ciudad y 15 en las zonas rurales y comunidades del distrito. La cantidad de beneficiarios considerados en la primera prioridad es de 4,097 que representa el 88,68% y los que están dentro de la segunda prioridad alcanzan 523 (11,32%) del total de beneficiarios respectivamente (Véase Figura 12).

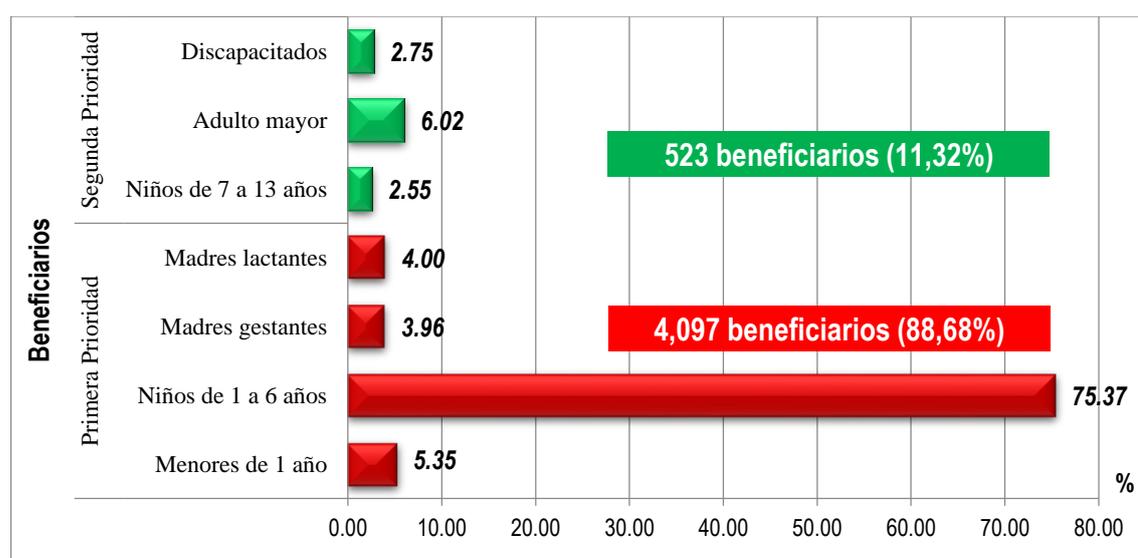


Figura 12. Beneficiarios del PVL por orden de prioridad en el distrito de Puno 2015.

Fuente: En base al resumen del empadronamiento del PVL 2015, INEI.

En la actualidad no se llega a cubrir la totalidad de los beneficiarios reales o elegibles y además el factor político que empeora la situación a causa de la representatividad de las organizaciones de madres del distrito de Puno para formar los llamados comités del Vaso de Leche, que tienen la capacidad de administrar los padrones de beneficiarios en la Municipalidad Provincial de Puno.

Al margen de estos problemas, se pudo observar adicionalmente hechos irregulares en las planillas de beneficiarios empadronados que no reciben la ración, puesto que estos son recogidos por terceros; suministrando mayores raciones a determinados beneficiarios en perjuicio de otros que no alcanzaron un cupo en el empadronamiento; a esto se le suma la carencia de procedimientos de selección y depuración de beneficiarios en el empadronamiento. Asimismo, se observó beneficiarios en el distrito de Puno que no están bajo la línea de pobreza o extrema pobreza; sin embargo, reciben la ración. Estos problemas significan una grave amenaza a la seguridad alimentaria, puesto que influyen directamente en la cobertura de los verdaderos beneficiarios del programa, población objetiva que se encuentra en situación de pobreza y que no están gozando del beneficio que otorga el PVL.

En cuanto al presupuesto asignado al PVL en el distrito de Puno para el año 2015⁴⁶ fue de S/. 1'562,498.00 Nuevos Soles. Según la estructura del gasto del PVL, para los costos de operación en personal asciende a S/. 292,879.00 Nuevos Soles (18,74%), Pensiones y otras prestaciones sociales, en las que están consideradas la compra de insumos (raciones) para este programa social alcanza S/. 1'224,191.00 Nuevos Soles (78,35%), y finalmente bienes y servicios S/. 45,428.00 Nuevos Soles; como se acaba de observar el mayor gasto que se realiza en este programa es en la adquisición de los alimentos consistentes en tarros de leche evaporada entera y hojuelas de trigo (*Véase Figura 13*). Estos alimentos son repartidos mensualmente; para cada beneficiario del PVL le corresponde la cantidad de 5 tarros de leche evaporada y 1.00 kg. de hojuela de trigo.

La ejecución de los fondos públicos para el PVL, se consignan en la Estructura Funcional Programática y Cadena del Gasto siguiente: Categoría Presupuestal 9002: Asignaciones Presupuestarias que no Resultan en Productos (APNOP), Producto 3999999: Sin Producto, Actividad 5001059: Programa del Vaso de Leche, Función 23: Protección

⁴⁶ Portal de Transparencia del Ministerio de Economía y Finanzas

Social, División Funcional 051: Asistencia Social, Grupo Funcional 0115: Protección de poblaciones en riesgo.

Tabla 2

Estructural Programática del PVL del distrito de Puno

UNIDAD EJECUTORA	CATEGORIA PRESUPUESTAL	PROGRAMA PRESUPUESTAL	PRODUCTO	ACTIVIDAD	DENOMINACIÓN	MONTO
210101					MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE PUNO	1,562,498
	03				ASIGNACIONES PRESUPUESTARIAS QUE NO RESULTAN EN PRODUCTOS	1,562,498
		9002			ASIGNACIONES PRESUPUESTARIAS QUE NO RESULTAN EN PRODUCTOS	1,562,498
			3999999		SIN PRODUCTO	1,562,498
				5001059	PROGRAMA DEL VASO DE LECHE	1,562,498
					2.1 PERSONAL Y OBLIGACIONES SOCIALES	292,879
					2.2 PENSIONES Y OTRAS PRESTACIONES SOCIALES	1,224,191
					2.3 BIENES Y SERVICIOS	45,428

Fuente. MPP SIAF y Consulta Amigable MEF - 2015

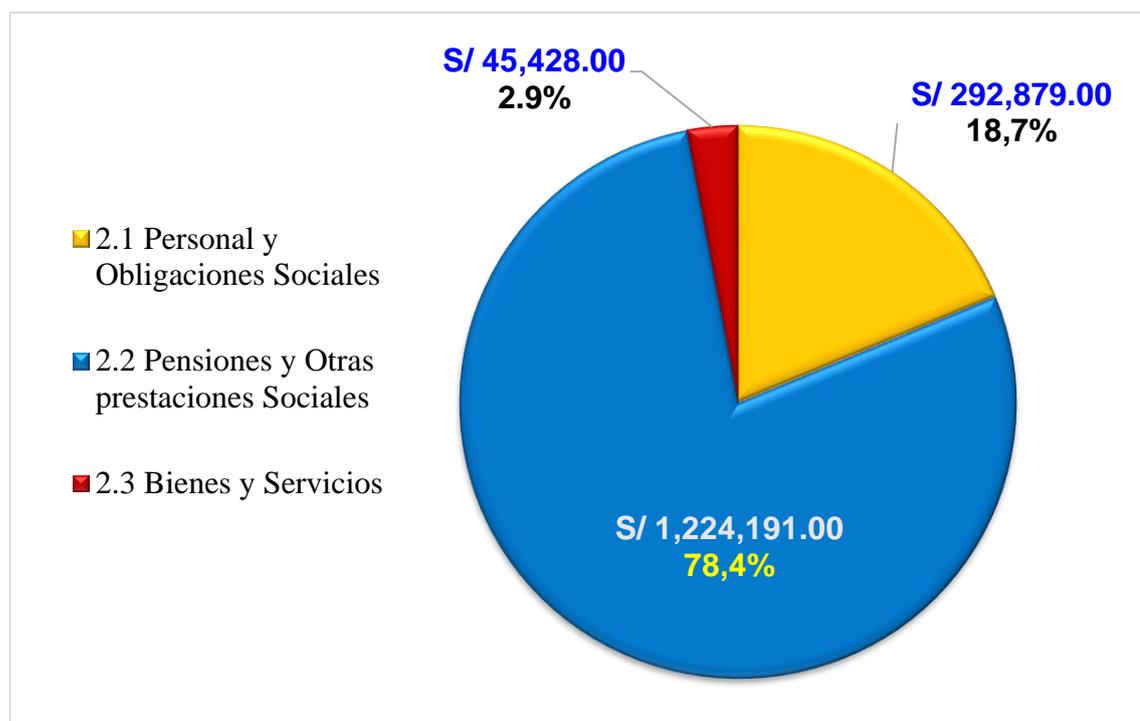


Figura 13. Presupuesto institucional modificado PIM año fiscal 2015.

Fuente: Portal de Transparencia Económica - MEF 2015.

Asimismo, los limitados recursos asignados a personal y obligaciones sociales del PVL en la Municipalidad Provincial de Puno, no cubre al cien por ciento los procesos de control, seguimiento, monitoreo y evaluación, no abasteciéndose para este fin que es importante para una gestión eficiente.

2.1.1. Selección de Beneficiarios del PVL.

La selección de los beneficiarios por parte de las representantes de los comités del PVL tienen criterios diversos como es: situación de la vivienda, si la socia trabaja, por desnutrición o simplemente por favoritismo familiar o amistad. Por otra parte, algunas representantes del PVL consideran que todas las personas que viven en sus barrios son necesitadas, por lo que no sería necesario contar con instrumentos de focalización individualizada.

Los beneficiarios y algunos vecinos de los barrios manifestaron que existen privilegios por parte de los miembros del comité del PVL, en la medida que favorecerían a “familiares y amigos”. Así también se encontró que no existe una focalización a nivel familiar o individual de los beneficiarios. El único criterio además de lo estipulado en la ley es residir en los barrios definidos por ellas mismas como pobre; de lo que se puede deducir que no existen criterios específicos ni mucho menos instrumentos que permitan la priorización y selección de sus beneficiarios.

2.1.2. Empadronamiento de beneficiarios del PVL.

El PVL en el distrito de Puno, tiene como protagonista central a las organizaciones de mujeres, que se encargan de empadronar a la población a ser atendida con la distribución de las raciones de leche y hojuelas de trigo, al mismo tiempo que realizan las coordinaciones necesarias con la Municipalidad para el abastecimiento del producto. Estas organizaciones de base, u organizaciones comunales, resultan del trabajo coordinado de los diferentes comités, siendo que cada comité equivale a una cuadra o conjunto de cuadras o manzanas de acuerdo a la extensión de beneficiarios. Un análisis somero de las principales características de este grupo de dirigentes de las organizaciones del PVL, posibilita verificar que ellas tienen un nivel educativo medio a bajo, con más de la mitad de ellas teniendo sólo primaria o menos, la gran mayoría de ellas tiene entre 20 a 30 años.

2.1.3. Instrumentos de información para focalizar a beneficiarios.

El objetivo de una política social para fortalecer la seguridad alimentaria en los hogares pobres, debe concentrarse en la *Focalización*; ya que a medida que existen hogares que salen de la pobreza se debe efectuar la transferencia y atención a los

que no estuvieron atendidos o no coberturados, de tal manera que el PVL en el distrito de Puno pueda obtenerse el máximo impacto sobre los hogares pobres. Podemos decir que un programa bien focalizado debería mostrar el máximo de sus beneficios en aquella población priorizada, reduciendo al mínimo la derivación de estos recursos hacia la población priorizada.

A fin de lograr una eficaz cobertura de beneficiarios en el PVL, la Municipalidad Provincial de Puno, aplica sesgadamente la ficha socioeconómica para la focalización de beneficiarios reales, lo que se observó es que las presidentas de los comités del PVL, se basan en la población beneficiaria de acuerdo a sus criterios sin importarles la aplicabilidad del instrumento donde ni siquiera recogen las características socioeconómicas de los hogares; en algunos casos sin mayor liderazgo realizan la inscripción a voluntarios que desean beneficiarse del programa.

“...Las evidencias a nivel nacional e internacional permiten afirmar que los programas sociales mejor focalizados y que utilizan los incentivos adecuados obtienen los mejores resultados y para lograr que los incentivos en los más pobres sean eficaces, tenemos que empezar por aumentar la cobertura de los más pobres, es decir, lograr que estos tengan prioridad en el acceso a los beneficios de los programas sociales...”.⁴⁷

2.1.4. Adquisición de Productos para el PVL

Las adquisiciones de alimentos para el PVL deben cumplir con las disposiciones de la Ley N° 27470 modificada por Ley N° 27712 y demás normas complementarias, entre las que se encuentra la Ley de Contrataciones del Estado, aprobada por Decreto Legislativo N° 1017, y su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 184-2008-EF.

Según RM 711-2002/SA/DM la ración a los beneficiarios del PVL consiste en:

Ración: cantidad de producto según tipo de alimento por persona por día.

⁴⁷ El propósito del sistema de focalización es contribuir en mejorar la eficacia de los programas sociales , a través del Sistema de Focalización de Hogares SISFOH <http://sisfoh.mef.gob.pe/focalizacion.shtml?x=7>

Valor Nutricional Mínimo: cantidad mínima de macro y micronutrientes que debe contener la ración del Programa del Vaso de Leche para cubrir, para el niño menor de 6 años, el 15% del requerimiento diario de energía, 100% de las recomendaciones de Vit. A, Vit. C y Hierro y 60% de las recomendaciones de las demás vitaminas y minerales.

El Instituto Nacional de Salud: a través del Centro Nacional de Alimentación y Nutrición, establece, revisa y actualiza los valores nutricionales mínimos que debe contener la ración diaria del programa del Vaso de Leche. Los valores nutricionales mínimos que deberá cumplir la ración diaria del programa del vaso de leche (para niños menores de 6 años).

Tabla 3

Requerimiento mínimo de Vitaminas y Minerales Por Ración /día

Valores Nutricionales Mínimos		Leche Bonlé y Hojuelas de Trigo OSI OSI	
Vitaminas	Cantidad	Vitaminas	Cantidad
Vitamina A - mg de retinol	425	Vitamina A – UI	800
Vitamina C – mg	41,5	Vitamina C - mg	11
Tiamina – mg	0,45	Tiamina – mg	
Riboflavina – mg	0,49	Riboflavina – mg	
Vitamina B6 – mg	0,60	Vitamina B6 – mg	
Vitamina B12 - mg	0,46	Vitamina B12 - mg	
Niacina – mg	5,85		
Ácido Fólico – mg	41,25		
Minerales	Cantidad	Minerales	Cantidad
Hierro – mg	10	Hierro - mg	
Yodo – mg	42	Yodo - mg	
Calcio – mg	465	Calcio - mg	220
Fósforo – mg	390	Fósforo - mg	180
Zinc – mg	6	Zinc – mg	

Fuente: R.M. N°711-2002-SA/DM PVL

Tabla 4

Requerimiento Mínimo de Energía por ración/día Cantidad (Kcal) Energía

Distribución Energética diaria por ración del PVL			Leche Bonlé y Hojuelas de Trigo OSI OSI		
Nutriente	Dist. Energética (%)	Cantidad (g)	Dist. Energé- tica (%)	Cantidad (leche) (g)	Cantidad (hojuela) (%)
Proteínas	12 – 15	6.24 – 7.76	12	6.0	11.52
Grasas	20 – 25	4.6 – 5.75	12	7.5	1.54
Carbohidratos	68 – 60	35.19 - 31.05	3	10	85.67
Energía Kcal		207	7	132	368.14
Total	100	100	27		

Fuente: R.M. N°711-2002-SA/DM PVL.

En cuanto al valor energético vitamínico y proteico de las raciones en el distrito de Puno que consiste en leche y su complemento la hojuela de trigo, se encuentran dentro de los estándares aceptables por el Centro Nacional de Alimentación y Nutrición; sin embargo, este aspecto queda en tela de juicio, puesto que versiones de madres de los beneficiarios aducen que los productos repartidos por el PVL son de muy baja calidad, comentaron verbalmente que el tarro de leche tiene más agua que un tarro que lo compran en la calle, al igual comentaron sobre la hojuela de trigo, que dicen tener piedras y algunas materias extrañas, incluso algunas madres de los beneficiarios dicen darles a los animales.

2.1.5. Distribución de Productos del PVL

La distribución de las raciones a los beneficiarios en el distrito de Puno se realiza los últimos jueves y viernes de cada mes. La distribución de las raciones para cada beneficiario del PVL por mes, consiste en 5 tarros de leche evaporada modificada Boonlé y su complemento que es 1 kilo de hojuelas de trigo, que contiene como mínimo un 90% de insumos de la región; ración que debe estar aprobado por el Ministerio de Salud según ley.

2.1.6. Documento de formalización y entrega de productos a comités

Toda entrega de alimentos del Programa del Vaso de Leche, se formaliza con la suscripción de los siguientes documentos: “Pedido de Comprobante de Salida” (PECOSA) y el “Acta de Recepción de Alimentos”, a nombre de la presidente del Comité del Vaso de Leche, en representación de dicho comité. Por lo que se sabe no existe ningún problema mayor a excepción de que algunas veces existen contratiempos. La entrega se realiza en el Parque Ciudad de los Niños.

2.1.7. Distribución de raciones a los beneficiarios del PVL

La distribución se realiza en estricto cumplimiento de la Ley N°27470, Ley sobre la Ejecución del PVL, establece que los alimentos que se adquieran con los recursos del PVL serán distribuidos a la población beneficiada como alimento preparado o en productos, a través de los Comités del Vaso de Leche. La entrega de las dotaciones a los comités del Vaso de Leche se efectúa los últimos días jueves y viernes de cada mes, a los centros de acopio para su difusión entre los beneficiarios.

2.1.8. Seguimiento de raciones entregadas a los beneficiarios

La Municipalidad Provincial de Puno, a través de la Sub Gerencia de Programas Sociales recoge la información en base al Pedido – Comprobantes de salida de entrega de raciones a los comités. Este instrumento, tiene la finalidad de servir como herramienta de gestión para un control logístico alimentario de entrega las raciones a las representantes de cada Comité del Vaso de Leche en el distrito de Puno.

2.1.9. Supervisión y Control del PVL

Existe una carencia de supervisión y control en el PVL del distrito de Puno en la distribución de las raciones, puesto que existen socias que por diferentes razones muchas veces no recogen las raciones en su debida oportunidad, han flexibilizado la entrega de dichos insumos a un familiar cercano o terceros, lo que hace incurrir en los casos de planillas de distribución de insumos en donde se entregaron raciones a terceros sin ninguna autorización y con firmas adulteradas. Es pertinente precisar que los formatos PVL, RACIÓN A y RACIÓN B, según corresponda, son registrados directamente por el personal de la municipalidad, en el aplicativo

informático denominado “Sistema del Programa de Vaso de Leche”, que son aprobados por el alcalde o un funcionario autorizado.

2.1.10. Integrantes del Comité de Administración del PVL⁴⁸

El Comité de Administración es el órgano de coordinación del PVL, reconocido oficialmente por la Municipalidad, está integrado por:

- El alcalde, o el funcionario que delegue (presidente)
- Un funcionario municipal, quien actuará de secretario.
- Tres representantes de los beneficiarios del Programa.
- Un representante del Ministerio de Salud.
- Un representante de la Asociación de Productores Agropecuarios de la zona cuya representatividad será acreditada por el Ministerio de Agricultura.

2.1.11. Funciones del Comité de Administración del PVL

- a) Programar, organizar, dirigir, supervisar y evaluar los procesos de adquisiciones de los productos para el Programa del Vaso de Leche.
- b) Controlar las actividades de evaluación y selección de los proveedores del Programa basándose en criterios de valores nutricionales de los alimentos a proveer, condiciones de procesamiento, porcentaje de alimentos nacionales, experiencia y preferencias de los consumidores del Programa.
- c) Fiscalizar la calidad de los alimentos distribuidos entre los beneficiarios.
- d) Supervisar la correcta distribución de los alimentos entre la población beneficiaria, evitando filtraciones hacia población no beneficiaria, así como pérdidas de alimentos por inadecuados almacenamiento, distribución o preparación de las raciones.
- e) Velar por el adecuado uso de los recursos destinados al programa del Vaso de Leche.
- f) Proponer actividades de capacitación y educación nutricional para los beneficiarios del Programa.
- g) Es competencia del Comité de Administración seleccionar los insumos alimenticios.

⁴⁸ Reglamento de Organización y Funciones del comité de administración del Programa del Vaso de Leche de la Municipalidad Provincial de Puno, aprobado por el Consejo Provincial de Puno

2.2. Enunciados del problema

2.2.1. Pregunta General

¿Qué factores influyen en la problemática de gestión del manejo del PVL en el distrito de Puno para el año 2015?

2.2.2. Preguntas Específicas

- ¿Los factores de eficiencia como supervisión y monitoreo incidirán en la gestión del manejo del PVL?
- ¿Los factores de eficacia como focalización y cobertura influirán en la gestión del PVL?
- ¿Los factores de calidad como satisfacción y tiempo de respuesta influirán en la gestión del PVL?

2.3. Justificación

Una de las razones que explican parte del problema del Programa del Vaso de Leche; entre las principales se encuentran dos. En primer lugar, los procesos, productos y resultados de los programas alimentario-nutricionales no están alineados a los propios objetivos de los programas mismos y menos a los de las estrategias nacionales. En segundo lugar, problemas de identificación de beneficiarios, limitaciones en la distribución, del servicio y el casi inexistente componente de monitoreo y evaluación han impedido que la gestión pública, en todo nivel de gobierno, sea eficiente, eficaz, transparente y equitativa.

El estudio de la problemática, es importante por la necesidad de brindar propuestas de políticas públicas que coadyuven a mejorar la gestión de una manera eficiente, eficaz y de calidad, de manera que permita a la Municipalidad Provincial de Puno, brindar una atención transparente, adecuada y oportuna a los beneficiarios del PVL y hacer que este programa social llegue a las personas que más lo necesiten, a los hogares con escasos recursos económicos y que así, el PVL cumpla sus objetivos planteados para lo cual fue creado, generando un impacto positivo en la población beneficiaria.

La presente investigación nos permitirá proponer mejoras para la correcta focalización, supervisión, seguimiento, control, monitoreo y evaluación del programa y una serie de alternativas y propuestas, para que la inseguridad alimentaria nutricional tenga impacto

positivo en la población con escasos recursos económicos, haciendo uso óptimo de los recursos del Estado asignados para este fin. Además, la presente investigación, tendrá funcionalidad en los distritos de la región e incluso permitirá promover el desarrollo de nuevas investigaciones en este campo, proponiendo metodologías y teorías que serán aplicables para el ámbito de gobiernos locales de la región Puno y de otras regiones a nivel nacional. Asimismo, la iniciativa de este estudio, permitirá nuevas interrogantes que esbozará nuevos estudios de los programas sociales en el departamento de Puno y el país.

2.4. Objetivos

2.4.1. Objetivo general

Analizar y conocer los factores de eficiencia, eficacia y calidad en la gestión del manejo del PVL del distrito de Puno para el año 2015.

2.4.2. Objetivos específicos

- Analizar los factores de eficiencia como supervisión y monitoreo y su incidencia en la gestión del manejo del PVL.
- Analizar los factores de eficacia como focalización y cobertura, y su incidencia en la gestión del manejo del PVL.
- Analizar los factores de calidad como satisfacción y tiempo de respuesta, y su influencia en la gestión del manejo del PVL.

2.5. Hipótesis

2.5.1. Hipótesis general

Los factores de gestión como eficiencia, eficacia y calidad influyen en la problemática de gestión del PVL del distrito de Puno para el año 2015.

2.5.2. Hipótesis específicas

- Los factores de eficiencia como supervisión y monitoreo, inciden en la gestión y el logro de objetivos del PVL.
- Los factores de eficacia como focalización y cobertura, influyen en la gestión del PVL.
- Los factores de calidad como satisfacción y tiempo de respuesta influyen en la gestión del manejo del PVL.

CAPÍTULO III

MATERIALES Y MÉTODOS

3.1. Lugar de estudio

El ámbito de estudio de la investigación es en el distrito de Puno, capital del departamento de Puno, que se encuentra localizado a orillas de la bahía del Lago Titicaca, a una altura de 3847 m.s.n.m. entre las coordenadas geográficas 15°50'26" de latitud sur y 70°01'42" de longitud oeste del meridiano de Greenwich. Su extensión geográfica alcanza los 360.75 km².

3.2. Población

Para la investigación se está estudiando a la población beneficiaria considerados dentro de la primera prioridad a niños de 0 a 6 años, madres gestantes y lactantes que suman 4,097 beneficiarios del Programa del Vaso de Leche en el ámbito del distrito de Puno.

3.3. Muestra

Consiste en seleccionar una parte proporcional y significativa de la población total considerado en el estudio (N), de modo que los resultados obtenidos pueden aplicarse al total poblacional, para lo cual se usó el muestreo probabilístico aleatorio simple de poblaciones finitas, a partir de la muestra representativa se inferirá las características, comportamientos y percepciones de la población en estudio.

Según la metodología para la determinación de muestras para poblacionales finitas, se determinará en base a la población estudiada considerada como primera prioridad al segmento de niños de 0 a 6 años, madres gestantes y lactantes del distrito de Puno (urbano y rural) que alcanza a 4,097 beneficiarios; ésta información fue extraída de la base datos

que maneja mensualmente la Municipalidad Provincial de Puno, en la que se detalla el resumen distrital del registro único de beneficiarios del Programa del Vaso de Leche urbano y rural por comités:

- a) **Tamaño de muestra (n).** El tamaño de muestra será el número de elementos o sujetos que componen la muestra representativa de la población estudiada, la misma que se hallará con un nivel de confianza.
- b) **Grado de confianza (Z).** Se pretende realizar la estimación del parámetro a través de un estadístico muestral con un nivel de confianza del 95% que funcionará adecuadamente para el estudio; por lo que el valor de Z se hallaría de la siguiente manera:

$$\begin{aligned}
 1 - \alpha &= 0.95 \\
 \alpha &= 0.05 \\
 \alpha/2 &= 0.025 \\
 Z_{\alpha/2} &= Z + 0.025 \\
 Z(0.95) &= 0.9750
 \end{aligned}$$

Para encontrar el valor recurrimos a la tabla de Distribución Normal Estándar, donde el valor es $Z = 1,96$ por lo tanto el $IC_{95\%} = (-1.96 ; 1,96)$.

- c) **Error esperado (E).** Según la certeza que se quiere obtener en la presente investigación el error estimado máximo aceptado será del 5% equivalente a **0.05**.
- d) **Probabilidad de éxito (p).** Los porcentajes de ocurrencia del presente trabajo de investigación son altos, puesto que existen estudios previos realizados al Programa del Vaso de Leche como es la investigación realizada por la Universidad Católica Santa María de Arequipa en el Diplomado de Gestión Pública Descentralizada, en la que se tuvo ya un estudio previo en el año 2010; por lo tanto, las probabilidades que los eventos ocurran son muy altos (éxito), por tal razón se está considerando 0.90.
- e) **Probabilidad de fracaso (q).** Respecto al porcentajes de fracaso se realizará la diferencia de la unidad con respecto a la probabilidad de éxito $(1 - 0.9) = 0.1$.

Para la determinación de la muestra en la presente investigación, se aplicó la fórmula del tamaño de muestra para poblaciones finitas:

$$n = \frac{N \times Z^2 \times p \times q}{E^2 \times (N - 1) + Z^2 \times p \times q}$$

Muestra para poblaciones finitas:

Donde:

n = Tamaño de la muestra

Z = Grado de confianza = 1.96

N = Población Total = 4,097

E = Error máximo esperado = 0.05

p = Probabilidad de éxito = 0.9

q = Probabilidad de fracaso = 0.1

Reemplazando valores se tiene:

$$n = \frac{4,097 \times (1.96)^2 \times 0.9 \times 0.1}{(0.05)^2 \times (4,097 - 1) + (1.96)^2 \times 0.9 \times 0.1}$$

Por lo tanto:

$$n = 134 \text{ beneficiarios}$$

Considerando un nivel de confianza del 95%, error muestral permisible de 0.05 y un valor Z de 1.96.

Finalmente, la muestra de la población beneficiaria del Programa del Vaso de Leche considerada por el investigador será de 135 a los que se les aplicará la encuesta.

3.3.1. Métodos de elección de los encuestados

Para la presente investigación se desarrolló las encuestas a través de un cuestionario estructurado donde se recogió gran cantidad de información valiosa; asimismo, antes de elegir a los encuestados y salir a campo, se mejoró el instrumento de la encuesta para obtener una encuesta de calidad:

- a) **Realización de pruebas.** Se realizó una pequeña encuesta piloto a un grupo de personas antes de salir a campo, esto nos ayudó a saber si las preguntas estaban bien formuladas y entendibles o si había alguna información que se

estaría obviando; llegando a mejorar el instrumento para obtener una mejor información del encuestado.

- b) Identificación de los comités del PVL.** Con el registro único de beneficiarios del Programa Vaso de Leche del distrito de Puno, solicitado a la Municipalidad Provincial de Puno, Instituto Nacional de Estadística e Informática INEI y los padrones de los beneficiarios, se pudo elegir a los encuestados con el método de *Muestro Aleatorio Simple*, de la muestra representativa de 134 beneficiarios que se someterán a la *Encuesta Personal*; no hubo ningún inconveniente, puesto que se tenía incluso la base de datos de las direcciones de los beneficiarios para poder elegirlos y encuestarlos; es preciso indicar que de preferencia se realizó las encuestas a las madres de los beneficiarios, en algunos casos padres, hijos, abuelos y/o apoderados y no a las presidentas de los comités, puesto que podrían sesgar la información requerida. Es preciso indicar que dentro de la muestra se encuestaron a algunas personas que no son beneficiarios del PVL, pero por las condiciones de precariedad de las viviendas y niños en edades de 0 a 6 años, que vivían en zonas urbano marginales de la ciudad de Puno; se pudo identificar algunos que por desconocimiento no gozaban del programa, en algunos casos eran nuevos vecinos y que estaban en proceso de su empadronamiento puesto que las presidentas de los comités en muchas ocasiones hacen caso omiso a las solicitantes.

Por otra parte, para la realización de las encuestas se presentaron algunos inconvenientes que de alguna manera se supo lidiar, puesto que había beneficiarios del PVL que no quisieron colaborar con las preguntas realizadas, y en algunos casos se tuvo que otorgar algún peculio que variaba de acuerdo a la necesidad de las personas, a pesar que se les decía que este estudio podría mejorar las condiciones de sus hijos y del programa, no prestaban mucho interés más que sólo el dinero. En algunos casos los encuestados renunciaron al suministro de información, también hubieron encuestados que no fueron capaces de aportar la información requerida por múltiples motivos (no recordar, ni conocer algunos datos, entre otras situaciones). Por el proceso de interrogación algunos encuestados por tiempo y cansancio evadían algunas respuestas; sin embargo, se aplicó la estrategia de

preguntar a los vecinos y/o personas allegadas que podían estar presentes en la encuesta.

En entrevista con algunos funcionarios del Programa del Vaso de Leche de la Municipalidad Provincial de Puno, expresaron verbalmente que se está empadronando a beneficiarios que incluso saben ellos que no les corresponde o que no están dentro del rango de pobreza, por temor al recorte presupuestal a causa de menores metas de atención, que sería la disminución de niños en las zonas urbanas marginales y zonas rurales del distrito de Puno, por lo que los funcionarios tienden a cumplir las metas físicas programadas y por ende se enfocan más en la ejecución del presupuesto asignado a la Municipalidad Provincial de Puno para la Actividad 5001059 PROGRAMA DEL VASO DE LECHE acuerdo a las metas programadas en el año.

3.4. Método de investigación

De acuerdo al objeto de la investigación se utilizará el *método inductivo* que es aquel método científico que alcanza conclusiones generales partiendo de hipótesis o antecedentes en particular.

“El método inductivo suele basarse en la observación y la experimentación de hechos y acciones concretas para así poder llegar a una resolución o conclusión general sobre estos; es decir en este proceso se comienza por los datos y finaliza llegando a una teoría, por lo tanto, se puede decir que asciende de lo particular a lo general. En el método inductivo se exponen leyes generales acerca del comportamiento o la conducta de los objetos partiendo específicamente de la observación de casos particulares que se producen durante el experimento”.⁴⁹

En ese sentido, el presente trabajo de investigación se fundamenta en aspectos teóricos y conceptuales a partir de la observación directa de experiencias extraídas de la realidad donde ocurre el fenómeno de estudio, por lo que el tipo de investigación necesario que se realizará en el presente trabajo es explicativo, porque el estudio busca el porqué de los hechos, estableciendo relaciones de causa y efecto.

⁴⁹ Este método originalmente puede ser asociado a estudios de Francis Bacon a inicios del siglo XVII. CONCEPTODEFINICION.DE (28 febrero 2015). Definición de Método Inductivo. Obtenido de: <http://conceptodefinicion.de/metodo-inductivo/>

Y el diseño de la investigación será no experimental porque se describirá las variables y se analizará su incidencia e interrelación en un momento dado; asimismo, según su temporalidad el diseño será transversal correlacional/causal, donde se analizará si una o más variables independientes afectan a una o más variables dependientes, midiendo el efecto que tiene una variación en la variable independiente a la variable dependiente.

3.4.1. Métodos, técnicas e instrumentos de recolección de datos

El método de recolección de datos está basado en las encuestas y entrevistas realizadas a funcionarios, madres de los beneficiarios y representantes de los comités del Programa del Vaso de Leche en el distrito de Puno y análisis de la metodología proporcionada por el MEF. Adicionalmente se tendrá que adoptar algunas técnicas como:

- a) **La entrevista.** Como forma específica de interacción social; se formuló preguntas clave a los diferentes actores sociales relacionados al PVL en el distrito de Puno, como funcionarios, personal administrativo, practicantes, presidentas de comité y madres de los beneficiarios, cuyas respuestas son de alto interés para la investigación. Se estableció un diálogo ameno y planificado, donde se planteó una serie de preguntas, que nos permitió recoger información muy valiosa.
- b) **Cuestionarios y encuestas.** De acuerdo a estas técnicas en las cuales se planteó un listado de preguntas para obtener datos precisos. Para la presente investigación relacionada al PVL en el distrito de Puno, se incluyeron preguntas cerradas, que permite calcular los resultados y obtener porcentajes para un análisis rápido y preguntas abiertas para permitir un análisis cualitativo y obtener información precisa de los beneficiarios que son materia de muestreo.
- c) **La observación.** Se realizó un análisis sistemático de la problemática del Programa del Vaso de Leche en el distrito de Puno, registrando toda observación que se haga, para poder organizar lo percibido en un conjunto coherente, para la recolección de datos previamente definidos, se tomó la respectiva nota, se apuntó y se registró todo lo percibido, a través del cuaderno de campo y esquemas, los mismos que pudieron ser reflejados en gráficos y tablas para un mejor entendimiento; puesto que son datos auxiliares

valiosos que nos permiten ir sistematizando y registrando la información. La ventaja principal de esta técnica, radica en que los hechos son percibidos directamente, sin ninguna clase de intermediación, puesto que en muchos casos se percibió que las encuestadas estaban falseando la información y/o mintiendo respecto a su situación económica y familiar “comentando que son pobres y que no tienen los suficientes ingresos”, a pesar que al frente tenían una vivienda de material noble y con características adecuadas. Razón por la cual, mediante esta técnica, se supo inducir que si los encuestados realmente estaban bien focalizados o bien hubo una filtración en los comités del PVL; mediante esta técnica se pudo filtrar alguna inconsistencia a través de las características de la vivienda, bienes muebles y otros aspectos que saltan a la observación, por lo que se mejoró la calidad del muestreo.

- d) **Documentos y registros.** De acuerdo a la información brindada (resumen del empadronamiento distrital del programa del Vaso de Leche según comités locales) por la Municipalidad Provincial de Puno y el Instituto Nacional de Estadística e Informática INEI⁵⁰, se examinó y analizó la información y los datos disponibles por la entidad, como es la base de datos del año 2015 y el padrón de beneficiarios, que sirvieron para generar estadísticas, reportes y otros.
- e) **Indicadores.** Se utilizaron los indicadores para medir las variables independientes, las mismas que se construyeron para el análisis estadístico para una mejor apreciación de los datos que se realizaron mediante los instrumentos antes mencionados.
- f) **Datos primarios y secundarios.** Estos datos se obtuvieron directamente a partir de la realidad misma (encuestas realizadas a los beneficiarios), sin sufrir ningún proceso de elaboración previa. Por otra parte, los datos secundarios, fueron recogidos de otra investigación realizada en el año 2010 por la Universidad Católica Santa María de Arequipa, en el Diplomado de Gestión Pública Descentralizada, razón por la cual, para la presente investigación se mejoraron los instrumentos y técnicas para una mejor obtención de los resultados previstos.

⁵⁰ Ley N° 27470 Art. 7° inc. 72 - R J N 217-2006 INEI.

3.4.2. Diseño de análisis e interpretación de datos

Para las fases de elaboración del modelo econométrico, se realizó de acuerdo a las siguientes etapas: especificación, estimación, validación, y utilización.⁵¹

Especificación: Esta etapa comprende tanto la determinación del tema objeto de análisis como la definición de las variables explicativas que se incluirán en el modelo.

- Selección del tema objeto de análisis. El tema está relacionado al campo de la economía, la gestión de programas sociales como el programa del Vaso de Leche.
- Selección de las variables explicativas más importantes, la cual se realiza a través del: i) Análisis de los antecedentes económicos (teorías económicas, aquellas variables que a nivel general influyen de una manera importantes sobre la variable endógena, ii) Análisis de los antecedentes econométricos (búsqueda de modelos similares a la materia objeto de análisis en libros y revistas sobre econometría) y iii) Propio conocimiento del investigador.

Estimación: Consiste en el cálculo del valor de los parámetros a través de la ayuda de un programa informático (Eviews, STATA o SPSS). Para ejecutar esta fase, previamente es necesario haber realizado una búsqueda y depuración de datos. Es importante la obtención de datos suficientes, homogéneos y actualizados.

$$Y = \beta_0 + \beta_1 X_1 + \beta_2 X_2 + \mu$$

$$\hat{Y} = \hat{\beta}_0 + \hat{\beta}_1 X_1 + \hat{\beta}_2 X_2 + \mu$$

En la expresión estimada no existe el componente de la perturbación aleatoria, ya que una vez que se estimará, el valor de la endógena estimado se convierte en una combinación lineal exacta de las variables explicativas que se ha utilizado al realizar la estimación. La estimación de la perturbación aleatoria será el error que se comete con el modelo al estimar, que incluirá precisamente las variables que se

⁵¹ Medina Moral, Eva. Universidad Autónoma de Madrid. Introducción a la Econometría e Informática, *Modelos Económicos e Información Estadística*.
https://www.uam.es/personal_pdi/economicas/eva/pdf/modelos.pdf

deja fuera de la explicación (aquellas que tienen poca importancia sobre la variable que se trata de analizar).

Validación: a través de la interpretación de los resultados analizaremos la bondad del modelo. De tal manera que si el modelo no es bueno para explicar a la variable endógena se deberá perfeccionarlo a través de:

- Una reespecificación de las variables explicativas, es decir, es posible que se haya omitido u olvidado incluir alguna variable importante por lo cual el modelo esté dando un grado de error elevado.
- Una nueva búsqueda de los datos utilizados, ya que si no son los correctos pueden estar añadiendo un componente errático a la estimación.

Esta tarea podrá repetirse en la práctica un número elevado de veces.

Utilización: para realizar:

- Análisis estructural: cuantificar las relaciones entre las X y la Y.
- Predicción: anticipar los valores a futuro de la Y
- Simulación: efectos sobre Y de distintas estrategias de las X.

Ahora para que la tesis de investigación sea válida y con resultados concretos se optó por:

- a) Evaluar y realzar la calidad de los datos.
- b) Describir la población de estudio y su relación con alguna supuesta fuente.
- c) Evaluar la posibilidad de sesgos.
- d) Controlar y analizar los efectos de otros factores relevantes
- e) Buscar una mayor comprensión de las relaciones observadas o no observadas
- f) Evaluar el impacto o importancia

En cuanto a los instrumentos para el tratamiento de datos se utilizará el Análisis Multivariable y con una variable endógena Dummy.

Asimismo, el modelo econométrico planteado para la investigación es el siguiente:

$$GPVL = \beta_0 + \beta_1 SUP + \beta_2 MON + \beta_3 FOC + \beta_4 COB + \beta_5 SAT + \beta_6 TIR + \mu$$

Donde:

GPVL	=	Gestión de Programa del Vaso de Leche
SUP	=	Supervisión
MON	=	Monitoreo
FOC	=	Focalización
COB	=	Cobertura.
SAT	=	Satisfacción
TIR	=	Tiempo de respuesta

Cuya calidad y significancia del modelo serán evaluadas por los estadísticos: R^2 .

Coefficiente de determinación (R^2). El coeficiente determina la calidad del modelo para replicar los resultados, y la proporción de variación de los resultados que puede explicarse por el modelo. (Steel & Torrie, 1960).

La bondad del modelo en términos porcentuales se mide:

$R^2 = 1$ indicará un modelo perfecto (sin errores)

R^2 cercano a 1 indica un modelo bueno (confiable)

R^2 cercano a 0 indica un modelo malo (no confiable)

Estadístico Z_c . Mide la significancia del modelo en forma conjunta o global así para:

$Z_c > Z_t$ el modelo es significativo

$Z_c < Z_t$ el modelo no es significativo

3.5. Descripción detallada de métodos por objetivos específicos

3.5.1. Descripción de Variables Analizadas

Una variable es una propiedad que puede variar y cuya variación es susceptible de medirse u observarse. Las variables que se aplicarán al presente estudio de

investigación son siete; de las cuales se tiene 06 variables independientes o exógenas (supervisión, monitoreo, focalización, cobertura, satisfacción y tiempo de respuesta) y una variable dependiente o endógena que será explicada por el grado de influencia que tienen las variables independientes para explicar la variable dependiente que es la (Gestión del Programa del Vaso de Leche).

Las variables utilizadas son subjetivas multidimensionales, las mismas que se medirán con instrumentos documentales. Asimismo, las variables tienen una relación de dependencia (causa-efecto) y están relacionadas entre sí, porque buscan la causalidad de los eventos a investigar.

Es preciso indicar que la construcción de las variables para el presente trabajo de investigación se derivó del árbol de problemas y el árbol de objetivos, tal como se puede observar en las siguientes figuras:

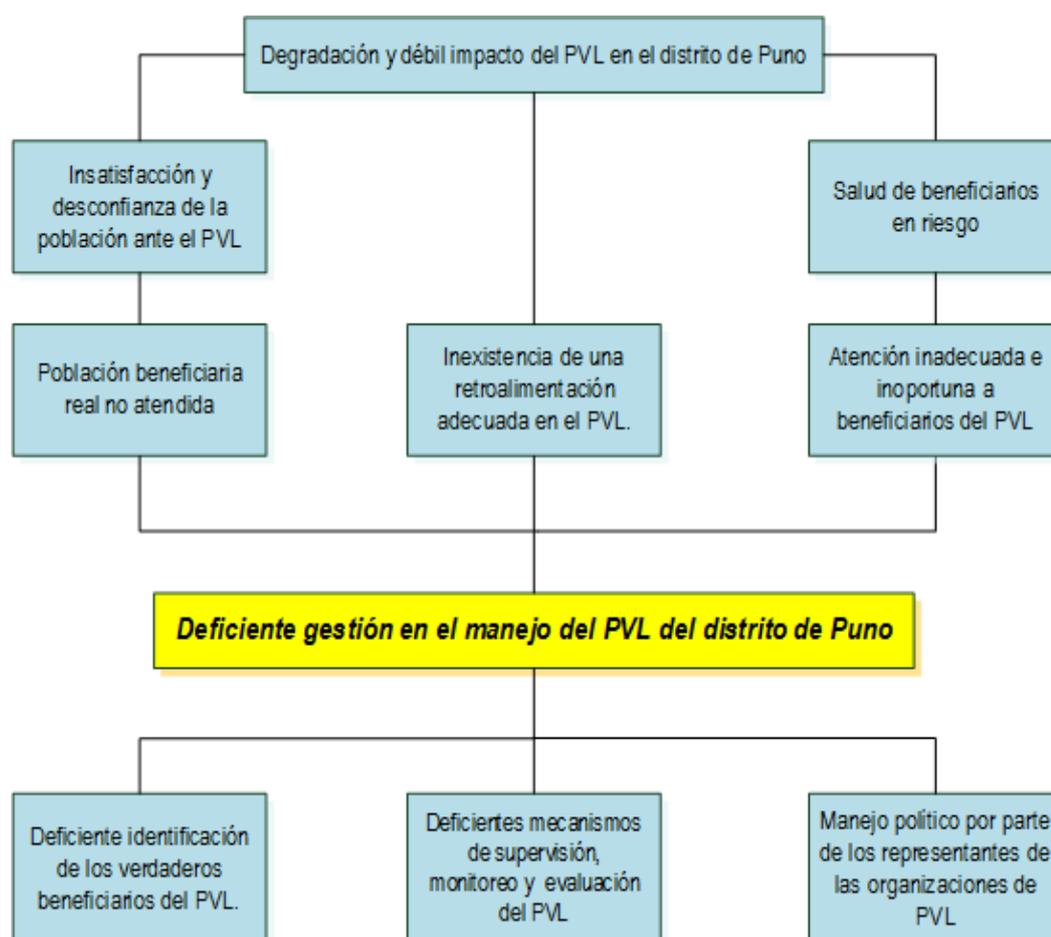


Figura 14. Árbol de Problemas de la Gestión del PVL

Fuente: En base a la metodología de la Matriz del Marco Lógico.

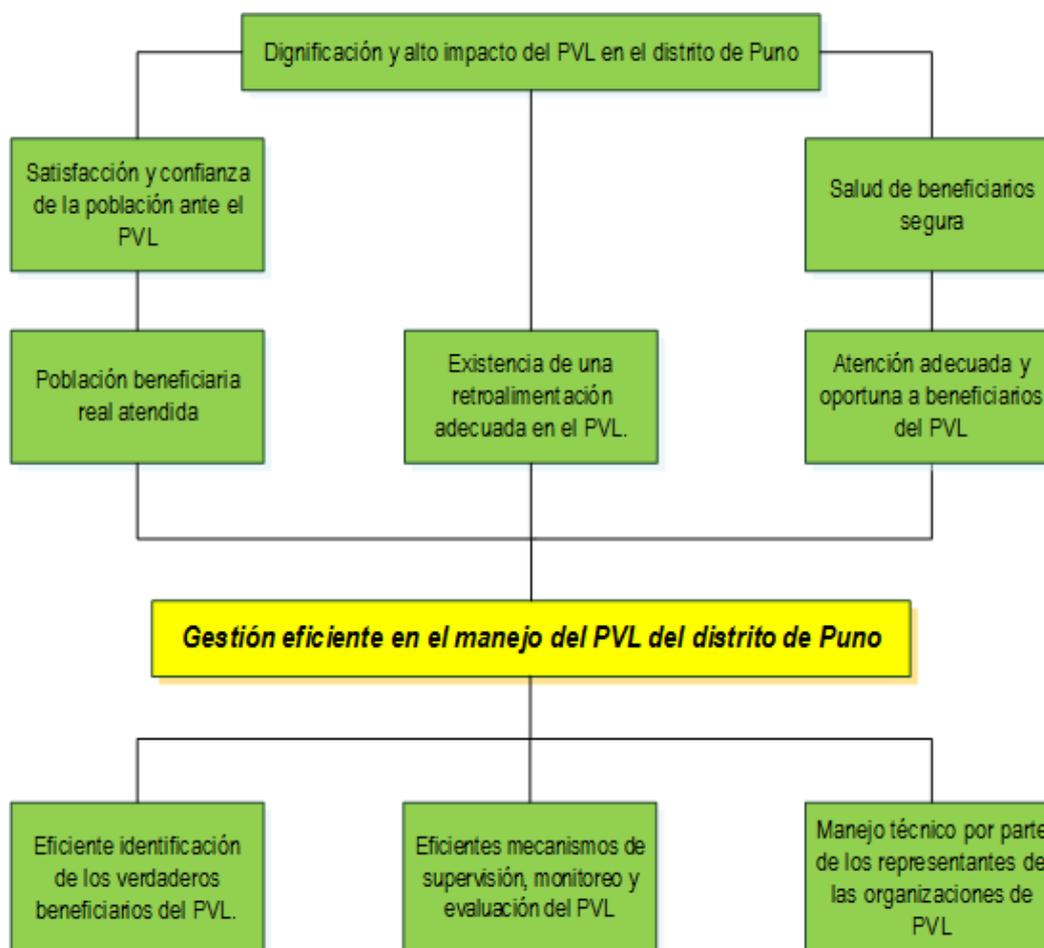


Figura 15. Árbol de Objetivos de la Gestión del PVL

Fuente: En base a la metodología de la Matriz del Marco Lógico.

Explicamos a continuación las variables cualitativas dicotómicas analizadas en los objetivos específicos para el presente estudio:

Variable Supervisión. Esta variable se está midiendo en base a las encuestas realizadas a beneficiarios del Programa del Vaso de Leche en el período comprendido desde enero de 2015 hasta octubre de 2015, a las respuestas que si existe alguna supervisión en el consumo de los alimentos dotados por el PVL al usuario final (niño de 0 a 6 años), si el beneficiario está correctamente empadronado, cumple con las características caso contrario al beneficiario del PVL se le considera como no supervisado.

Variable Monitoreo. Esta variable se está midiendo en base a las encuestas realizadas a beneficiarios del Programa del Vaso de Leche en el período comprendido desde enero de 2015 hasta octubre de 2015, a las respuestas que si

existe algún tipo de monitoreo, seguimiento y/o fiscalización para su correcta entrega y recepción de insumos a los beneficiarios directos del PVL, y sincerar los padrones de beneficiarios y evidenciar quién no requiere ayuda alimentaria.

Variable Focalización. Esta variable se está midiendo en base a las encuestas realizadas a beneficiarios del Programa del Vaso de Leche en el período comprendido desde enero de 2015 hasta octubre de 2015, a las respuestas que si existe una verdadera focalización individual de beneficiarios del PVL (de acuerdo a los criterios relacionados a los objetivos del programa), la misma que tendrá que cruzarse con la información adicional de la encuesta (indicadores socioeconómicos) para sincerar los padrones de beneficiarios y reducir las filtraciones existentes en el programa para depurarlos.

Variable Cobertura. Esta variable se está midiendo en base a las encuestas realizadas a beneficiarios del Programa del Vaso de Leche en el período comprendido desde enero de 2015 hasta octubre de 2015, a las respuestas que si existe una verdadera cobertura a la población objetivo (niños de 0 a 6 años, madres gestantes y en período de lactancia) y ampliar ésta a las poblaciones más vulnerable y con alta dependencia económica.

Variable Satisfacción. Esta variable se está midiendo en base a las encuestas realizadas a beneficiarios del Programa del Vaso de Leche en el período comprendido desde enero de 2015 hasta octubre de 2015, a las respuestas para evaluar la calidad de los servicios brindados y el grado de satisfacción del usuario, se aplicarán encuestas a los beneficiarios de acuerdo a la Guía para la Auditoría al Programa del Vaso de Leche, incidiendo en la adquisición de productos de origen local y nacional; para conocer la satisfacción de los productos recibidos que los productos no contengan sustancias tóxicas, que no se encuentren adulterados, que no haya vencido la vigencia de su consumo, que esté garantizada su salubridad, y el contenido normal de nutrientes.

Variable Tiempo de respuesta (Oportunidad). Esta variable se está midiendo en base a las encuestas realizadas a beneficiarios del Programa del Vaso de Leche en el período comprendido desde enero de 2015 hasta octubre de 2015, a las respuestas para evaluar la calidad en la distribución adecuada y oportuna servicios brindados

como la entrega de los insumos del PVL en los plazos establecidos y con adecuados medios de transporte que garanticen la entrega.

De acuerdo al análisis las respuestas para la tabulación de las encuestas se consideran de la siguiente manera:

Respuesta afirmativa Si = 1

Respuesta negativa No = 0

3.5.2. Prueba estadística inferencial y validez de instrumentos

Según Soto (2015), señala que la “validez se refiere a si el instrumento vale o sirve para medir lo que realmente quiere medir. Las clases de validez son: validez de contenido, de criterio y de constructo.” (p.71).

Pino (1994) define “como el grado en que la calificación o resultado del instrumento refleja lo que estamos midiendo.” (p.425).

La estabilidad o consistencia de los resultados obtenidos o consistencia de los puntajes, esperándose que no varíe significativamente durante la aplicación del “test”. Por medio de la confiabilidad podemos advertir que tan exacto son los resultados obtenidos al aplicar el instrumento, que a la vez requiere de una sola aplicación, y se basa en la medición de la coeficiencia de las respuestas que hagan las personas entrevistadas a cada pregunta, mide la consistencia interna de los instrumentos o el grado de interrelación de las preguntas (Pino, 2010, p.42).

La validación del instrumento (encuesta) se realizó a través de una prueba piloto, con una muestra de 12 beneficiarios pertenecientes a los barrios urbanos y urbano marginales del distrito de Puno con la finalidad de validar estadísticamente el instrumento de recolección de datos; asimismo se validó la pertinencia de las variables, dimensiones e indicadores presentados en el cuadro de Operacionalización de variables⁵² y la matriz de consistencia⁵³. El instrumento es un cuestionario de 10 preguntas distribuidas para las variables definidas para determinar los factores que influyen en la Gestión del Programa del Vaso de Leche.

⁵² Véase Anexo 9

⁵³ Véase Anexo 10.

Asimismo, según el método de consistencia interna basado en el alfa de Cronbach, que permite estimar la fiabilidad de un instrumento de medida a través de un conjunto de ítems que se espera que midan el mismo constructo o dimensión teórica.

La validez de un instrumento se refiere al grado en que el instrumento mide aquello que pretende medir. Para ello se suele calcular el coeficiente alfa de Cronbach, (Cronbach, 1951) que está basado en la correlación interelementos promedio y asume que los ítems (medidos en escala tipo Likert) miden un mismo constructo y que están altamente correlacionados (Welch & Comer, 1988).

Cuanto más cerca se encuentre el valor del alfa a 1 mayor es la consistencia interna de los ítems analizados. La fiabilidad de la escala debe obtenerse siempre con los datos de cada muestra para garantizar la medida fiable del constructo en la muestra concreta de investigación.

Como criterio general, (George & Mallery, 2003, p. 231) sugieren las recomendaciones siguientes para evaluar los coeficientes de alfa de Cronbach:

- Coeficiente alfa $>.9$ es excelente
- Coeficiente alfa $>.8$ es bueno
- Coeficiente alfa $>.7$ es aceptable
- Coeficiente alfa $>.6$ es cuestionable
- Coeficiente alfa $>.5$ es pobre
- Coeficiente alfa $<.5$ es inaceptable

De acuerdo a la prueba de **Alfa Cronbach**, de la encuesta para el presente trabajo de investigación consistente en 7 ítems, el valor de alfa es 0,7, que según (Nunnally, 1978, pp. 245-246), asevera que dentro de un análisis exploratorio estándar, el valor de fiabilidad en torno a 0.7 es adecuado; por otra parte, (Huh & *et al.*, 2006) afirman que el valor de fiabilidad en investigación exploratoria debe ser igual o mayor a 0.6; en estudios confirmatorios debe estar entre 0.7 y 0.8.; por lo que se concluye que la encuesta si tiene fiabilidad y se procede a continuar con el estudio. Conforme a las circunstancias concretas en el presente trabajo de investigación, los instrumentos utilizados fueron: Observación, encuestas y entrevistas estructuradas.

Observación. La ciencia nace y culmina con la observación, se aplicó esta técnica para mirar con detenimiento y evidenciar que pudo encontrarse beneficiarios filtrados y población excluida del PVL, dicha información se sistematizó conjuntamente con la encuesta realizada a los beneficiarios y no beneficiarios.

Encuesta. La encuesta es una técnica que nos permitió obtener información de una parte de la población o muestra, mediante el uso de un cuestionario debidamente probado y validado; para la obtención de información se realizó una serie de preguntas que pudieron medir los diversos indicadores que se han determinado en la operacionalización de variables del problema de investigación. Parte de las preguntas de la encuesta está basada en Guía para la Auditoría al Programa del Vaso de Leche y las del INEI (*Véase Anexo 11*).

Entrevistas. Es uno de los instrumentos en la que pudimos obtener información valiosa de los funcionarios (empleados públicos), presidentas de los comités, beneficiarios, madres y padres de familia, se pudo realizar conversaciones espontáneas para poder obtener información que incluso no estaban consideradas en la encuesta; la entrevista enriqueció la investigación.

3.5.3. Tablas de frecuencias del instrumento para la GPVL.

De acuerdo a las encuestas realizadas se presenta la siguiente distribución de frecuencias por variable:

Tabla 5

Frecuencias para la variable GPVL

```
. tabulate gpvl
```

GPVL	Freq.	Percent	Cum.
0	76	56.30	56.30
1	59	43.70	100.00
Total	135	100.00	

Fuente: En base a la distribución de frecuencias en STATA.

Tabla 6

Frecuencias para la variable Supervisión

. tabulate supervision

Supervision	Freq.	Percent	Cum.
0	82	60.74	60.74
1	53	39.26	100.00
Total	135	100.00	

Fuente: En base a la distribución de frecuencias en STATA.

Tabla 7

Frecuencias para la variable Monitoreo

. tabulate monitoreo

Monitoreo	Freq.	Percent	Cum.
0	91	67.41	67.41
1	44	32.59	100.00
Total	135	100.00	

Fuente: En base a la distribución de frecuencias en STATA.

Tabla 8

Frecuencias para la variable Focalización

. tabulate focalizacion

Focalizacio n	Freq.	Percent	Cum.
0	76	56.30	56.30
1	59	43.70	100.00
Total	135	100.00	

Fuente: En base a la distribución de frecuencias en STATA.

Tabla 9

Frecuencias para la variable Cobertura

```
. tabulate cobertura
```

Cobertura	Freq.	Percent	Cum.
0	82	60.74	60.74
1	53	39.26	100.00
Total	135	100.00	

Fuente: En base a la distribución de frecuencias en STATA.

Tabla 10

Frecuencias para la variable Satisfacción

```
. Satisfaccio
```

n	Freq.	Percent	Cum.
0	64	47.41	47.41
1	71	52.59	100.00
Total	135	100.00	

Fuente: En base a la distribución de frecuencias en STATA.

Tabla 11

Frecuencias para la variable Tiempo de respuesta

```
. tabulate tiempos
```

Tiempos	Freq.	Percent	Cum.
0	66	48.89	48.89
1	69	51.11	100.00
Total	135	100.00	

Fuente: En base a la distribución de frecuencias en STATA.

Donde: Variable Dependiente: 0 = MALA 1 = BUENA
 Variable Independientes: 0 = NO 1 = SI

CAPÍTULO IV

RESULTADOS Y DISCUSIÓN

4.1. Análisis de Resultados

En este capítulo, presentamos los resultados del análisis de las variables que influyen en la gestión del Programa de Vaso de Leche en el distrito de Puno período 2015, tales como la eficiencia, eficacia y calidad. Presentaremos un análisis descriptivo de todas las variables en torno a la incidencia en la gestión del PVL, en otros términos, la dependencia estadística de la variable dependiente con respecto a las variables independientes del estudio.

Modelo a regresionar con STATA en base a las variables bajo estudio son:

$$\text{Gestión PVL} = f(\text{eficiencia, eficacia y calidad}) \dots\dots\dots (1)$$

Como también:

$$\text{Eficiencia} = f(\text{supervisión, monitoreo}) \dots\dots\dots (2)$$

$$\text{Eficacia} = f(\text{focalización, cobertura}) \dots\dots\dots (3)$$

$$\text{Calidad} = f(\text{satisfacción, tiempo de respuesta}) \dots\dots\dots (4)$$

Reemplazando las ecuaciones (2), (3) y (4) en la ecuación (1) obtenemos:

Gestión PVL = $f(\text{supervisión, monitoreo, focalización, cobertura, satisfacción y tiempo de respuesta})$.

En donde aceptamos una relación no lineal o probabilística. Y una dependencia estadística directa o positiva en la variable dependiente, en las ecuaciones (1), (2), (3) y

(4) entre las variables del modelo, es decir que tanto SUP, MON, FOC, COB, SAT Y TIR explican de manera directa a la gestión del PVL en el distrito de Puno. Como por ejemplo si hay una reducción proporcional en la variable exógena SUP (supervisión) como efecto tendremos una reducción proporcional en la variable endógena GPVL (gestión del PVL) y por lo que más adelante vamos a tratar la interpretación con datos porcentuales que nos proporciona el modelo LOGIT en base al procesamiento de los datos captados en la encuestas realizadas y efectos marginales, trabajados en el aplicativo estadístico STATA.

Donde:

SUP	=	Supervisión
MON	=	Monitoreo
FOC	=	Focalización
COB	=	Cobertura.
SAT	=	Satisfacción
TIR	=	Tiempo de respuesta
GPVL	=	Gestión de Programa del Vaso de Leche

Estimación del Modelo

Se realizaron varios análisis para determinar el cumplimiento del modelo Logístico (LOGIT), con la finalidad de observar la dispersión de dichos puntos, y poder ajustarlo mejor y luego se corrió el modelo mediante el aplicativo estadístico STATA.

Considerando que la Gestión del PVL en el distrito de Puno mejorarían o empeorarían dependiendo como se administre las variables exógenas planteadas por parte de la Gestión del Programa del Vaso de Leche; de los cuales se plantean seis (6) factores bajo estudio como son: SUP, MON, FOC, COB, SAT Y TIR. Donde GPVL es una variable cualitativa y además toma dos valores dicotómicos, 1 = buena Gestión del PVL y 0 = Mala Gestión del PVL.

En resumen:

<i>GPVL</i>	Probabilidad
<i>0</i>	<i>1 - Pi</i>
<i>1</i>	<i>Pi</i>
<i>Total</i>	<i>1</i>

Llegando a la siguiente regresión del modelo:

Modelo Logit

$$L_i = \ln\left(\frac{P}{1-P}\right) = \beta_1 + \beta_2 SUP + \beta_3 MON + \beta_4 FOC + \beta_5 COB + \beta_6 SAT + \beta_7 TIR + \mu \dots\dots\dots (5)$$

En donde el modelo logit es igual al logaritmo natural de la probabilidad de que haya una buena GPVL sobre la probabilidad de que haya una mala GPVL como se muestra en la ecuación (5).

Tabla 12

Estimación modelo logit, modelo de la gestión del Programa de Vaso de Leche en el distrito de Puno

```
. logit gpvl supervision-tiempos

Iteration 0:  log likelihood = -92.501652
Iteration 1:  log likelihood = -48.020973
Iteration 2:  log likelihood = -47.297043
Iteration 3:  log likelihood = -47.293446
Iteration 4:  log likelihood = -47.293446

Logistic regression                                Number of obs   =          135
                                                    LR chi2(6)      =          90.42
                                                    Prob > chi2     =          0.0000
Log likelihood = -47.293446                       Pseudo R2      =          0.4887
```

gpvl	Coef.	Std. Err.	z	P> z	[95% Conf. Interval]
supervision	1.650083	.5964673	2.77	0.006	.4810289 2.819138
monitoreo	1.770851	.6122173	2.89	0.004	.5709271 2.970775
focalizacion	1.98315	.5900655	3.36	0.001	.8266424 3.139657
cobertura	1.702459	.585088	2.91	0.004	.5557078 2.849211
Satisfacción	1.798634	.5800833	3.10	0.002	.6616914 2.935576
tiempos	1.108083	.5762031	1.92	0.054	-.0212544 2.23742
_cons	-4.653415	.8222426	-5.66	0.000	-6.264981 -3.041849

Fuente: En base al modelo LOGIT y regresión en el aplicativo STATA

Se tiene 135 observaciones que representa la muestra de los beneficiarios del PVL del distrito de Puno, el interés es determinar la probabilidad de si hay una buena o una mala Gestión en el PVL, considerando las variables exógenas o independientes: supervisión, monitoreo, focalización, cobertura, satisfacción y tiempo de respuesta.

Asimismo, para estimar el modelo en el aplicativo estadístico STATA fueron necesarias 04 interacciones, el valor de LR chi cuadrado que es igual a 90.42, que significa que el modelo es altamente significativo.

La interpretación del Pseudo R2, indica que aproximadamente el 48,87% de la variación de la variable dependiente puede ser explicada por la variación de las variables independientes del modelo.

Tabla 13

Estat Class: comando de Stata que nos muestra la clasificación de los valores de la observación de la muestra en estudio

```
. estat class
```

Logistic model for gpvl

Classified	True		Total
	D	~D	
+	46	10	56
-	13	66	79
Total	59	76	135

Classified + if predicted Pr(D) >= .5
True D defined as gpvl != 0

Sensitivity	Pr(+ D)	77.97%
Specificity	Pr(- ~D)	86.84%
Positive predictive value	Pr(D +)	82.14%
Negative predictive value	Pr(~D -)	83.54%
False + rate for true ~D	Pr(+ ~D)	13.16%
False - rate for true D	Pr(- D)	22.03%
False + rate for classified +	Pr(~D +)	17.86%
False - rate for classified -	Pr(D -)	16.46%
Correctly classified		82.96%

Fuente: En base al modelo Logit y regresión en STATA.

El comando estat class, muestra un dato relacionado a los valores correctamente clasificados en este caso es el 82.96%, o que el modelo prevé el 82.96% de las observaciones correctamente. Al ser los modelos logit no lineales los coeficientes no son directamente interpretables, por lo que los resultados se realizarán con base en los efectos marginales, en las variables independientes (Xi) sobre la probabilidad de si hay una buena o mala gestión del PVL en el distrito de Puno. Ello significa que los “odds” de

probabilidad se convertirán como semieslasticidades, para ello se calculan las derivadas parciales cuyo cambio en X_i , ocurre a partir de un valor medio.

$$\frac{\delta P}{\delta X_i} = \beta_i(1 - P)$$

4.2. Interpretación de coeficientes estadísticos del modelo Logit

Los coeficientes estadísticos del Modelo Logit de la Gestión del Programa del Vaso de Leche en el distrito de Puno, se interpreta como sigue:

Los modelos logit y probit, presentan similitudes en sus resultados y son comparables. El modelo logit, tiene una distribución logística, el modelo probit utiliza una función de distribución acumulativa normal. Estos modelos garantizan que la probabilidad se encuentre dentro del rango 0 y 1 y que no se encuentran relacionados de una forma lineal con las variables explicativas. Por lo que es indistinto aplicar uno u otro modelo.

El R cuadrado McFadden o Pseudo R2 (McFadden R-squared), para el modelo elegido es 0.4887, lo cual implica que los datos se ajustan de manera aproximada al modelo o que el 48.87 % de los datos se ajustan al modelo estimado.

$$Pseudo R2 = 0.4887$$

Las variaciones de la variable Gestión del Programa del Vaso de Leche, es explicado en un 48.87% por las variables independientes.

$$R^2 McFadden = 1 - \frac{LnL_{SR}}{LnL_{CR}} = 0.4887$$

Coefficiente de Razón de Verosimilitud $LRx2$. El valor de la razón de verosimilitud el test de $LR Chi2 (6)$ con valor obtenido 90.42 del modelo, indica que los coeficientes del modelo logit ordenado en forma global son significativos en forma conjunta.

$$LRx2 = 90.42$$

El coeficiente de ajuste $Prob > x2$. La probabilidad de aceptar la hipótesis nula 0.0000 significa que aceptamos la hipótesis alterna, lo cual significa que el modelo está bien ajustado para la interpretación del modelo.

$$Prob > x2 = 0.0000$$

Test individual mediante la prueba z. Los resultados obtenidos de la prueba z de los coeficientes del modelo son diferentes de cero por lo tanto los coeficientes son estadísticamente significativos ($H\beta_i \neq 0$). Todas las variables independientes tienen el signo correcto y son estadísticamente significativos en un 95% de nivel de confianza.

Las variables cuyos estadísticos (z) indican que, si tienen influencia o impacto sobre la variable dependiente GPVL del distrito de Puno, dado que los márgenes de error de estas variables son menores al 5% los cuales son: supervisión, monitoreo, focalización, cobertura, satisfacción y tiempo de respuesta.

4.3. Estimaciones MPL, logit y probit sobre la influencia a la GPVL

Tabla 14

Modelos de probabilidad lineal, logit y probit

```
. estimates table mpl logit probit, star stat(N r2)
```

Variable	mpl	logit	probit
—			
supervision	.19398433**		
monitoreo	.25415638***		
focalizacion	.23751255***		
cobertura	.27302768***		
Satisfaccion	.18729897**		
tiempos	.13502711*		
_cons	-.10046559		
gpvl			
supervision		1.6500833**	.94381965**
monitoreo		1.7708509**	1.0130286**
focalizacion		1.9831496***	1.2028927***
cobertura		1.7024593**	.98437623**
Satisfaccion		1.7986338**	.95526827**
tiempos		1.108083	.63105868*
_cons		-4.6534151***	-2.6294619***
Statistics			
N	135	135	135
r2	.51741215		

legend: * p<0.05; ** p<0.01; *** p<0.001

Fuente: En base a los resultados del MPL Logit y Probit en STATA.



De esta manera, se puede observar que las variables que tienen 3 asteriscos son muy significativas, más allá del 99% con lo cual son estadísticamente significativas, asimismo, las variables que tienen 2 asteriscos también son altamente significativas, a excepción de la variable tiempos en el modelo Logit, que no se encuentra dentro del rango de significancia, es preciso indicar que no se pueden comparar de inmediato el Logit y el Probit con el MPL, ni el Logit con el Probit.

4.4. Interpretación de los efectos marginales de la GPVL

Para efectos de interpretación, observaremos cada una de las variables exógenas que se plantean en el presente trabajo de investigación que ya se mencionaron, por lo que en este proceso se trabajará en términos porcentuales ya que así es como recomienda este modelo logit, logístico o modelo probabilístico, por lo que hacemos uso de los efectos marginales de la regresión logit o lo que en términos matemáticos lo denominan derivadas y con esto interpretamos la dependencia estadística de las variables dependientes con las independientes (parámetros o coeficientes del modelo).

Tabla 15

Efectos marginales sobre la probabilidad de la GPVL

. mfx

Marginal effects after logit
 y = Pr(gpvl) (predict)
 = .40587271

variable	dy/dx	Std. Err.	z	P> z	[95% C.I.]	X
superv~n*	.3871914	.12761	3.03	0.002	.137078 .637305	.392593
monito~o*	.4154351	.12813	3.24	0.001	.16431 .666561	.325926
focali~n*	.4528985	.11727	3.86	0.000	.223059 .682738	.437037
cobert~a*	.3983583	.1239	3.22	0.001	.155523 .641193	.392593
Satisf~n*	.4061142	.11651	3.49	0.000	.17776 .634469	.525926
tiempo~s*	.2606762	.13007	2.00	0.045	.005751 .515601	.511111

(*) dy/dx is for discrete change of dummy variable from 0 to 1

Fuente: En base a los resultados del Logit y Probit en STATA.

Los coeficientes miden la variación en el Logit estimado, para una variación unitaria en la variable explicativa dada.

De acuerdo con los efectos marginales estimados por el modelo, la variable SUPERVISION es positiva con un valor de 0.3871914 y con un 95% de confianza, lo cual indica que una unidad adicional en la supervisión de los beneficiarios del PVL del distrito de Puno incrementan la probabilidad condicional de mejorar la GPVL en un 38.72%.

El efecto marginal de la variable MONITOREO es positiva con un valor de 0.4154351 y es estadísticamente significativa con un 95% de confianza, lo que permite concluir que, si aumentamos una unidad adicional en el monitoreo de los beneficiarios del PVL, la probabilidad condicional del PVL se incrementara en 41.54%. En otras palabras, a mayor monitoreo de los beneficiarios del PVL habrá mejor Gestión del PVL.

El efecto marginal de la variable FOCALIZACION es positiva con un valor de 0.4528985 y es estadísticamente significativa con un 95% de confianza, que permite concluir que, ante un incremento en la focalización en una unidad adicional en el beneficiario del PVL hace que la probabilidad condicional que la GPVL mejore en un 45.29%.

El efecto marginal de la variable COBERTURA es positiva con un valor de 0.3983583 y es estadísticamente significativo con un 95% de confianza, que indica que, si la cobertura del PVL se incrementa en una unidad, la probabilidad condicional de la GPVL se incrementa en 39.83%. Por lo que una mejor cobertura de los beneficiarios hace que haya mejor atención a la población beneficiaria.

El efecto marginal de la variable SATISFACCIÓN es positiva con un valor de 0.4061142 y es estadísticamente significativa con un 95% de confianza, lo que significa que ante un incremento de una unidad en la satisfacción del beneficiario del PVL, la probabilidad condicional de la GPVL se ve incrementada en un 40.61%.

El efecto marginal de la variable TIEMPO DE RESPUESTA es positivo con un valor de 0.2606762 y es estadísticamente significativa con un 95% de confianza, lo que significa que un incremento de una unidad en el tiempo de respuesta en la atención de los beneficiarios, ocasionaría que la probabilidad condicional de la GPVL se incremente en 26.07%.

4.5. Contrastación de resultados con otras investigaciones

De acuerdo a los resultados y conclusiones de otros estudios relacionados a la gestión del programa del Vaso de Leche en el Perú, se tienen las conclusiones de la tesis de las autoras (Abanto & Cabrera, 2017), señalan que, “la gestión del empadronamiento es deficiente, encontrando como principal dificultad la aplicación de una gestión relacional, que garantice el registro y depuración de beneficiarios...”, asimismo, señalan en otro punto. “...la gestión poco eficaz del empadronamiento, es la práctica irregular de la Organización Social de Base en registrar y mantener por largos años a beneficiarios que no califican con los requisitos indispensables para pertenecer al Programa, ya sea por haber mejorado su condición socioeconómica, excedido la edad o condición de lactante o embarazada...”

Es preciso indicar que el presupuesto destinado al programa del Vaso de Leche en el distrito de Puno, tiene una tendencia creciente, tal como se muestra en la tabla:

Tabla 16

Asignación Presupuestal al PVL distrito en el distrito de Puno 2010 - 2015

Actividad : 5001059 PROGRAMA DEL VASO DE LECHE

Función : 23 PROTECCION SOCIAL

Año	Unidad de medida	Financiero			Físico		
		PIM	Devengado	%	Prog.	Ejec.	%
2010	Beneficiario	1,426,528.00	1,410,044.00	98.8%	11,000.00	10,872.40	98.8%
2011	Beneficiario	1,455,449.00	1,419,588.00	97.5%	11,000.00	10,729.40	97.5%
2012	Beneficiario	1,457,186.00	1,448,546.00	99.4%	11,000.00	10,935.10	99.4%
2013	Beneficiario	1,542,210.00	1,472,557.00	95.5%	11,000.00	10,502.80	95.5%
2014	Beneficiario	1,518,563.00	1,499,277.00	98.7%	11,000.00	10,860.30	98.7%
2015	Beneficiario	1,562,498.00	1,474,085.00	94.3%	11,000.00	10,377.40	94.3%

Fuente: MPP – SIAF y Consulta Amigable del MEF 2015.

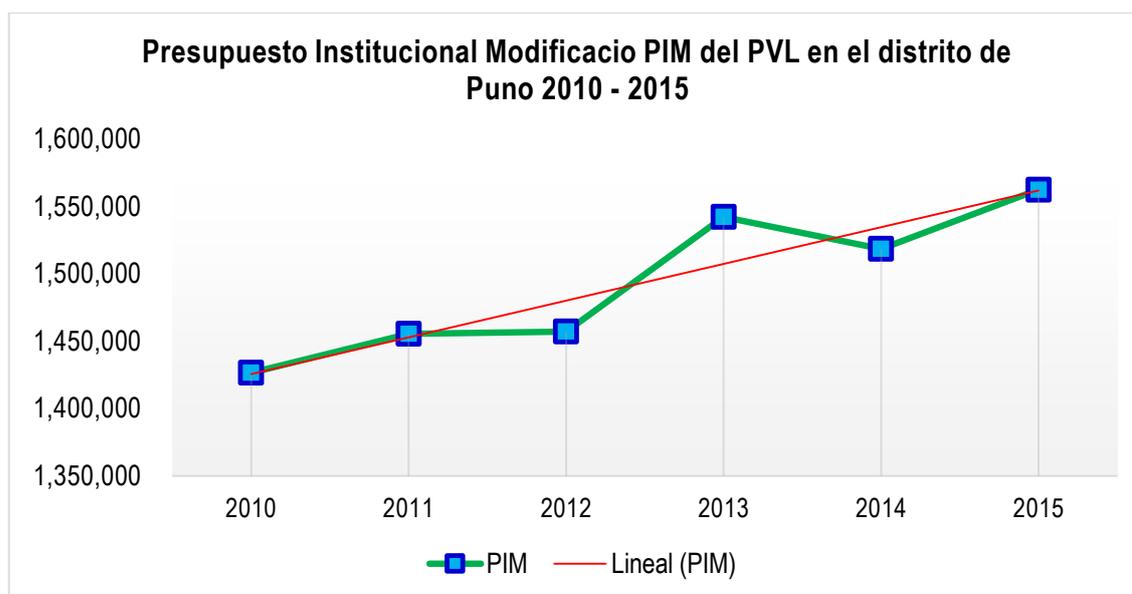


Figura 16. Presupuesto Institucional Modificado del PVL 2010-2015

Fuente: MPP – SIAF y Consulta Amigable del MEF 2015.

Si bien es cierto que existe un presupuesto creciente, los resultados del programa no reflejan lo mismo. Por otra parte, según Suárez coincide en afirmar que, la gestión del PVL a nivel de los municipios no es homogénea, la buena gestión dependería del interés del propio alcalde y de los recursos con los que cuenta (Suárez, 2003a) ⁵⁴, por lo que existen niveles mínimos de supervisión y capacitación del nivel municipal al comunal, y un muy pobre control social de las organizaciones de base sobre los entornos municipales. (Suárez, 2003b). De otra parte, en lo que se refiere a la evaluación de la gestión mediante los indicadores estudiados, por lo que coincidimos en la afirmación siguiente “(...) el gobierno del Perú no ha hecho intento alguno de evaluar la calidad, eficiencia y eficacia del gasto público en el nivel de gobiernos locales. De hecho, se sabe muy poco acerca de la manera en que se canalizan estos recursos, e incluso menos sobre cuántos de estos recursos asignados son realmente gastados, qué porcentaje llega finalmente a los beneficiarios objetivo y cuál es la magnitud de los retrasos.” (Alcázar, 2004). Para lograr una eficaz cobertura de beneficiarios en el PVL, los municipios deben realizar una adecuada focalización de sus beneficiarios; es preciso señalar que aún existen grandes brechas referidas a la calidad del servicio brindado puesto que realiza exiguas actividades de capacitación y nula fiscalización por falta de mayores recursos presupuestarios para esta actividad.

⁵⁴ Caracterización del Programa Vaso de Leche. Lima: MEF - Dirección de General de Asuntos Económicos y Sociales.

Según los resultados de (Luna & Velásquez, 2015) afirman que: “... La gestión de los programas sociales en el Perú no es eficiente, por presentar recurrentes problemas de gestión, como los de mala focalización, que determinan problemas de subcobertura (los programas no llegan a los supuestos beneficiarios), de filtración (los programas llegan a los que no los necesitan) y de yuxtaposición (duplicidad de beneficiarios en más de un programa social). También concluyen que, “El sistema de control interno del programa social en estudio (Programa del Vaso de Leche) presenta serias deficiencias de implementación, eficacia y efectividad..., evidencian ineficacia e insuficiencia de los controles establecidos”.

Otra investigación que realizó específicamente en el distrito de Puno es la “Problemática de Gestión del Programa del Vaso de Leche en el Distrito de Puno, período 2010”, donde llegaron a las siguientes conclusiones: Los mecanismos de focalización e identificación de beneficiarios en el PVL, no se encuentran bien definidas, puesto que se realiza a criterio de cada representante de los comités del PVL, conllevando a un nivel de subcobertura de 11,65% que representarían a 1702 niños que no se benefician del programa y una filtración del 65,9% que representa a 3937 niños que no están desnutridos. También concluyen que los mecanismos de supervisión, seguimiento, control, monitoreo y evaluación en el manejo del PVL se observó que existe un segmento de población beneficiaria que representa el 47,08% de hogares considerados no pobres (filtración). Finalmente se concluyó que los factores que influyeron en una deficiente gestión de manejo del Programa del Vaso de Leche son: los mecanismos de focalización, identificación, empadronamiento, supervisión, seguimiento, control monitoreo y evaluación.⁵⁵

⁵⁵ Propuesta para Gobiernos Locales y Regionales de Puno. Presidencia del Consejo de Ministros en convenio con la Universidad Católica Santa María 2010.

CONCLUSIONES

- Se concluye que los factores de eficiencia como son los mecanismos de *supervisión* y *monitoreo* dentro del Programa del Vaso de Leche del distrito de Puno, inciden en un 38.72% y 41.54% respectivamente a la probabilidad que la gestión del PVL mejore en un 40.58%.
- Los factores de eficacia como son los mecanismos utilizados para la *focalización* y *cobertura* de los beneficiarios del Programa del Vaso de Leche del distrito de Puno, inciden en la gestión en un 45.29% y 39.83% respectivamente.
- Los factores de calidad como son la satisfacción del beneficiario y el tiempo de respuesta influyen en la gestión del Programa del Vaso de Leche del distrito de Puno, en un 40.61% y 26.07% respectivamente.

RECOMENDACIONES

- Se recomienda realizar una reingeniería de los mecanismos de supervisión y monitoreo dentro del Programa del Vaso de Leche en el distrito de Puno, realizando campañas de capacitación y sensibilización, así como un plan de supervisión y monitoreo permanente, y la implementación de los comités de vigilancia a través de las organizaciones para optimizar y reducir la incidencia de subcobertura que afectan la eficiencia de la gestión del PVL.
- Se recomienda implementar las propuestas de gestión (algoritmo del sistema de información de beneficiarios) de la presente tesis de investigación, para mejorar los mecanismos de focalización y cobertura, que permitirá una selección adecuada de los beneficiarios en el Programa del Vaso de Leche en el distrito de Puno (*Anexo 12*).
- Se recomienda implementar acciones como: a) provisión de información, b) confort y accesibilidad; c) módulo de atención al usuario; d) equidad en el trato y e) agilidad en el servicio para la distribución oportuna de raciones de los beneficiarios dentro del Programa del Vaso de Leche en el distrito de Puno.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguirre Morales, J. D. (2012). *Gestión de Programas Sociales de Apoyo Alimentario y su Incidencia en el Desarrollo de Capacidades en sus Beneficiarios de la provincia de Trujillo: 2001-2009*. Trujillo: Registro Nacional de Trabajos de Investigación.
- Albi, E., González-Páramo, J. M., & López Casanovas, G. (1997). *Gestión Pública. Fundamentos, técnicas y casos*. Barcelona: Ariel S.A.
- Alcázar, L. (2004). Funcionamiento y filtraciones del programa del Vaso de Leche. El vaso no llega lleno. *Perú Económico*.
- Bielsa, R. (1974). *Enciclopedia Jurídica Omeba* (Vol. I). Buenos Aires: Driskill.
- Bozeman, B. (1989). *Public Management the state of Art*. San Francisco: Jossey Bass.
- Brodershon, V. (1999). *Focalización de programas de superación de la pobreza En: Derecho a tener derecho: infancia, derecho y política social en América Latina*. Montevideo: INN y UNICEF.
- Brown, & Moberg. (1992). *Teoría de la organización y la administración. Enfoque integral* (2 ed.). México: Limusa.
- Cabrero Mendoza, E., & Nava Campos, G. (2000). *Gerencia Pública Municipal, conceptos básicos y estudios de caso*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Cabrero, E. (2003). "Políticas de modernización de la administración pública municipal. Viejas y nuevas estrategias para transformar a los gobiernos locales", en *Documento de trabajo*. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Cancho, C., & Novella, R. (2004). *Programas de transferencia de alimentos: Análisis empírico de la efectividad del programa de Vaso de Leche*. Lima: PUCP.
- Casas Tragodara, C. (2009). *Descentralización y Gestión por Resultados*. Lima: CIES.

- CEPAL. (enero de 2012). *La gestión de programas sociales*. Obtenido de Maestriagp:
<https://maestriagp.files.wordpress.com/2012/01/la-gestic3b3n-de-programas-sociales.pdf>
- Chacón, S. (16 de octubre de 2011). *Marco Teorico*. Obtenido de El programa de Vaso de Leche. Alcances e impactos en la zonas rurales del Perú en los ultimos 15 años.:
<http://metodosestudiosan.blogspot.pe/2011/10/marco-teorico.html>
- CIPE. (1996). *Directory of Public Policy Institutes in Emerging Markets*. Washington.
- Cohen, E., Martínez, R., & Navarrete, C. (2001). *Políticas Sociales: Gestión de programas sociales en América Latina* (Vol. I). Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Conceptodefinicion.pe. (28 de febrero de 2015). *Definición de Método Inductivo*. Obtenido de Conceptodefinicion.pe: <http://conceptodefinicion.de/metodo-inductivo/>
- Cronbach, L. (1951). *Coefficient alpha and internal structure of test*. *Psychometrika* (Vol. 16).
- definiciona. (03 de marzo de 2016). *Empadronamiento*. Obtenido de Definiciona
Definición y Etimología: <https://definiciona.com/empadronamiento/>
- Deming, W. (1982). *Quality, Productivity and Competitive Position*. Center for Advanced Engineering Study. Cambridge: Massachusetts Institute of Technology.
- Departamento de Planificación y Evaluación de la Secretaria de la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y la Media Luna Roja. (2011). *Guía para el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas*. Ginebra: Federación Internacional.
- Departamento Nacional de Planeación Colombiano. (2004). *Gestión Pública Local*. Bogotá: Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible. Obtenido de www.dnp.gov.co/
- Diez, M. M. (1977). *Manual de Derecho Administrativo*. Buenos Aires: Plus Ultra.
- Dillinger, W., & Fay, M. (1999). Descentralización de la gestión pública. *Finanzas & Desarrollo*, 3.
- Echebarria, K. (s/f). *La gestión de los recursos humanos en el sector público tendencias y desafíos*. BID.
- En Wikipedia. (s/f). *Capital Humano*. Obtenido de Wikipedia:
https://es.wikipedia.org/wiki/Capital_humano

- En Wikipedia. (s/f). *Regresión lineal*. Obtenido de Wikipedia:
https://es.wikipedia.org/wiki/Regresi%C3%B3n_lineal
- En Wikipedia. (s/f). *Wikipedia*. Obtenido de Modelo probit:
https://es.wikipedia.org/wiki/Modelo_probit
- Enrique, C. (1995). *La nueva gestión municipal en México. Análisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales*. México: CIDE-Miguel Ángel Porrúa.
- Escuela Técnica Superior de Ingenieros en Topografía, Geodesia y Cartografía. (s/f). *Departamento de Ingeniería Topográfica y Cartografía*. Obtenido de Sistemas de Información Geográfica (SIG): www.geo.upm.es/ven/resources/glossary.html
- FAO. (Noviembre de 1996). Cumbre Mundial sobre la Alimentación. *Seguridad Alimentaria*. Roma, Italia.
- Feigenbaum, A. V. (1994). *Control Total de la Calidad* (3ra ed.). México: Continental, S. A.
- Fraga Magaña, G. (2000). *Derecho Administrativo* (40ª ed.). México: Porrúa.
- Francke, P. (2003). *Las pérdidas en el camino. Fugas en el gasto público: Transferencias Municipales, Vaso de Leche y Sector Educación*. Lima: MEF.
- Franco Chuaire, M., & Scartascini, C. (2014). *La política de las políticas públicas: Re-examinando la calidad de las políticas públicas y las capacidades del Estado en América Latina y el Caribe*. Washington: BID. Obtenido de <http://www.iadb.org>
- Gajate Garrido, G., & Inurritegui Maúrtua, M. (2002). *El impacto de los programas alimentarios sobre el nivel de nutrición infantil: una aproximación a partir de la metodología del "Propensity Score Matching"*. Lima: GRADE.
- Gajate, G., & Inurritegui, M. (noviembre de 2003). El impacto del Vaso de Leche sobre el nivel de nutrición infantil. *Economía y Sociedad* 50, 69.
- García López, R. (5 y 6 de diciembre de 2013). *La importancia de una Gestión por Resultados para una inversión de calidad en el desarrollo rural*. Obtenido de Seminario Internacional: http://www.mef.gob.pe/contenidos/inv_publica/docs/novedades/2013/presentaciones/semi_inter/2_Lima.pdf
- García Sánchez, I. M. (2007). *La nueva gestión pública: evolución y tendencias*. Salamanca: Universidad de Salamanca.
- Garza, V. (2002). *El Estado, el poder y la política*. En Mariñez Navarro, F. (coord.). Limusa.
- George, D., & Mallery, P. (2003). *SPSS for Windows step by step: A Simple Guide and Reference 11.0 Update* (4ª ed.). Boston: Allyn & Bacon.

- Gobierno Abierto. (11 de octubre de 2015). *¿Qué es la Participación Ciudadana?*
Obtenido de Gobierno Abierto: <http://www.gobiernoabierto.gob.cl/que-es-la-participacion-ciudadana>
- González, D. (23 de junio de 2011). *Conexión ESAN*. Obtenido de La gestión por resultados: un cambio cultural necesario en el sector público: <https://www.esan.edu.pe/conexion/actualidad/2011/06/23/la-gestion-por-resultados-un-cambio-cultural-necesario-en-el-sector-publico/>
- Guajardo Garza, E. (1996). *Administración de la calidad total*. México: PAX.
- Guerrero, O. (2006). *Nuevos Modelos de Gestión Pública. Revista Digital Universitaria* (Vol. 2). México: UNAM.
- Guzmán Valdivia, I. (1961). *Reflexiones sobre la administración. Lo técnico y lo humano en la dirección de empresas*. Barcelona: Reverte.
- Herrera Niño, S. (2017). *Eficiencia, eficacia y transparencia: pilares de la Gestión Pública en Colombia*. Bogotá: Universidad Militar Nueva Granada.
- Hobbes, T. (1966). *Del Ciudadano*. Caracas: Instituto de Estudios Políticos.
- Huh, J., Delorme, D. E., & Reid, L. N. (2006). *Perceived third-person effects and consumer attitudes on prevetting and banning DTC advertising*. *J. Consumer Affairs* (Vol. 40). Wiley Online Library.
- Instituto Cuánto. (febrero 2001). *Diseño de una estrategia de racionalización del gasto social público en alimentación nutricional*. Lima: Instituto Cuánto.
- Instituto de Ciencias Sociales y Políticas Públicas. (15 de 12 de 2016). *La Gestión Pública por Resultados. Concepto y elementos*. Obtenido de INCISPP: <http://incispp.edu.pe/blog/la-gestion-publica-resultados-concepto-elementos/>
- Instituto de Investigaciones Jurídicas. (1999). *Diccionario Jurídico Mexicano* (13ª ed., Vols. A-CH). México: UNAM.
- International Institute for Democracy and Electoral Assistance. (2009). *Gestión Pública*. Lima: IDEA Internacional Oficina Región Andina. Obtenido de www.idea.int
- Iván, P. (27 de junio de 2015). *Modelos de regresión de respuesta cualitativa*. Obtenido de Mullu: <https://pabloivan.com/mullu/category/econometria/modelos-de-regresion-de-respuesta-cualitativa/>
- Jiménez Marqués, E. (2004). *Introducción al análisis multivariable* (Vol. Primera Parte). Barcelona: UAB.
- Juan Pérez, Á., Kizys, R., & Manzanedo Del Hoyo, L. (s/f). *Regresión Logística Binaria*. Obtenido de UOC: <https://www.uoc.edu/in3/emath/docs/RegLogistica.pdf>

- Lahera Parada, E. (2002). *Introducción a las políticas públicas*. Chile: Fondo de Cultura Económica.
- Lancaster, F. (1995). *The evaluation of library services : a concise review of the existing literature. Investigación Bibliotecológica: archivonomía, bibliotecología e información* (Vol. 9).
- León, G. (13 de setiembre de 2002). *Sobre el Vaso de Leche y la Participación en los Programas Sociales*. Obtenido de <http://www.actualidadeconomica-peru.com>: http://www.actualidadeconomica-peru.com/antiores/ae_2003/dic./leon.pdf
- Luna Palacios, J., & Velásquez Peralta, N. (2015). El Control Interno y su Influencia en la Gestión de los Programas Sociales, Perú 2015. *Revista Uladech*, 67.
- Martínez Nogueira, R. (2007). *Desafíos Estratégicos en La Implementación de Programas Sociales*. Washington D.C.: BID.
- Metcalf, L. (1996). *La gestión pública: de la imitación a la innovación en Quim Brugué y Joan Subirats, Lecturas de gestión pública*. Madrid: INAP.
- MINAGRI. (2015). *Estrategia nacional de seguridad alimentaria avances*. Obtenido de Ministerio de Agricultura y Riego: <http://www.minagri.gob.pe/portal/68-marco-legal/seguridad-alimentaria/403-estrategia-nacional-de-seguridad-alimentaria>
- Ministerio de Economía y Finanzas. (06 de 2010). *Instructivo para la Formulación de Indicadores de Desempeño*. Obtenido de Lineamientos conceptuales y metodológicos para la formulación de indicadores de desempeño: https://www.mef.gob.pe/contenidos/presupuesto_publico/normativa/Instructivo_Formulacion_Indicadores_Desempeno.pdf
- Monge, Á., Vásquez, E., & Winkelried, D. (2009). *¿Es el Gasto Público en Programas Sociales Regresivo en el Perú?* (1a ed.). Lima: Universidad del Pacífico. Centro de Investigación.
- Moreno Rodríguez, R. (1980). *La Administración Pública Federal en México* (Primera ed.). México: UNAM (Dirección General de Publicaciones).
- Naciones Unidas - CEPAL. (1998). *Serie Políticas Sociales 25 - Gestión de programas sociales en América Latina* (Vol. I). Santiago de Chile: CEPAL.
- Nunnally, N. (1978). *Psychometric Theory*. New York: McGraw-Hill.
- OCDE. (2000). *Pratiques efficaces pour mener une évaluation conjointe associant plusieurs donneurs* (Vol. 4). París: Série L'évaluation et l'efficacité de l'aide. Obtenido de www.oecd.org/dataoecd/10/28/2667318.pdf

- ONU MUJERES. (2012). *¿Cuál es el monitoreo y la evaluación?* Obtenido de Centro Virtual de Conocimiento àra poner fin a la Violencia Contra las Mujeres y Niñas: <http://www.endvawnow.org/es/articles/330-cual-es-el-monitoreo-y-la-evaluacion.html>
- Ospina, S. (2001). Evaluación de la gestión pública: conceptos y aplicaciones en el caso latinoamericano. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 19.
- Pallarés Porta, F. (1988). *Las políticas públicas: El sistema político en acción*. Revista de Estudios Políticos.
- Peru21. (12 de noviembre de 2015). *¿Qué es la gestión pública?* Obtenido de Peru21.pe: <https://peru21.pe/vida/gestion-publica-204064>
- Pino, G. (1994). *Metodología de la investigación. Gestión de la calidad empresarial, Calidad en los servicios y atención al cliente*. Lima: ESIC.
- Prisma. (2004). *Mejorando la gestión de los programas alimentarios*. Lima.
- Raczynski, D. (1995). *Focalización de programas sociales: lecciones de la experiencia chilena*. Chile: CIEPLAN – UNICEF.
- Rascón Manquero, L. E. (2010). Sistemas de Monitoreo y Evaluación de Proyectos, Programas y Políticas Públicas. *Presupuesto, Gasto y Contabilidad*, 46.
- Roness, P. (2007). “Types of State Organizations: Arguments, Doctrines and Changes Beyond New Public Management”, en *Laegreid, Per and Christensen, Tom (eds), Public Sector Reforms*. Aldershot: Ashgate.
- Rosander, A. (1992). *La búsqueda de la calidad en los servicios*. Madrid: Díaz de Santos.
- Sánchez , I. (2007). *"La nueva gestión pública, evolución y tendencias en Presupuesto y Gasto Público"*. Salamanca: Universidad de Salamanca.
- Sánchez González, J. (2002). *Gestión Pública y Governance*. México: Ioluca.
- Sánchez Martínez, C. (07 de julio de 2009). *Gestión por Resultados en Sector Público*. Obtenido de Firmados: <http://cesarsanchez.blogspot.pe/2009/07/articulo-de-cesar-sanchez-martinez.html>
- Sancho, A., Serrano, G., & Cabrer, B. (2000). *Econometría*. Valencia: Universitat de València.
- Sanín Angel, H. (1999). *Control de gestión y evaluación de resultados en la gerencia pública*. Santiago de Chile: Naciones Unidas CEPAL.
- Sanín Angel, H. (1999). *Control de Gestión y Evaluación de Resultados en la Gerencia Pública*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Schiavo - Campo, & et al. (1999).

- Secretaría de la Función Pública. (09 de diciembre de 2013). *Mejora de la Gestión Pública*. Recuperado el 22 de 02 de 2016, de www.anticorruccion.gob.mx: <http://www.programaanticorruccion.gob.mx/index.php/internacionales/practicasexitosas/mejores-practicaseinternacionales/mejora-de-la-gestion-publica.html>
- Serra Rojas, A. (1974). *Derecho administrativo* (6ª ed.). México: Porrúa.
- Soto, R. (2015). *La tesis de maestría y doctorado en 4 pasos*. Lima: DIOGRAF.
- Steel, R., & Torrie, J. (1960). *Principles and Procedures of Statistics with Special Reference to the Biological Sciences*. McGraw Hill.
- Stifel, D., & Alderman, H. (2003). *The Glass of Milk Subsidy Program and Malnutrition in Perú*. Washington: Banco Mundial.
- Suárez, M. (2003). *Caracterización del Programa de Vaso de Leche*. Lima: Dirección General de Asuntos Económicos y Sociales, MEF.
- The World Bank, G. (1999). *Annual Meetings 1999 - International Monetary Fund*. Washington.
- Thomas, D. (1984). *Understanding Public Policy*. Englewood Cliffs: N.J.
- Valle, O., & Rivera, O. (2010). *Monitoreo e indicadores*. Guatemala: Organización de Estados Iberoamericanos.
- Van Domelen, J. (2007). Reaching the Poor and Vulnerable: Targeting Strategies for Social Funds and other Community-Driven Programs. *Discussion paper*.
- Vásquez Huamán, E. (2006). *Programas sociales ¿de lucha contra la pobreza?: casos emblemáticos*. Lima: Nova Print SAC.
- Vásquez, E. (16 de noviembre de 2005). *Filtración en el Programa vaso de Leche: recuperado de*. Obtenido de El programa de Vaso de Leche: <http://metodosestudiossan.blogspot.com/2011/10/marco-teorico.html>
- Vásquez, E., Yamada, G., & Portocarrero, F. (2010). *Políticas sociales en el Perú: nuevos desafíos*. Lima: Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú.
- Villoria Mendieta, M. (1996). *La Modernización de la Administración como instrumento al servicio de la democracia*. España: MAP.
- Welch, S., & Comer, J. (1988). *Quantitative methods for public administration: techniques and applications*. Dorsey: Pess.
- White, T. (1978). *Un marco para la evaluación de los procesos bibliotecarios* (Vol. 2). Ciencia bibliotecaria.
- Zapico, E., & Mayne, J. (1995). "Nuevas Perspectivas para el control de gestión y medición de resultados" en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*. Madrid.



ANEXOS

Anexo 1. Características de una política pública de excelencia

1. Fundamentación amplia y no sólo específica (¿cuál es la idea?, ¿a dónde vamos?).
2. Estimación de costos y de alternativas de financiamiento.
3. Factores para una evaluación de costo-beneficio social.
4. Beneficio social marginal comparado con el de otras políticas (¿qué es prioritario?).
5. Consistencia interna y agregada (¿a qué se agrega? o ¿qué inicia?).
6. Apoyos y críticas probables (políticas, corporativas, académicas).
7. Oportunidad política.
8. Lugar en la secuencia de medidas pertinentes (¿qué es primero?, ¿qué condiciona qué?).
9. Claridad de objetivos.
10. Funcionalidad de los instrumentos.
11. Indicadores (costo unitario, economía, eficacia, eficiencia).

Fuente: CIPE (1996).

Anexo 2. Características de una buena política

- **Estabilidad:** cuán estable es en el tiempo.
- **Adaptabilidad:** cuán ajustable puede ser una política cuando fallan o cambian las circunstancias.
- **Coherencia y coordinación:** en qué medida es compatible con políticas afines y en qué medida es el resultado de acciones bien coordinadas entre los agentes que participan en su formulación e implementación.
- **Implementación y aplicación efectiva de las políticas:** dependen de hasta qué punto los responsables de las políticas tienen incentivos y recursos para invertir en la capacidad de diseñar e implementar las políticas públicas.
- **Eficiencia de las políticas:** en qué medida refleja una asignación de recursos escasos que asegura elevados retornos sociales.
- **Orientación hacia el interés público:** en qué medida se orienta hacia el interés público que promuevan el bienestar general.
- **Índice de políticas:** resume la información de las seis características recién tratadas.

Fuente: BID 2014

Anexo 3. Sistema administrativo de una organización

- **Planificar:** Es el proceso que comienza con la visión del Nro 1 de la organización; la misión de la organización; fijar objetivos, las estrategias y políticas organizacionales, usando como herramienta el Mapa estratégico; todo esto teniendo en cuenta las fortalezas/debilidades de la organización y las oportunidades/amenazas del contexto (Análisis FODA). La planificación abarca el largo plazo (de 5 años a 10 o más años), el mediano plazo (entre 1 años y 5 años) y el corto plazo donde se desarrolla el presupuesto anual más detalladamente. Aunque en la actualidad los tiempos se han vuelto relativos debido a los cambios tan rápidos generados por condicionantes sociales, políticas, climáticas y económicas.
- **Organizar:** Responde a las preguntas ¿Quién? va a realizar la tarea, implica diseñar el organigrama de la organización definiendo responsabilidades y obligaciones; ¿cómo? se va a realizar la tarea; ¿cuándo? se va a realizar; mediante el diseño de Proceso de negocio, cursogramas que establecen la forma en que se deben realizar las tareas y en que secuencia temporal; en definitiva, organizar es coordinar y sincronizar.
- **Dirigir:** Es la influencia o capacidad de persuasión ejercida por medio del Liderazgo sobre los individuos para la consecución de los objetivos fijados; basado esto en la toma de decisiones usando modelos lógicos y también intuitivos de Toma de decisiones.
- **Controlar:** Es la medición del desempeño de lo ejecutado, comparándolo con los objetivos y metas fijados; se detectan los desvíos y se toman las medidas necesarias para corregirlos. El control se realiza a nivel estratégico, nivel táctico y a nivel operativo; la organización entera es evaluada, mediante un sistema de Control de gestión; por otro lado también se contratan auditorías externas, donde se analizan y controlan las diferentes áreas funcionales de la organización.

Anexo 4. Dimensiones centrales del proceso de gestión de los programas sociales

DIMENSIONES CENTRALES DEL PROCESO DE GESTIÓN DE LOS PROGRAMAS SOCIALES			
N	ORGANIZACIÓN	DIRECCIÓN	PROGRAMACIÓN
	<ul style="list-style-type: none"> - Establecer procesos, políticas y actividades. - Fijar pautas para coordinar tareas, delegar - autoridad, líneas de comunicación y fijar - grado de descentralización - Definir una estructura administrativa según - funciones, áreas geográficas, producto, cliente, proyecto. - Definir objetivos de actividades. - Definir perfiles de cargo del personal y asignar responsabilidades a todo nivel - Definir normas y precisar el marco regulatorio, en caso de que se externalicen funciones de operación - Identificar requerimientos de insumos (asignación presupuestal, dotación de personal y recursos materiales) - Definir orientaciones generales de monitoría y evaluación. 	<ul style="list-style-type: none"> - Liderar la definición de la visión organizacional - Conducir estratégicamente, prevenir y resolver problemas (por áreas, grupales y personales) - Guiar, supervisar y coordinar actividades definidas en la organización bajo criterios de desempeño (eficiencia interna e impacto esperado) - Conducir las personas y equipos (socialización de valores, comunicación inter-personal y participación) - Seleccionar personal - Delimitar y orientar sobre gestión contractual (en caso de contratación al exterior de servicios) - Coordinar y supervisar la ejecución, monitoreo y evaluación. - Precisar requerimientos de insumos, especialmente de personal. 	<ul style="list-style-type: none"> - Operacionalizar la secuencia cronológica - de realización de actividades - Definir herramientas de programación (Gantt, PERT, CPM, Matriz Lógica, Técnicas de presupuestación) - Reordenar las actividades del programa en caso de ser exigido por el monitoreo y la evaluación.
E			
S			
T			
R			
A			
T			
É			
G			
I			
C			
O			
EVALUACIÓN DE IMPACTO			
	<ul style="list-style-type: none"> - Elaborar indicadores según criterios de desempeño (eficacia, eficiencia, calidad); contrastar con otros programas similares, estándares internacionales. - Analizar y contrastar información - Analizar diversos ámbitos (financiero, productivo, personal, etc.) 	<ul style="list-style-type: none"> - Precisar indicadores de costo e impacto - Analizar y contrastar resultados - Informar de los resultados de manera interna y externa - Contribuir a la definición de los términos de referencia de la investigación. 	

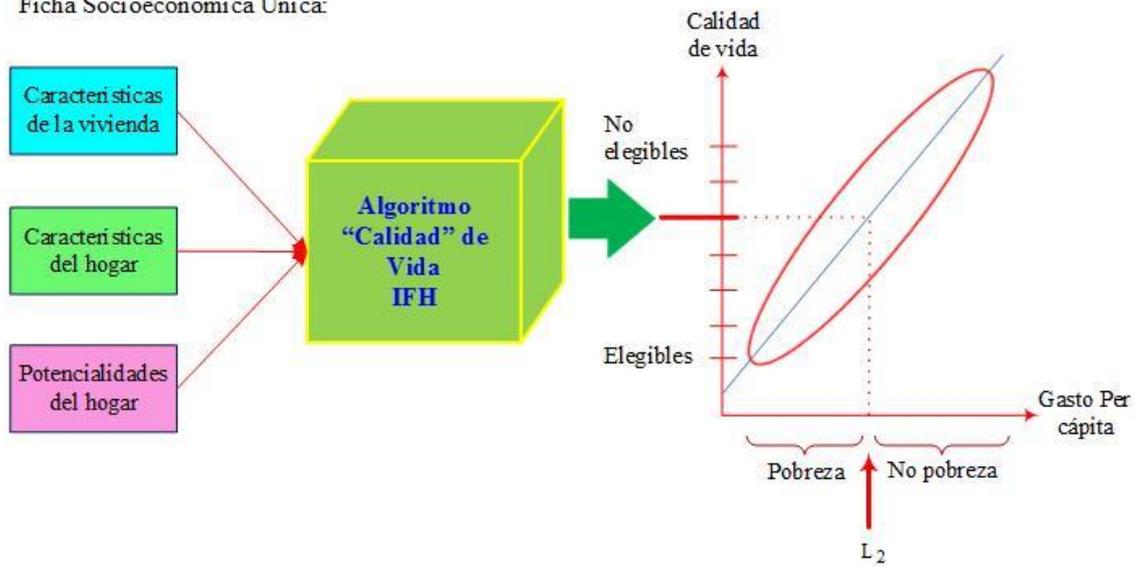
DIMENSIONES CENTRALES DEL PROCESO DE GESTIÓN DE LOS PROGRAMAS SOCIALES			
N	ORGANIZACIÓN	DIRECCIÓN	PROGRAMACIÓN
	<ul style="list-style-type: none"> - Participar en la conformación de la estructura administrativa. - Definir requerimientos por áreas funcionales (financiera, personal, producción, relaciones con la comunidad, planeación, marketing, etc.). - Investigar mecanismos alternativos de producción - Definir canales óptimos de distribución de servicios. - Definir mecanismos de atención a usuarios. - Desarrollar áreas de investigación requeridas por gerentes. 	<ul style="list-style-type: none"> - Reclutar personal - Comunicar necesidades y demandas del programa a nivel gerencial - Guiar, coordinar, controlar y supervisar al personal operativo, manual y técnico hacia la consecución de resultados. 	<ul style="list-style-type: none"> - Operacionalizar la secuencia cronológica de actividades por áreas de gestión. - Definir y aplicar herramientas de programación - Transformar las estrategias elaboradas para alcanzar los objetivos en programas de acción. - Generar y distribuir productos (bienes o servicios). - Aplicar las modificaciones al Programa.
T A C T I C O			
EVALUACIÓN DE IMPACTO			
	<ul style="list-style-type: none"> - Recolectar y procesar información - Calcular indicadores según criterios de desempeño (eficacia, eficiencia, calidad, etc.) - Contratar productos con estándares y con otros programas - Generar informes 	<ul style="list-style-type: none"> - Detallar modelo e indicadores (costo e impacto) - Recolectar y procesar información - Analizar resultados. 	

DIMENSIONES CENTRALES DEL PROCESO DE GESTIÓN DE LOS PROGRAMAS SOCIALES				
N	ORGANIZACIÓN	DIRECCIÓN	PROGRAMACIÓN	EJECUCIÓN
O P E R A T I V O	<ul style="list-style-type: none"> - Apoyar en la estructuración de actividades organizativas con otros niveles. - Contribuir al establecimiento de mecanismos de comunicación y participación con usuarios. - Definir servicios de apoyo en la entrega de servicios (secretarías, recepcionistas, etc.). 	<ul style="list-style-type: none"> - Comunicar necesidades y demandas del programa - Proponer normas y esquemas de liderazgo y comunicación 	<ul style="list-style-type: none"> - Sincronizar actividades con los usuarios-Poner a disposición de los usuarios información adecuada y oportuna. - Racionalizar la entrega de servicios (accesibilidad). - Definir mecanismos de atención 	<ul style="list-style-type: none"> - Realizar las actividades programadas: entrega de bienes o servicios a la población-objetivo; selección de beneficiarios (contraste de requisitos) - Adaptar las tareas programadas a la realidad.
	MONITOREO		EVALUACIÓN DE IMPACTO	
	<ul style="list-style-type: none"> - Relevar información: recoger quejas y sugerencias, consulta a usuarios - Chequear indicadores de desempeño de los servicios prestados (calidad, accesibilidad, etc.) - Registrar cambios en la demanda de los servicios 		<ul style="list-style-type: none"> - Establecer las causas de subóptimos - Relevar información 	

DIMENSIONES CENTRALES DEL PROCESO DE GESTIÓN DE LOS PROGRAMAS SOCIALES			
	ORGANIZACIÓN	DIRECCIÓN	PROGRAMACIÓN
N			EJECUCIÓN
B	<ul style="list-style-type: none"> - Participar en la organización del programa. 	<ul style="list-style-type: none"> - Realizar gestión participativa con representantes del programa 	<ul style="list-style-type: none"> - Participar activamente en la ejecución de los programas
E	<ul style="list-style-type: none"> - Integrar redes sociales 	<ul style="list-style-type: none"> - Motivar y liderar la participación comunitaria 	<ul style="list-style-type: none"> - Obtener beneficios
N	<ul style="list-style-type: none"> - Formar y/o consolidar organizaciones sociales 		<ul style="list-style-type: none"> - Demostrar cumplimiento de requisitos para acceder a los beneficios del programa
E	<ul style="list-style-type: none"> - Obtener información sobre el programa e informar 		
F	<ul style="list-style-type: none"> - Demandar soluciones a problemas 		
I	<ul style="list-style-type: none"> - Participar en el establecimiento de estándares de los servicios 		
C	<ul style="list-style-type: none"> - Acordar los requisitos de obtención de beneficios 		
I			
A			
R			
I			
O			
S			
	MONITOREO		EVALUACIÓN DE IMPACTO
	<ul style="list-style-type: none"> - Calificar el servicio según: accesibilidad, disponibilidad, tiempo de espera y seguridad - Demandar rectificación 	<ul style="list-style-type: none"> - Evaluar el impacto percibido - Proponer alternativas y rectificaciones para otros programas equivalentes - Proponer causas de subóptimos. 	

Anexo 5. Ficha Socioeconómica Única" (FSU)

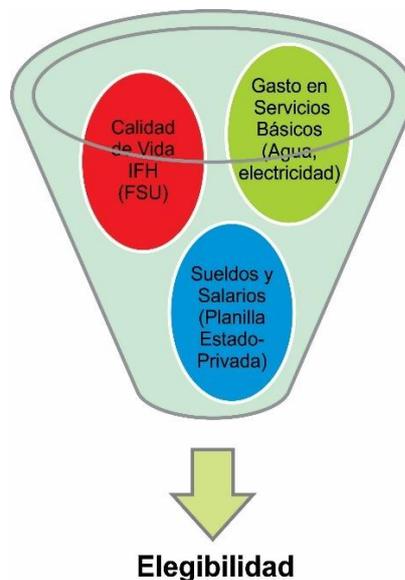
Ficha Socioeconómica Única:



Anexo 6. Algoritmo del Índice de Focalización de Hogares



Anexo 7. Metodología de Cálculo del Índice de Focalización de Hogares



Anexo 8. Componentes de la seguridad alimentaria

- **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.

Anexo 9. Operacionalización de Variables para la Gestión del PVL

Objetivo General. Analizar y conocer los factores de eficiencia, eficacia y calidad en la gestión del manejo del PVL del distrito de Puno para el año 2015						
Objetivos Específicos	Variable	Dimensión	Indicador	Items	Instrumento	
VARIABLES INDEPENDIENTES	Analizar los factores de eficiencia como <u>supervisión y monitoreo</u> y su incidencia en la gestión del manejo del PVL.	Supervisión	Factores de eficiencia	% de beneficiarios supervisados	1	1. Cuestionario de la encuesta. 2. Ficha de observación. 3. Estructura de entrevista. 4. Escala de Likert
		Monitoreo		% de beneficiarios monitoreados	2	
	Analizar los factores de eficacia como focalización, cobertura, y su incidencia en la gestión del manejo del PVL	Focalización	Factores de eficacia	% de filtraciones	3	
		Cobertura		% de subcobertura	4	
	Analizar los factores de calidad como <u>satisfacción y tiempo de respuesta</u> , y su influencia en la gestión del manejo del PVL	Satisfacción	Factores de calidad	% de satisfacción	5	
		Tiempo de respuesta		% de Oportunidad	6	
V. DEPEND.	Gestión del PVL	Eficiente Deficiente	Grado de eficiencia del PVL	7		

NOTA. Criterios de evaluación de indicadores de gestión (eficiencia, eficacia y calidad), según tipos de indicadores.

De la operacionalización de variables se presenta el siguiente modelo econométrico:

$$GPVL = \beta_0 + \beta_1 SUP + \beta_2 MON + \beta_3 FOC + \beta_4 COB + \beta_5 SAT + \beta_6 TIR + \mu$$

Anexo 10. Matriz de Consistencia

PROBLEMA	OBJETIVOS	HIPÓTESIS	VARIABLE	METODOLOGÍA
<p>Problema General</p> <ul style="list-style-type: none"> - ¿Qué factores influyen en la problemática de gestión del manejo del PVL en el distrito de Puno para el año 2015? 	<p>Objetivo General</p> <ul style="list-style-type: none"> - Analizar y conocer los factores de eficiencia, eficacia y calidad en la gestión del manejo del PVL del distrito de Puno para el año 2015. 	<p>Hipótesis general</p> <ul style="list-style-type: none"> - Los factores de gestión como eficiencia, eficacia y calidad influyen en la problemática de gestión del PVL del distrito de Puno para el año 2015. 	<p>Variable dependiente</p> <ul style="list-style-type: none"> - Gestión del PVL. 	<p>Método</p> <p>Investigación Inductivo Causa - efecto</p>
<p>Problemas Específicos</p> <ul style="list-style-type: none"> - ¿Los factores de eficiencia como supervisión y monitoreo incidirán en la gestión del manejo del PVL? - ¿Los factores de eficacia como focalización y cobertura influirán en la gestión del PVL? - ¿Los factores de calidad como información y capital humano influirán en la gestión del PVL? 	<p>Objetivos Específicos</p> <ul style="list-style-type: none"> - Analizar los factores de eficiencia como supervisión y monitoreo y su incidencia en la gestión del manejo del PVL. - Analizar los factores de eficacia como focalización, cobertura, demanda actual y resultados del PVL. - Analizar los factores de calidad como información y capital humano, y su influencia en la gestión del manejo del PVL. 	<p>Hipótesis específicas</p> <ul style="list-style-type: none"> - Los factores de eficiencia como supervisión y monitoreo, inciden en la gestión y el logro de objetivos del PVL. - Los factores de eficacia como focalización y cobertura, influyen en la gestión del PVL. - Los factores de calidad como información y capital humano influyen en la gestión del manejo del PVL. 	<p>Variables independientes</p> <ul style="list-style-type: none"> - Supervisión - Monitoreo - Focalización - Cobertura - Satisfacción - Tiempo de respuesta 	-

Anexo 11. Instrumento de Encuesta

	UNIVERSIDAD NACIONAL DEL ALTIPLANO ESCUELA DE POST GRADO DOCTORADO EN ECONOMIA Y GESTION	TESIS: "FACTORES QUE INFLUYEN EN LA PROBLEMÁTICA DE GESTIÓN DEL PROGRAMA DEL VASO DE LECHE EN EL DISTRITO DE PUNO, 2015"
--	---	--

ENCUESTA DIRIGIDA A BENEFICIARIOS INSCRITOS AL PVL EN EL DISTRITO DE PUNO

La presente encuesta es realizada para un estudio de investigación que permitirá evaluar la gestión del programa del Vaso de Leche en el distrito de Puno, la información que usted vierta será utilizada solamente para el presente estudio, la misma que no será divulgada a terceros ni publicada

DATOS DEL ENCUESTADO		
Barrio / Lugar		¿Es beneficiario directo del PVL?
Dirección / Zona		Si <input type="radio"/> No <input type="radio"/>
Nombre del Comité		¿Hace cuanto tiempo? <input style="width: 50px;" type="text"/>
Tipo de beneficiario	Niño de 0 a 6 años <input type="radio"/> Madre gestante <input type="radio"/> Madre lactante <input type="radio"/>	

INFORMACION GENERAL					
Sexo	M <input type="radio"/>	F <input type="radio"/>	Edad	<input style="width: 50px;" type="text"/>	Estado civil
Estudios	Ninguno <input type="radio"/>				¿Cuántos hijos tiene? <input style="width: 50px;" type="text"/>
Primaria	Completa <input type="radio"/>	Incompleta <input type="radio"/>		Soltero(a) <input type="radio"/>	¿Cuántas personas conforman su hogar? <input style="width: 50px;" type="text"/>
Secundaria	Completa <input type="radio"/>	Incompleta <input type="radio"/>		Casado(a) <input type="radio"/>	¿Es usted beneficiario de otro programa? Si <input type="radio"/> No <input type="radio"/>
Técnica	Completa <input type="radio"/>	Incompleta <input type="radio"/>		Viudo(a) <input type="radio"/>	Número de programas <input style="width: 50px;" type="text"/>
Superior	Completa <input type="radio"/>	Incompleta <input type="radio"/>		Conviviente <input type="radio"/>	
				Divorciado(a) <input type="radio"/>	
¿Cuál es la actividad principal del jefe de hogar?			¿Tiene casa?		¿Tiene algún tipo de seguro?
Independiente <input type="radio"/> Dependiente <input type="radio"/>			Propia <input type="radio"/>		Si <input type="radio"/> No <input type="radio"/>
Si es independiente, ¿Cuál es su ocupación?			Alquilada <input type="radio"/>		Essalud <input type="radio"/> EPS <input type="radio"/>
			Compartida <input type="radio"/>		SIS <input type="radio"/> Otro <input type="radio"/>

CONDICIONES DE VIVIENDA Y COMBUSTIBLE UTILIZADO	
A. Tipo de vivienda del encuestado Ladrillo o bloque de cemento <input type="radio"/> Piedra o sillar con cal o cemento <input type="radio"/> Adobe o tapia <input type="radio"/> Quincha (caña con barro) <input type="radio"/> Piedra con barro <input type="radio"/> Estera (calamina) <input type="radio"/>	B. Material predominante en el techo de la vivienda Concreto armado <input type="radio"/> Madera <input type="radio"/> Tejas <input type="radio"/> Fibra de cemento <input type="radio"/> Caña o estera con torta de barro <input type="radio"/> Planchas de calamina (estera) <input type="radio"/>
C. Material predominante en el piso de la vivienda Parquet o madera pulida <input type="radio"/> Láminas asfálticas, vinílicos o similares <input type="radio"/> Losetas, terrazos o similares <input type="radio"/> Madera (entablados) <input type="radio"/> Cemento <input type="radio"/> Tierra <input type="radio"/>	D. Combustible utilizado para cocinar Electricidad <input type="radio"/> Gas <input type="radio"/> Petróleo <input type="radio"/> Fogón <input type="radio"/> Generador <input type="radio"/> Otro (especifique) _____

SERVICIOS BÁSICOS Y OTROS					
En casa cuenta con:					
Energía Eléctrica	<input type="radio"/>	Teléfono fijo	<input type="radio"/>	Celular	<input type="radio"/>
Agua	<input type="radio"/>	Internet	<input type="radio"/>	Computadora	<input type="radio"/>
Desagüe	<input type="radio"/>	TV cable	<input type="radio"/>	Televisor	<input type="radio"/>
				Laptop	<input type="radio"/>
				Microondas	<input type="radio"/>
PROGRAMA DEL VASO DE LECHE					
¿Da alguna cuota para recibir la ración?	Si <input type="radio"/>	No <input type="radio"/>	¿Usted se considera pobre?	Si <input type="radio"/>	No <input type="radio"/>
				¿Cómo fue el proceso de empadronamiento?	Sencillo <input type="radio"/>
					Complicado <input type="radio"/>
¿Cómo recibe la ración alimentaria?	Productos <input type="radio"/>	Preparado <input type="radio"/>	¿Qué productos recibe en la ración?	Leche <input type="radio"/>	Cereal <input type="radio"/>
				Hojuela <input type="radio"/>	Otro <input type="radio"/>
PERCEPCIÓN DE LA GESTIÓN DEL PROGRAMA DEL VASO DE LECHE					
De acuerdo a las características socio-económicas del beneficiario: ¿Corresponde estar en el padrón de beneficiarios?	Si <input type="radio"/>	No <input type="radio"/>	¿Conoce usted o ha escuchado hablar de beneficiarios del Programa del Vaso de Leche, que no son personas de escasos recursos?	Si <input type="radio"/>	No <input type="radio"/>
¿Usted recibió la visita de los funcionarios de la municipalidad (PVL) para la supervisión y/o inspección sobre el uso y destino de los productos?	Si <input type="radio"/>	No <input type="radio"/>	¿Existe algún tipo de monitoreo, seguimiento y/o fiscalización para la correcta entrega de los productos del PVL por parte del municipio?	Si <input type="radio"/>	No <input type="radio"/>
¿Existe una verdadera focalización (empadronamiento) individual de beneficiarios del PVL por parte del municipio?	Si <input type="radio"/>	No <input type="radio"/>	¿La ración de productos distribuidos por el PVL consiguen cubrir el abastecimiento mensual?	Si <input type="radio"/>	No <input type="radio"/>
¿Esta usted satisfecho con la atención brindada por los funcionarios y la dotación ofrecida por el PVL?	Si <input type="radio"/>	No <input type="radio"/>	¿Los productos distribuidos por el PVL, son ofrecidos oportunamente y en los plazos establecidos?	Si <input type="radio"/>	No <input type="radio"/>
En su opinión. ¿Cómo percibe usted la Gestión del Programa del Vaso de Leche en el distrito de Puno?				Buena <input type="radio"/>	Mala <input type="radio"/>

Anexo 12. Propuesta de Algoritmo para el Sistema de Información de Beneficiarios

