

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ  
ESCUELA DE POSGRADO**



**ANÁLISIS DE LOS FACTORES QUE INFLUYEN EN LA IMPLEMENTACIÓN DEL  
SISTEMA DE CONTROL INTERNO EN EL PROGRAMA NACIONAL DE  
ALIMENTACIÓN ESCOLAR QALI WARMA, EN LIMA, DURANTE LOS AÑOS  
2016-2018**

TESIS PARA OPTAR EL GRADO ACADÉMICO DE MAGÍSTER EN GERENCIA  
SOCIAL

**AUTOR:  
DAVID ADOLFO PALACIOS VALVERDE**

**ASESOR  
Mg. JAVIER ALEJANDRO PINEDA MEDINA**

LIMA – PERÚ

Junio, 2021

## **AGRADECIMIENTOS**

A mi asesor Javier Pineda Medina, por haberme ayudado en el camino del desarrollo metodológico de la presente tesis, haciendo que lo difícil sea llevadero.

A Eleodoro Juica, en quien encontré siempre una mano amiga y una voz orientadora en el equipo técnico de la Maestría de Gerencia Social.

A mis profesores, compañeras y compañeros por haber compartido su conocimiento y experiencia conmigo.

## **DEDICATORIA**

A Soraya, Mercedes Lucía y Diego David por ser mi inspiración diaria para seguir avanzando en la vida.

A mis padres y hermanos, por su motivación permanente.

A Javier Barreda, Domingo Estrada, Moisés Palacios, Klever Jaimes, Yovani Pasco, Martín Pérez y Elías Palacios, personas muy importantes en mi vida, que ya no están más físicamente, pero que siempre siempre formarán parte de mi vida y mis mejores recuerdos.

<b>ÍNDICE</b>	<b>Pág.</b>
Agradecimientos	02
Dedicatoria	03
Lista de tablas	07
Lista de figuras	08
Siglas y abreviaturas	09
Resumen Ejecutivo	10
Abstract	11
<b>CAPÍTULO I</b>	
<b>INTRODUCCIÓN</b>	12
1.1. Planteamiento del problema	15
1.2. Justificación	22
1.3. Objetivos	25
<b>CAPÍTULO II</b>	
<b>MARCO TEORICO REFERENCIAL</b>	26
2.1 Diagnóstico situacional: características geográficas y socioeconómicas de la zona	26
<b>2.2 Marco normativo internacional</b>	31
2.2.1 Instituciones Efectivas y Sólidas	31
2.2.2 Instituciones Transparentes y Lucha Contra la Corrupción	31
2.2.3 Poner fin al Hambre	32
2.3 Marco normativo nacional	34
2.3.1 Ley del Sistema Nacional de Control y la Contraloría General de la Republica	34
2.3.2 Ley de Control Interno de las Entidades del Estado.	34
2.3.3. Ley de Presupuesto para el año fiscal 2016	35
2.3.4. Directiva de Implementación del Sistema de Control Interno en Las Entidades del Estado	36
2.3.5 Ley General de Educación	38
2.4 Objeto de Estudio: Sistema de Control Interno del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma	39
2.4.1 El sistema de Control Interno en Qali Warma	41
2.5 Enfoques de Desarrollo	45
2.5.1 Enfoque de desarrollo humano	45
2.5.2 Calidad de servicios	48
2.5.3 Participación activa	51
2.6 Investigaciones Relacionadas	54
2.6.1 Repositorios PUCP	54
2.6.2 Experiencias Internacionales	55

2.7	Conceptos claves	58
2.7.1	Sistema de Control Interno	58
2.7.2	Eficiencia	64
2.7.3	Transparencia y lucha contra la corrupción	66
2.7.4	Percepción	68
2.7.5	Cogestión	69
2.7.6	Políticas sociales, programas sociales y control interno.	71
<b>CAPÍTULO III</b>		
	<b>METODOLOGÍA EMPLEADA EN LA INVESTIGACIÓN</b>	74
3.1.	Naturaleza de la investigación	74
3.2.	Forma De Investigación	74
3.3.	Fuentes de información	75
3.4.	Universo	75
3.5.	Muestra de la Investigación	76
3.6	Técnicas para recojo de información	77
3.7.	Instrumentos de recojo de Información	77
3.8	Variables y dimensiones claves	78
<b>CAPÍTULO IV</b>		
	<b>PRESENTACIÓN, ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LOS RESULTADOS</b>	82
4.1.	Lineamiento 1: Acciones que se implementan a través del SCI en el PNAEQW, para contribuir a alcanzar sus objetivos propuestos.	84
4.1.1.	Objetivos propuestos por el SCI	84
4.1.2.	Acciones implementadas por el SCI	82
4.1.3.	Objetivos alcanzados a partir de las acciones implementadas por el SCI	94
4.2.	Lineamiento 2: Factores que facilitan la implementación del SCI en el PNAEQW para alcanzar sus objetivos propuestos	98
4.2.1.	Factores que facilitan la implementación del SCI en el PNAEQW.	98
4.3	Lineamiento 3: Percepción de los principales actores claves, sobre la implementación del SCI en el PNAEQW	102
4.3.1.	Percepción de los principales actores claves sobre la implementación del SCI en el PNAEQW.	102
<b>CAPÍTULO V</b>		
	<b>CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES</b>	108
5.1	Conclusiones	108
5.2	Recomendaciones	113

CAPÍTULO VI	
PROPUESTA DE MEJORA	
Programa de sensibilización, capacitación, y difusión sobre control interno, integridad y ética pública en el PNAEQW 2021 – 2023	118
6.1 Objetivo General	118
6.2 Prioridades	118
6.3 Enfoques transversales	118
6.4 Estrategias en relación a las prioridades	119
6.5 Cronograma.	121
6.6 Proyecto de Directiva	123
BIBLIOGRAFÍA	132
ANEXOS	140



## LISTA DE TABLAS

Tabla N° 1 : Lima Metropolitana: Educación básica regular - Número de matriculados

Tabla N° 2: Lima Metropolitana: Tasa neta de asistencia escolar

Tabla N° 3: Resumen de acciones por componente de Control Interno

Tabla N° 4: Resumen de tareas por áreas

Tabla N° 5: Clasificación de los trabajadores entrevistados

Tabla N° 6: De los Objetivos del control interno

Tabla N° 7: Opinión sobre los Objetivos del SCI y si contribuyen a hacer más eficiente y/o transparente el programa QW

Tabla N° 8: Acciones implementadas por el SCI

Tabla N° 9: Acciones implementadas para contribuir a eficiencia y transparencia en QW

Tabla N° 10: Factores para la implementación del SCI

Tabla N° 11: Necesidad de implementar SCI que facilite eficiencia y transparencia

Tabla N° 12: Participación en la implementación del SCI

## **LISTA DE GRÁFICOS**

Gráfico N° 1: Población de Lima Metropolitana

Gráfico N° 2: Porcentaje de pobreza en Lima Metropolitana

Gráfico N° 3: Porcentaje de pobreza extrema en Lima Metropolitana

Gráfico N° 4: Qali Warma: usuarios en Lima Metropolitana (miles)

Gráfico N° 5: Qali Warma: Porcentaje avance en implementación del SCI

Gráfico N° 6: Etapas para la implementación del SCI

Gráfico N° 7: Modelo de cogestión en Qali Warma

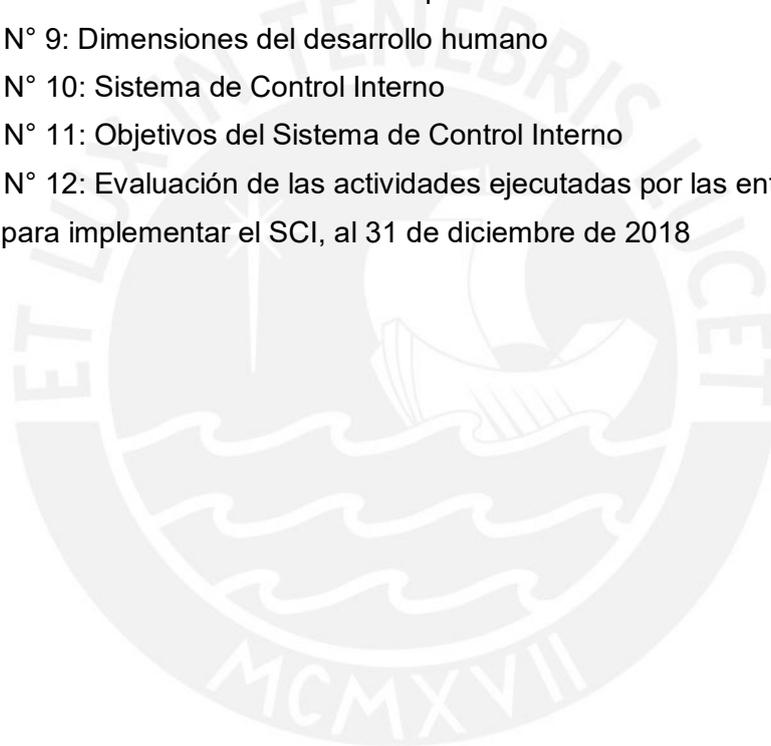
Gráfico N° 8: Qali Warma: avance en implementación del SCI

Gráfico N° 9: Dimensiones del desarrollo humano

Gráfico N° 10: Sistema de Control Interno

Gráfico N° 11: Objetivos del Sistema de Control Interno

Gráfico N° 12: Evaluación de las actividades ejecutadas por las entidades del Estado para implementar el SCI, al 31 de diciembre de 2018



## SIGLAS Y ABREVIATURAS

PNUD	:	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PNAEQW	:	Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma
SCI	:	Sistema de Control Interno
QW	:	Qali Warma
MIDIS	:	Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social
NNA	:	Niños, Niñas y Adolescentes
NN	:	Niños y Niñas
CGR	:	Contraloría General de la República
MCLCP	:	Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza
RENIEC	:	Registro Nacional de Identificación y Estado Civil



## **RESUMEN EJECUTIVO**

La presente investigación realiza un análisis de los factores que influyeron en la implementación del Sistema de Control Interno en el Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma, durante los años 2016-2018. Como contexto previo, se tiene que a pesar de existir un mandato legal para que todas las entidades del sector público implementen sus Sistemas de Control Interno (SCI) en un plazo determinado, se tiene que el avance en el país al año 2018 era muy limitado. A dicho año, de un total de 3,595 entidades que debían implementar el SCI, 673 habían ejecutado algunas actividades establecidas en la Directiva para implementar el SCI; solamente 122 habían ejecutado todas las actividades establecidas, y un total de 2,800 entidades no habían iniciado su implementación.

Qali Warma se encontraba dentro del grupo de entidades que había realizado algún tipo de actividad para la implementación de su Sistema, a diferencia de otras entidades adscritas al MIDIS que sí lograron implementar sus respectivos sistemas, o incluso, a diferencia de entidades con muchos menos recursos como algunas Municipalidades provinciales, que también habían logrado la implementación integral de su SCI en dicho año. Tener implementado el SCI podría haber ayudado a minimizar riesgos como posibles actos irregulares en las contrataciones o fortalecer sus sistemas de supervisión, toda vez que, en los años bajo estudio, se tienen denuncias por situaciones tales como alquileres muy elevados, intoxicaciones de niños, presencia de larvas, entre otras. Por ello la investigación tuvo como objetivo general saber cuáles eran los factores que influyeron de manera positiva o negativa en el proceso de la implementación del SCI en el PNAEQW en Lima, durante los años 2016–2018, analizando las acciones implementadas y los factores que contribuyeron a alcanzar sus objetivos propuestos. También buscamos conocer la percepción de los principales actores claves, con el fin de proponer medidas de mejora que fortalezcan su implementación.

La determinación de hallazgos nos ha permitido identificar factores de influencia positiva para la implementación del Sistema tales como un oportuno y adecuado desarrollo de la digitalización y el uso de la tecnología, el compromiso decidido de la alta dirección, a pesar que se produjo una alta rotación de los principales funcionarios. De otro lado la identificación de los factores limitantes como una escasa participación del personal sobre todo de las Unidades Territoriales y un proceso de sensibilización y capacitación muy reducidos y la falta de incorporación de socios estratégicos que forman parte del Comité de cogestión que caracteriza a QW nos ha permitido identificar oportunidades de progreso que se han plasmado a través una propuesta de mejora desarrollada en el capítulo sexto de la presente tesis.

## ABSTRACT

This research performs an analysis of the factors that influenced the implementation of the Internal Control System in the National School Feeding Program Qali Warma, during the years 2016-2018. As a prior context, despite the existence of a legal mandate for all public sector entities to implement their Internal Control Systems (ICS) within a specified period, progress in the country as of 2018 was very limited. As of that year, of a total of 3,595 entities that had to implement the SCI, 673 had executed some activities established in the Directive to implement the SCI; only 122 had executed all the established activities, and a total of 2,800 entities had not started their implementation.

Qali Warma was within the group of entities that had carried out some type of activity for the implementation of its System, unlike other entities attached to MIDIS that did manage to implement their respective systems, or even, unlike entities with much fewer resources like some provincial municipalities, which had also achieved the comprehensive implementation of their ICS in that year. Having implemented the SCI could have helped to minimize risks such as possible irregular acts in hiring or strengthen its supervision systems, since, in the years under study, there are complaints about situations such as very high rents, child poisoning, presence larvae, among others. Therefore, the general objective of the research was to know which were the factors that positively or negatively influenced the process of implementing the SCI in the PNAEQW in Lima, during the years 2016-2018, analyzing the actions implemented and the factors that contributed. to achieve its proposed objectives. We also seek to know the perception of the main key actors, in order to propose improvement measures that strengthen their implementation.

The determination of findings has allowed us to identify positive influence factors for the implementation of the System such as a timely and adequate development of digitization and the use of technology, the determined commitment of senior management, despite the fact that there was a high turnover of the main officials. On the other hand, the identification of limiting factors such as a low participation of personnel, especially from the Territorial Units and a very limited awareness and training process, and the lack of incorporation of strategic partners that are part of the co-management Committee that characterizes QW. It has made it possible to identify opportunities for progress that have been reflected through a proposal for improvement developed in the sixth chapter of this thesis.

**ANÁLISIS DE LOS FACTORES QUE INFLUYEN EN LA IMPLEMENTACIÓN DEL  
SISTEMA DE CONTROL INTERNO EN EL PROGRAMA NACIONAL DE  
ALIMENTACIÓN ESCOLAR QALI WARMA, EN LIMA DURANTE LOS AÑOS  
2016-2018**

**CAPÍTULO I**

**INTRODUCCIÓN**

El año 2006 se aprobó la Ley N° 28716, Ley de Control Interno de las Entidades del Estado, la cual, entre otras regulaciones, determinó que las entidades del Estado “deben establecer de manera obligatoria un Sistema de Control Interno en sus procesos, actividades, recursos, operaciones y actos institucionales, que este orientado a su ejecución y al cumplimiento de los objetivos.”<sup>1</sup>

Entendemos por Sistema de Control Interno un “conjunto de elementos organizacionales interrelacionados e interdependientes, que buscan sinergia y alcanzar los objetivos y políticas institucionales de manera armónica. Son entonces las acciones, planes, políticas, procedimientos y métodos de las organizaciones, que contribuyen al cumplimiento de los objetivos institucionales y promueven una gestión eficiente y transparente”<sup>2</sup>. Sin embargo, a más de doce años de emitida la Ley se tuvo muy poco avance, lo que generó, incluso, que en el año 2019 se modifique la metodología de trabajo y se haya emitido una nueva normativa.

De manera específica la investigación se centró en el estudio del caso al Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma, en el periodo 2016-2018, año en el que culminó el plazo para la implementación del SCI en las entidades, de acuerdo al mandato de la Contraloría General.

Qali Warma, es un programa del Ministerio de Desarrollo e inclusión Social (MIDIS) que “brinda servicio alimentario con complemento educativo a niños y niñas matriculados en instituciones educativas públicas de nivel inicial y primaria, y de

---

<sup>1</sup> Artículo 4 de la Ley

<sup>2</sup> Contraloría General de la República:2014

secundaria en las poblaciones indígenas de la Amazonía peruana, a fin de contribuir a mejorar la atención en clases, la asistencia escolar y los hábitos alimenticios, promoviendo la participación y la corresponsabilidad de la comunidad local<sup>3</sup>. En los años bajo estudio ha manejado ingentes recursos económicos y ha atravesado diversas denuncias sobre falta de eficiencia y transparencia.

La investigación nos ha permitido encontrar interesantes hallazgos como una permanente confusión entre los trabajadores de conceptos como control interno (organización de la propia entidad) y acciones de control (auditorías realizadas por el Órgano de Control Institucional); la falta de una identificación clara de los objetivos y componentes del control interno; un interesante aporte de la digitalización y uso de las tecnologías de la información y comunicación para favorecer a la transparencia del programa, entre otros colaterales como por ejemplo una constante y alta rotación de los principales funcionarios.

Estos hallazgos nos permiten visualizar en primer término que una de las etapas obligatorias para la implementación del Sistema de Control Interno referida a procesos de capacitación y sensibilización no se desarrolló de manera adecuada o suficiente, y priorizó básicamente a personal de la sede central en detrimento del personal de las Unidades Territoriales.

De otro lado, en el mismo sentido anterior, se determinó una escasa participación de los trabajadores de las Unidades Territoriales en el proceso de implementación del Sistema, y prácticamente una nula participación y conocimiento de dicho proceso por parte de importantes aliados con los que cuenta Qali Warma como parte de su modelo de cogestión.

Como se ha señalado anteriormente, también se pudo determinar una alta rotación de personal clave para la implementación del Sistema. Así tenemos que, en el periodo bajo análisis de dos años, se tuvo 5 Directores Ejecutivos que son los responsables por el proceso en general y 6 Directores de Administración que son las personas que presidía el Comité de Control Interno encargado de la parte

---

<sup>3</sup> Información obtenida del portal web <https://www.gob.pe/4472-programa-nacional-de-alimentacion-escolar-qali-warma-que-hacemos>

operativa de la implementación. Estos cambios necesariamente causaron un retraso en su ejecución.

A partir de los hallazgos identificados y a efectos de contribuir en la mejora de algunos de los principales problemas identificados se ha realizado una serie de recomendaciones y se ha desarrollado una propuesta de mejora dirigida a la incorporación de la mayor parte del personal en el proceso de conocimiento e identificación con el Sistema de Control Interno, como en una capacitación especializada sobre el mismo. Se ha propuesto entonces un Programa de sensibilización, capacitación y difusión que ha sido desarrollado con amplio detalle.

También se ha propuesto ideas para mitigar el impacto negativo causado por el constante cambio de funcionarios y tratar de asegurar la continuidad de la implementación del sistema y la construcción de procesos de mejora continua al interior de Qali Warma.

La presente es una investigación de naturaleza cualitativa, porque tiene por objeto describir, conocer y explicar las causas y factores determinantes en el problema planteado. Adicionalmente, pretende estudiar las percepciones de los actores claves del proceso, es decir, aspectos subjetivos para identificar, profundizar y analizar los factores que han sido determinantes en el proceso de implementación del SCI en el PNAEQW en Lima durante los años 2016-2018

La forma de investigación elegida es un estudio de caso, debido a que se desea profundizar el problema central “Factores que determinaron la implementación del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma en Lima durante los años 2016-2018.”

El interés por investigar sobre Qali Warma radica en que se trata de uno de los programas sociales con mayor cobertura en el territorio y mayor presupuesto asignado.

La presente tesis se encuentra dividida en seis capítulos, siendo el primero la introducción y el planteamiento del problema que queremos abordar y la justificación del mismo, orientándolo al enfoque de la Gerencia Social.

En el segundo capítulo se desarrolla un marco teórico referencial caracterizando en primer término al PNAEQW, también se desarrolla el marco normativo nacional e internacional y un amplio desarrollo a cerca de QW y el estado de avance del SCI en dicha entidad. Asimismo, se plantean los enfoques de desarrollo relacionados a la investigación tales como el enfoque de desarrollo humano, de calidad de servicios y la participación activa. En este capítulo también se estudian conceptos claves como el del propio Sistema de Control Interno, eficiencia y transparencia que son los principales componentes estudiados, y la cogestión y percepción que también luego formará parte de los objetivos y hallazgos de la investigación.

El tercer capítulo está referido a la parte metodológica, en la cual se desarrollan la naturaleza, forma y fuentes de la investigación, destacando en esta última que se ha acudido a fuentes primarias (entrevistas y encuestas a informantes claves) y secundarias (revisión de normativa y documentación existente en QW). En este capítulo también se ha determinado cuales son las preguntas, las variables y los indicadores que orientan la investigación.

La presentación y análisis e interpretación de los resultados se expone en el capítulo cuarto, organizándolos mediante lineamientos que responden a las preguntas de la investigación. Se presentan los principales hallazgos mediante matrices integradas, las cuales son analizadas de manera detallada. El capítulo cinco expone, a partir de los hallazgos encontrados, las principales conclusiones y recomendaciones para hacer más viable y replicable los esfuerzos para implementar el SCI.

Finalmente, en el sexto capítulo se propone una alternativa de mejora a través de un Programa de capacitación, sensibilización y difusión de los alcances, beneficios y obligatoriedad del SCI en QW, incorporando elementos relacionados como la integridad y la ética pública.

## **1.1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA**

A nivel mundial las entidades públicas enfrentan diversos desafíos para mejorar su efectividad, oportunidad y transparencia, y deben actualizar y mejorar sus procesos de manera permanente para lograr sus objetivos institucionales, a fin de atender

mejor al público al cual van dirigidas sus acciones y prestaciones, procurando servicios de mayor calidad y minimizando riesgos como la corrupción, con sistemas de control interno.

Sin embargo, se reconoce a nivel internacional, que los conflictos, la inseguridad, las instituciones débiles y el acceso limitado a la justicia continúan suponiendo una amenaza latente para el desarrollo sostenible; es por ello, que en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), observamos que se considera la necesidad del fortalecimiento de las entidades.

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) aprobados por las Naciones Unidas y vigentes desde el año 2016, establecen planes de acción en torno a 17 Objetivos y 169 metas específicas de ámbito internacional, consensuados a favor de las personas, el medio ambiente y el desarrollo integral de la población mundial y el planeta.

Entre estos objetivos, el contar con entidades sólidas constituye un aspecto prioritario dentro del objetivo 16, cuyo propósito señala: “Promover sociedades justas, pacíficas e inclusivas, para lo cual se requiere paz, justicia e instituciones sólidas”. Además, de manera específica se tienen metas vinculadas a los Sistemas de Control, tales como: Meta “16.5) Reducir considerablemente la corrupción y el soborno en todas sus formas; y, Meta 16.6) Crear a todos los niveles instituciones eficaces y transparentes que rindan cuentas.”<sup>4</sup>

En el Perú, se realizan esfuerzos para mejorar los resultados de la labor de las entidades y en ese marco, se cuenta con normas que regulan los conceptos y alcances del Control Interno, y de manera específica de los Sistemas de Control Interno.

En efecto, la Ley N° 27785, Ley del Sistema Nacional de Control y la Contraloría General de la República, (2002) señala que el Control Interno, “comprende las acciones de cautela previa, simultánea y de verificación posterior que realiza la entidad sujeta a control, con la finalidad que la gestión de sus recursos, bienes y

---

<sup>4</sup> <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/peace-justice/>

operaciones se efectúe correcta y eficientemente. Su ejercicio es previo, simultáneo y posterior.”<sup>5</sup>

De otro lado de manera más detallada y especializada se tiene la Ley N° 28716, Ley de Control Interno de las Entidades del Estado, (2006), que, entre otras regulaciones, estableció que “las entidades del Estado deben establecer de manera obligatoria el sistema de control interno en sus procesos, actividades, recursos, operaciones y actos institucionales, que este orientado a su ejecución y al cumplimiento de los siguientes objetivos...”<sup>6</sup>

Con el objeto de lograr la implementación de la Ley de Control Interno de las entidades del Estado, la Contraloría General de la República ha emitido una serie de dispositivos reglamentarios, directivas, formatos, cronogramas y aplicativos de obligatorio cumplimiento; sin embargo, de acuerdo a información de dicha entidad, “el grado de madurez del control interno promedio fue de 26.84% en 311 entidades públicas evaluadas en el 2016. Es decir, está en un nivel intermedio debido a que no están valorando adecuadamente los beneficios de esta herramienta de gestión” (Contraloría General de la República, 2018)

Esta situación pone en evidencia que, a pesar de tener el marco normativo establecido con carácter obligatorio y demás herramientas necesarias, la implementación del mencionado Sistema no ha sido prioritario para las entidades públicas.

Al 31 de enero del 2018, se tenían registradas 677 entidades en el *Sistema de Seguimiento y Evaluación del Control Interno* (SICESI), que administra la Contraloría General. Esta cifra representó un incremento de 100 nuevas entidades con relación al segundo semestre del 2017 (Contraloría General de la República 2018). Sin embargo, la cantidad señalada dista mucho del universo total de entidades obligadas a reportar, que superan las 3500.

Como se puede apreciar, al año 2018 la gran mayoría de las entidades del sector público no han considerado prioritario implementar Sistemas de Control Interno, a pesar de existir un mandato normativo y por ser una poderosa herramienta de

---

<sup>5</sup> Ley N° 27785. Art. 2

<sup>6</sup> Ley N° 28716. Art. 4

gestión que permite minimizar riesgos, reducir espacios de posible corrupción y dotar de mayor seguridad la toma de decisiones.

Asimismo, los propios trabajadores públicos no perciben la ausencia de un SCI como un tema relevante en su trabajo. Así tenemos que, en una encuesta realizada por la empresa IPSOS el año 2016 dirigida a empleados y servidores públicos, se identificó como principales barreras de la gestión pública, los trámites largos y burocráticos (44%), la falta de articulación intersectorial (42%) y la existencia de personal poco capacitado (29%), y, en un lugar bastante distante, se identificó como barrera que se tenga una organización interna inadecuada (4%)<sup>7</sup>, entre otras.

Conceptualmente, el control interno se define como el “conjunto de acciones, actividades, planes, políticas, normas, registros, organización, procedimientos y métodos, incluyendo la actitud de las autoridades y el personal, organizados e instituidos en cada entidad del Estado”<sup>8</sup>. El desarrollo e implementación del control interno es responsabilidad de quienes trabajan en las entidades estatales.

“En el sector público, los funcionarios deben satisfacer el beneficio social siendo equitativo en el manejo correcto de los recursos públicos, la alta dirección y los funcionarios de todos los niveles tienen que estar involucrados en este proceso para resolver los riesgos y poder proporcionar seguridad razonable en el logro de la misión institucional.” (GAMBOA, 2016)

No se trata, como, por desconocimiento o errónea interpretación, se señala en ocasiones que el Control Interno es una responsabilidad del Órgano de Control Institucional, dependiente de la CGR y que ejerce acciones de fiscalización, sino más bien, se trata de una forma de organización y gestión propositiva que pueden adoptar las entidades para lograr eficiencia, economía e integridad en el desarrollo de sus funciones.

Entre otros beneficios propios de su implementación, los SCI permiten reducir riesgos de corrupción en las organizaciones, aspecto sobre el cual se hará especial

---

<sup>7</sup> <https://gestion.pe/tendencias/management-empleo/son-principales-barreras-desafios-gestion-publica-148291-noticia/?foto=6>. Consulta 07 de setiembre 2020

<sup>6</sup> Ley N° 28716. Art. 4

énfasis en la investigación. Según la Defensoría del Pueblo (2017) la corrupción, entendida como el uso del poder confiado para obtener beneficios privados indebidos, le cuesta al país unos 17 mil millones de soles, es decir cerca del 10% del presupuesto público.<sup>9</sup> Con estos recursos se podría hacer una gran cantidad de inversiones en materia social y productiva, por lo que reducir los costos de la corrupción, más allá de una obligación legal es una obligación ética.

De otro lado, a nivel general se tiene que para el año 2018, de las 3,595 entidades obligadas, solamente 122 habían ejecutado todas las actividades establecidas por la Directiva para implementar el Sistema de Control Interno, otras 673 han iniciado o realizado algún tipo de actividad y, 2,800 entidades del Estado no habían iniciado la implementación del SCI.

Preocupa entonces, que a más de doce años de emitida la Ley que los regula y obliga a las entidades a establecerlos, el nivel de avance en la implementación de los SCI en las entidades haya tenido muy poco avance, lo que generó, incluso, que en el año 2019 se modifique la metodología de trabajo y se haya emitido una nueva normativa reglamentaria para su implementación; en ese contexto se hace necesario y oportuno realizar la presente investigación.

Para efectos metodológicos y de focalización de la investigación, se ha escogido como estudio de caso al Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma, en el periodo 2016-2018, año en el que culminó el plazo para la implementación del SCI en las entidades, de acuerdo al mandato de la CGR y que entonces estaba regulado por la Directiva del año 2016 (modelo anterior), ya que como se ha señalado antes, desde el mes de mayo de 2019 se implantó un nuevo modelo.

Asimismo, se ha determinado como ámbito espacial de estudio de la investigación la ciudad de Lima Metropolitana, lugar donde se encuentra la sede central del Programa, es el espacio principal de la toma de decisiones y es desde donde se reportan los avances y limitaciones en la implementación del SCI a la Contraloría General de la República y al sector MIDIS.

---

<sup>9</sup> Información al año 2019, calculado por la Contraloría General de la República.  
[https://www.contraloria.gob.pe/wps/wcm/connect/cgrnew/as\\_contraloria/prensa/notas\\_de\\_prensa/2019/lima/np\\_872-2019-cg-gcoc](https://www.contraloria.gob.pe/wps/wcm/connect/cgrnew/as_contraloria/prensa/notas_de_prensa/2019/lima/np_872-2019-cg-gcoc)

El programa Qali Warma, es un programa del Ministerio de Desarrollo e inclusión Social (MIDIS) que “(...) brinda servicio alimentario con complemento educativo a niños y niñas matriculados en instituciones educativas públicas de nivel inicial y primaria, y de secundaria en las poblaciones indígenas de la Amazonía peruana, a fin de contribuir a mejorar la atención en clases, la asistencia escolar y los hábitos alimenticios, promoviendo la participación y la corresponsabilidad de la comunidad local”<sup>10</sup>.

Este programa nacional al año 2018, se encontraba dentro del grupo de entidades que había iniciado o realizado algún tipo de actividad para la implementación de su SCI, a diferencia de entidades que también están adscritas al Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, tales como FONCODES o Pensión 65 que sí lograron implementar sus respectivos sistemas, o incluso a diferencia de entidades con muchos menos recursos como las Municipalidades de Castrovirreyna, Chupaca o Yanacancha, solo por citar algunos ejemplos que también habían logrado la implementación integral de su SCI en dicho año.

Qali Warma no tenía implementado el SCI que podría haber ayudado a minimizar riesgos como posibles actos irregulares en las contrataciones o fortalecer sus sistemas de supervisión, toda vez que, en los años bajo estudio, se tienen denuncias por situaciones tales como alquileres muy elevados, intoxicaciones de niños, presencia de larvas en alimentos, conservas descompuestas, productos vencidos, presencia de roedores en almacenes, entre otras.

La investigación es relevante desde la mirada de la gerencia social porque nos permite analizar la gestión organizacional del Programa, tomando en consideración que “la gerencia social aspira a convertirse en enfoque y método para manejar el manejo de las organizaciones que trabajan en el desarrollo humano” (BOBADILLA Percy y Carlos CENTURION, 2017) y conocer si su modelo de cogestión aporta a las distintas estrategias de intervención de Qali Warma.

---

<sup>10</sup> Misión del programa Qali Warma.

Asimismo, la pertinencia de la Gerencia Social se dará en la medida que nuestra investigación nos permita conocer lo que ha ocurrido, analizar sus causas de éxito o limitación para plantear propuestas de mejora para lograr los objetivos trazados.

Por ello, con la finalidad de identificar, cuáles son los factores que contribuyen o limitan la implementación del SCI para la mejora de procesos y minimización de riesgos para que el Programa sea más eficiente y transparente en beneficio de los NN en edad escolar que son atendidos por QW, se plantean las siguientes preguntas de investigación:

### **PREGUNTA GENERAL DE LA INVESTIGACION**

¿Cuáles son los factores que influyen en la implementación del SCI en el PNAEQW en Lima, durante los años 2016 – 2018?

### **PREGUNTAS ESPECÍFICAS**

- ¿Cómo las acciones que se implementan a través del SCI en el PNAEQW, contribuyeron a alcanzar sus objetivos propuestos?
- ¿Qué factores facilitan la implementación del SCI en el PNAEQW para alcanzar sus objetivos propuestos?
- ¿Cuál es la percepción de los principales actores claves, sobre la implementación del SCI en el PNAEQW?

## 1.2 JUSTIFICACIÓN

La investigación aborda la implementación del SCI en PNAEQW, como una herramienta de gestión que ayuda a que sus intervenciones puedan desarrollarse de manera más eficiente y transparente, y de esta forma, contribuir a lograr los objetivos institucionales de “Garantizar el servicio alimentario durante todos los días del año escolar para NNA de acuerdo a sus características y las zonas donde viven ... contribuir a mejorar la atención de los NNA en clases, favoreciendo su asistencia y permanencia, y, ... promover mejores hábitos de alimentación en los usuarios del Programa”<sup>11</sup>.

El perfil de estos NNA atendidos por el Programa, es por naturaleza población vulnerable, y nos indica que a nivel nacional un 45% se encuentran en los quintiles 1 al 3, los más pobres. Asimismo, se tiene que para el 2018 la desnutrición crónica infantil alcanzó un 12.2%<sup>12</sup> en el país, mientras que la anemia infantil afectó a 44% de NN.<sup>13</sup>

Todas estas situaciones que impactan en la vida de los NN, limitan severamente las posibilidades de desarrollo de sus capacidades de crecimiento, cognitivas y sociales, y los conducen en la mayoría de los casos a repetir patrones de pobreza.

Estudiar la implementación de una herramienta de gestión como el SCI en un programa social resulta pertinente, toda vez que, conocer los procesos, acciones y resultados de dicho programa constituyen un elemento fundamental para mejorar la toma de decisiones y obtener mayor eficiencia en las intervenciones estudiadas.

La gerencia social promueve la adopción racional de toma de decisiones; en tal sentido, analizar qué factores han determinado la implementación del SCI en el PNAEQW permitirá determinar las acciones a seguir para poder superar las limitaciones identificadas y garantizar la generación de valor público, especialmente si tomamos en consideración que la Gerencia Social representa “una práctica altamente estratégica enfocada específicamente en el logro de las transformaciones sociales” (Mokate y Saavedra, 2006)

---

<sup>11</sup> Art. 5 del Manual de Operaciones del Programa Qali Warma, aprobado por Resolución Ministerial N° 283-2017-MIDIS

<sup>12</sup> INEI. ENDES 2018

<sup>13</sup> Información obtenida del Plan Nacional contra la anemia infantil

En efecto, conocer la gestión del Programa nos permite identificar características de su cultura organizacional la cual asociada al enfoque de Gerencia Social nos permite identificar la forma en la que el programa ejecuta su relacionamiento con los distintos actores (internos y externos) y su necesidad de gestionar procesos y demostrar resultados e impactos.

Adicionalmente debemos tener presente que las Políticas Sociales no pueden concebirse alejadas de las situaciones propias de cada realidad nacional, y tanto en su formulación como en su implementación deben contar con la identificación de las circunstancias culturales, sociales y económicas de cada sociedad, y su ejecución debe estar orientada a lograr la cohesión, igualdad y equidad.

En la investigación también buscamos saber cómo es que las acciones que se implementaron a través del SCI en el PNAEQW, contribuyeron a alcanzar los objetivos institucionales propuestos, así como identificar los factores que facilitan la implementación del SCI en el PNAEQW para alcanzar dichos objetivos. La finalidad de dicho análisis es detectar las principales dificultades presentes en la implementación del SCI y así tener una visión amplia, pero a la vez específica respecto a los aportes del sistema de cara a los objetivos institucionales del Programa.

En la investigación también se busca conocer la percepción de los principales actores que intervienen en la implementación del SCI en el PNAEQW. Esta información es muy importante, porque nos permite propiciar mayor participación y hacer los ajustes necesarios para atender sus expectativas, e involucrarlos en la tarea de contribuir a fortalecer esta importante herramienta de gestión.

Para la realización de la presente investigación se revisó la normativa de carácter obligatorio sobre el SCI en las entidades del sector público, el trabajo desarrollado por los funcionarios del PNAEQW durante los años bajo análisis y el modelo de cogestión que se aplica con la participación de diversos actores.

Sobre la base de los hallazgos y los resultados de la investigación se plantearon propuestas de mejora que contribuirán, a partir de la implementación del SCI, a que

el PNAEQW logre mayor eficiencia y transparencia en sus intervenciones. Estas propuestas de mejora podrían hacerse extensivas también a otras entidades del sector público.

Otro aspecto de importancia de la presente investigación es que aporta al desarrollo humano en el país. Si luego de una adecuada implementación del SCI en el PNAEQW, esta entidad tiene intervenciones eficientes, oportunas, transparentes planificadas y ejecutas, y se logra un proceso de retroalimentación y mejora continua, junto a otras intervenciones articuladas con el Estado, la sociedad civil y la propia población organizada, permitirá cortar el ciclo de transmisión de situaciones de pobreza y desnutrición entre generaciones.

Adicionalmente a lo señalado, se eligió como caso de estudio el PNAEQW debido a que fue programa social con mayor cantidad de recursos públicos asignados durante los tres años bajo análisis, llegando a manejar conjuntamente 4,679,310.668 millones de soles. Para el año 2016 contó con presupuesto institucional de apertura de 1,494,756.929 millones, al año siguiente 1,590,026.870 millones y el 2018 administró un total de 1,594,526.869 millones. Estos montos fueron superiores a todos los presupuestos de los demás programas sociales<sup>14</sup>.

Finalmente, llamó nuestra atención que a pesar de contar con los recursos necesarios y tener múltiples circunstancias de riesgo como las anteriormente mencionadas (denuncias por situaciones tales como alquileres muy elevados, intoxicaciones de niños, presencia de larvas en alimentos, conservas descompuestas, productos vencidos, presencia de roedores en almacenes, entre otras), no se logró implementar el SCI en su integridad en QW, puesto a que este Sistema seguramente habría contribuido a tener una mejor gestión preventiva o de tratamiento de dichas circunstancias de riesgo. Lo que se busca al final de todo, es que el Programa funcione con la mayor eficiencia y transparencia posibles, y llegue oportunamente y con calidad a personas necesitadas, con un uso adecuado de los recursos presupuestales.

---

<sup>14</sup> Información elaborada sobre la base de la información del portal de transparencia económica y consulta amigable del MEF. <https://www.mef.gob.pe/es/seguimiento-de-la-ejecucion-presupuestal-consulta-amigable>

## **1.3 OBJETIVOS**

### **1.3.1 OBJETIVO GENERAL**

Conocer los factores que influyen en la implementación del Sistema de Control Interno en el PNAEQW en Lima, durante los años 2016–2018, analizando las acciones que se implementan, los factores que contribuyen a alcanzar sus objetivos propuestos y la percepción de los principales actores claves, con el fin de proponer medidas de mejora que fortalezcan su implementación.

### **1.3.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS**

- Determinar si las acciones que se implementan a través del SCI en el PNAEQW, contribuyeron a alcanzar sus objetivos propuestos
- Identificar los factores que facilitan la implementación del SCI en el PNAEQW para alcanzar sus objetivos propuestos
- Conocer y analizar la percepción de los principales actores claves, sobre la implementación del SCI en el PNAEQW

## **CAPÍTULO II**

### **MARCO TEÓRICO REFERENCIAL**

#### **2.1 DIAGNÓSTICO SITUACIONAL: CARACTERÍSTICAS GEOGRÁFICAS Y SOCIOECONÓMICAS DE LA ZONA**

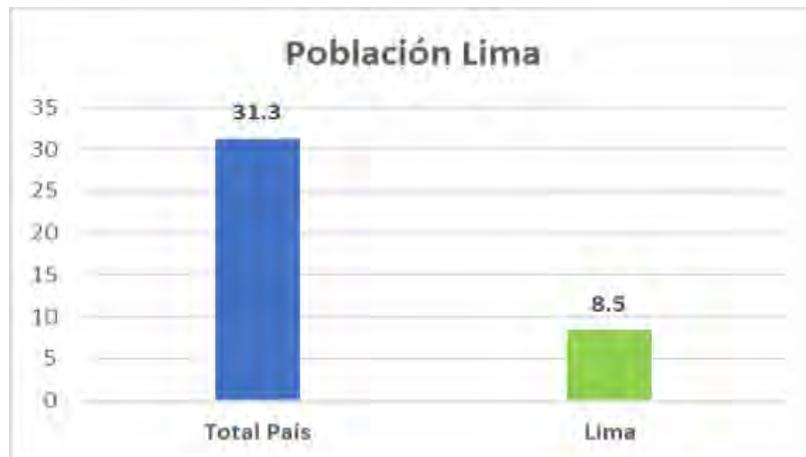
Si bien el ámbito de acción del PNAEQW es a nivel nacional, su sede central se encuentra en la ciudad de Lima, donde están ubicadas las sedes principales de los Poderes del Estado, Ministerios y demás organismos públicos. Es en la Sede Central, donde se encuentra el o la Titular de la Entidad quien dirige las acciones del Programa conjuntamente con los demás funcionarios y directivos de la institución.

Según información oficial de INEI (2018), la provincia de Lima tiene una extensión territorial de 2 616,91 km<sup>2</sup> que incluye 2 615,03 km<sup>2</sup> de superficie continental y 1,88 km<sup>2</sup> de superficie insular oceánica. Se encuentra ubicada de la parte central de la costa peruana, limita con las provincias de Huaral al norte, por el sur con la provincia de Cañete, al este con las provincias de Canta y Huarochirí, mientras que al oeste se encuentran la Provincia constitucional del Callao y el Océano Pacífico. Debido a su ubicación geográfica posee un clima húmedo y la temperatura promedio en todo el año es de 18° C.

Lima es el espacio metropolitano más grande, extenso y poblado del Perú, además por ser sede de la capital del país, tiene un régimen especial. La municipalidad de Lima Metropolitana tiene competencias tanto de gobierno local como de gobierno regional. Además, se halla excluida por ley de formar parte de alguna región político-administrativa, y se distribuye en 43 distritos.

Su población es de 8 574 974 habitantes censados el año 2017, y, su aporte económico es muy importante ya que contribuye con más de 40% del Producto Bruto Interno del país.

**Gráfico N° 1**  
**Población de Lima Metropolitana**  
**(millones)**



Elaboración propia sobre la base de información de INEI.

La incidencia de pobreza al año 2017 era de 13.3% mientras que la pobreza extrema alcanzaba el 0.7%, esta información incluye la provincia constitucional del Callao.

**Gráfico N° 2**  
**Lima Metropolitana pobreza (%)**



Elaboración propia sobre la base de información de INEI.

**Gráfico N° 3**  
**Lima Metropolitana pobreza extrema (%)**



Elaboración propia sobre la base de información de INEI.

Otro dato de relevancia es el referido a la matrícula en el sistema educativo, y de manera concreta la matrícula en la educación básica regular. Para el año 2018 tenemos en Lima un total de 1 939,739 NNA matriculados, siendo que 439,539 lo estaban en el nivel inicial, 847,658 en la primaria y 652,542 en el nivel secundario.

**Tabla N° 1**  
**Lima Metropolitana: Educación básica regular**  
**Número de matriculados**

TOTAL	INICIAL	PRIMARIA	SECUNDARIA
1,939,739	439,539	847,658	652,542

Elaboración propia sobre la base de información de INEI.

De otro lado, la tasa de asistencia escolar neta de NN entre 3 y 6 años se ha ido incrementando en los últimos años. Así tenemos que de un 77.8% en 2008 ha subido a 86% al 2017. Sin embargo, se reduce para los NN entre 6 y 11 años, pasando de un 94.5% a 92.2% en dicho periodo, y en el caso de adolescentes entre 12 y 16, se incrementó de 86.8% a 88.4%. Estas cifras son superiores al resto del país, como se puede apreciar en la siguiente tabla:

**Tabla N° 2**  
**Lima Metropolitana: Tasa neta de asistencia escolar**

<b>Edades</b>	<b>2008</b>	<b>2017</b>
3 - 5 años	77.8%	86.0%
6 - 11 años	94.5%	92.2%
12 - 16 años	86.8%	88.4%

Elaboración propia sobre la base de información de INEI.

De otro lado de una manera incremental, Lima es la ciudad con mayor número de niños, niñas y adolescentes atendidos por el PNAEQW a nivel nacional. El 2016 se atendió a 392 205 NN, el 2017 atendió 480 664 NN, y el año 2018 a 487 558 NN:

**Gráfico N° 4**  
**Qali Warma: usuarios en Lima Metropolitana**  
**(miles)**



Elaboración propia sobre la base de información de INEI.

Asimismo, en lo referido al SCI se tiene que, a diciembre de 2018 el PNAEQW se encontraba en la, etapa IV de la fase de ejecución (cierre de brechas), lo que corresponde al desarrollo de las acciones propuestas en el Plan de cierre de brechas formulado por el Comité de Control Interno. Dicho plan contiene la identificación de las debilidades que requieren medidas correctivas pertinentes.

A noviembre de 2018 se había logrado implementar un 85% del referido Plan (47 de 55 acciones), siendo que las 8 acciones restantes se encontraban en proceso de implementación.

Gráfico N° 5

Qali Warma: avance en implementación del SCI (%)



Elaboración propia sobre la base de información de PNAEQW



## 2.2 MARCO NORMATIVO INTERNACIONAL

### 2.2.1 Instituciones Efectivas y Sólidas

En el contexto internacional se busca contar con instituciones sólidas, que desarrollen sus actividades de manera eficiente y transparente. Es así que los Objetivos de Desarrollo Sostenible, consideran en el desarrollo del Objetivo N° 16, que “Los conflictos, la inseguridad, las instituciones débiles y el acceso limitado a la justicia continúan suponiendo una grave amenaza para el desarrollo sostenible.”, por lo cual se ha establecido el objetivo de “Promover sociedades pacíficas e incluyentes para el desarrollo sostenible, proveer acceso a la justicia para todos y crear instituciones efectivas, responsables e incluyentes.”<sup>15</sup>

Las metas específicas establecidas para este Objetivo de Desarrollo vinculadas con la investigación son las siguientes:

- “Meta 16.5) Reducir considerablemente la corrupción y el soborno en todas sus formas; y,
- Meta 16.6) Crear a todos los niveles instituciones eficaces y transparentes que rindan cuentas.”<sup>16</sup>

### 2.2.2 Instituciones Transparentes y Lucha Contra la Corrupción

La Asamblea General de las Naciones Unidas, adoptó la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.<sup>17</sup> Esta Convención surgió como respuesta a la preocupación internacional debido a “la amenaza que representa la corrupción para la estabilidad y seguridad de las sociedades y que además esta debilita las instituciones y los valores de la democracia, la justicia y la ética”. (TABLANTE, 2018)

---

<sup>15</sup> <https://peru.un.org/es/sdgs/16> Consulta 14.09.20

<sup>16</sup> <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/peace-justice/> Consulta 15.09.20

<sup>17</sup> Resolución 58/4 de 31 de octubre de 2003

En esta declaración, se puede encontrar como elementos causales la preocupación por el compromiso de ingentes cantidades de activos, los cuales pueden constituir una proporción importante de los recursos de los Estados, la comprensión que este fenómeno dejó de ser un problema local para convertirse en un problema global que requiere un enfoque amplio y multidisciplinario para trabajar en su prevención y lograr una lucha eficaz en su contra. Se tiene presente también los principios de debida gestión de los asuntos y los bienes públicos, equidad, responsabilidad e igualdad ante la ley, así como la necesidad de salvaguardar la integridad y fomentar una cultura de rechazo de la corrupción.<sup>18</sup>

Esta convención establece Políticas y prácticas de prevención de la corrupción, Medidas relativas al poder judicial y al ministerio público, la protección a los denunciantes y el tratamiento jurídico penal que debe tener esta práctica delictiva, aspectos de cooperación internacional, entre otras medidas.

Asimismo, en los ODS, podemos también encontrar referencias a lucha contra la corrupción en el Objetivo 16, y en las metas antes citadas, de manera específica en la meta 16.5 ya reseñada.

### **2.2.3 Poner fin al Hambre**

Vinculamos este ODS con el derecho a la alimentación. Se conoce que este es un problema de escala mundial, ya que 1 de cada 9 personas en el mundo se encuentra subalimentada, esto significa más de 800 millones de personas. Asimismo, se refiere que “66 millones de niños en edad escolar primaria asisten a clases con hambre en los países en desarrollo”<sup>19</sup>

Las metas de este objetivo identificadas como relacionadas a la investigación son las siguientes:

“Meta 2.1) ... asegurar el acceso de todas las personas, en particular los pobres y las personas en situaciones vulnerables..., a una alimentación sana, nutritiva y suficiente durante todo el año.

---

<sup>18</sup> Preámbulo de la Declaración

<sup>19</sup> <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/hunger/>. Consulta 12.09.20

Meta 2.2) ... poner fin a todas las formas de malnutrición, incluso logrando, ..., las metas convenidas internacionalmente sobre el retraso del crecimiento y la emaciación de los niños menores de 5 años, y abordar las necesidades de nutrición de las adolescentes, las mujeres embarazadas y lactantes y las personas de edad.

Meta 2.3) ...duplicar la productividad agrícola y los ingresos de los productores de alimentos en pequeña escala, en particular las mujeres, los pueblos indígenas, los agricultores familiares, los pastores y los pescadores, entre otras cosas mediante un acceso seguro y equitativo a las tierras, a otros recursos de producción e insumos, conocimientos, servicios financieros, mercados y oportunidades ...”<sup>20</sup>



---

<sup>20</sup> <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/hunger/> Consulta 16.09.20

## **2.3 LEY O MARCO NORMATIVO NACIONAL**

### **2.3.1 Ley N° 27785, Ley del Sistema Nacional de Control y la Contraloría General de la Republica**

En el Perú se cuenta con abundante normativa. Así tenemos que, en el año 2002 se publicó la Ley N° 27785, Ley del Sistema Nacional de Control y la Contraloría General de la Republica. Es objetivo de esta norma es “crear las condiciones para desarrollar apropiada, oportuna y efectivamente el control gubernamental, logrando con ello prevenir y verificar la correcta, eficiente y transparente utilización de recursos y bienes del Estado, el desarrollo honesto y probo de las funciones y actos de las autoridades, funcionarios y servidores públicos, así como el cumplimiento de metas y resultados obtenidos por las instituciones sujetas a control<sup>21</sup>.

Asimismo, al referirse a Control Interno, señala que “son las acciones de cautela previa, simultánea y posterior que realizan las instituciones del Estado, sujetas a un control con el objetivo de que la gestión de sus recursos, bienes y operaciones se realice de forma eficiente, su ejercicio es previo, simultáneo y posterior”.<sup>22</sup>

Como se puede apreciar, esta norma general establece algunos criterios orientadores a nivel conceptual y de objetivos respecto a lo que debe ser el Control Interno en las entidades del sector público. Sin embargo, no hace un desarrollo específico sobre los mismos.

### **2.3.2 Ley N° 28716, Ley de Control Interno de las Entidades del Estado.**

Posteriormente, en año 2006 se dicta la Ley N° 28716, Ley de Control Interno de las Entidades del Estado. Esta Ley contiene un desarrollo exhaustivo y especializado, que propende a “establecer las normas para regular la elaboración, aprobación, implantación funcionamiento, perfeccionamiento y evaluación del control interno en las entidades del Estado, con el propósito de cautelar y fortalecer los sistemas administrativos

---

<sup>21</sup> Ley 27785. Art. 2

<sup>22</sup> Ley 27785. Art. 7

y operativos con acciones y actividades de control previo, simultáneo y posterior, contra los actos y prácticas indebidas o de corrupción, propendiendo al debido y transparente logro de los fines, objetivos y metas institucionales”.<sup>23</sup>

De otro lado, la norma desarrolla los objetivos<sup>24</sup> del SCI:

- a. “Promover y optimizar la eficiencia, eficacia, transparencia y economía en las operaciones de la entidad, así como la calidad de los servicios públicos que presta;
- b. Cuidar y resguardar los recursos y bienes del Estado contra cualquier forma de pérdida, deterioro, uso indebido y actos ilegales, así como, en general, contra todo hecho irregular o situación perjudicial que pudiera afectarlos;
- c. Cumplir la normatividad aplicable a la entidad y sus operaciones;
- d. Garantizar la confiabilidad y oportunidad de la información;
- e. Fomentar e impulsar la práctica de valores institucionales;
- f. Promover el cumplimiento de los funcionarios o servidores públicos de rendir cuenta por los fondos y bienes públicos a su cargo y/o por una misión u objetivo encargado y aceptado”.

Esta norma adicionalmente desarrolla aspectos como los componentes del SCI, las responsabilidades mandatos de obligatorio cumplimiento de los funcionarios, la naturaleza del funcionamiento del Control Interno, la actuación del Órgano de Control Institucional; dispuso también que “las entidades del Estado deben establecer de manera obligatoria el sistema de control interno en sus procesos, actividades ...”<sup>25</sup>

### **2.3.3 Ley N° 30372, Ley de Presupuesto para el sector público del año fiscal 2016**

Ante la debilidad en la implementación de los SCI, en la Ley N° 30372, Ley de Presupuesto para el sector público 2016, se estableció para todas “las entidades del Estado la obligación de implementar su sistema de control

---

<sup>23</sup> Ley 28716. Art. 1

<sup>24</sup> Ley 28716. Art. 4

<sup>25</sup> Ley 28716. Art. 3

interno (SCI), en un plazo máximo de treinta y seis (36) meses”<sup>26</sup>...; es decir hasta diciembre del año 2018. Este es el horizonte temporal de análisis de la presente investigación.

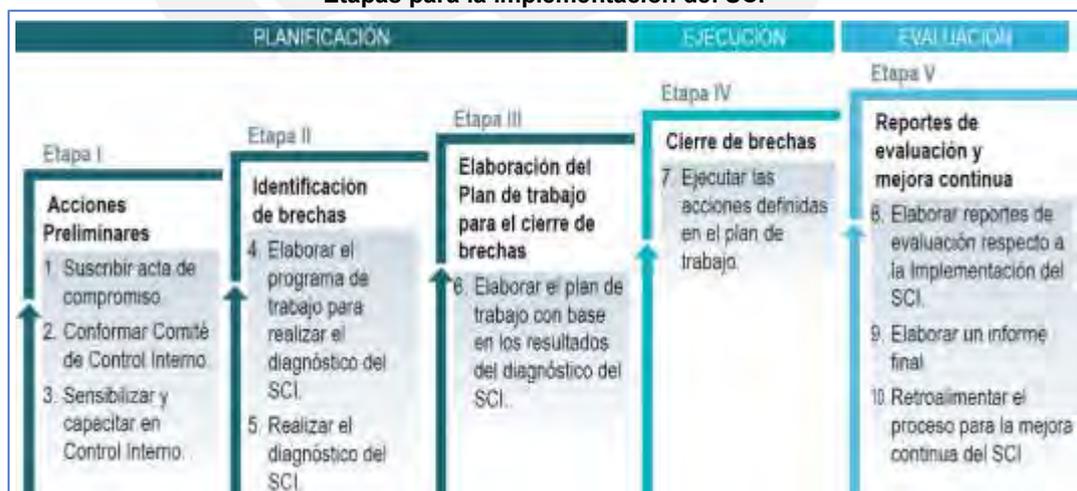
### 2.3.4 Directiva de Implementación del Sistema de Control Interno en Las Entidades del Estado

Además de las Leyes antes detalladas, en mayo de 2016 la Contraloría General de la República, emitió la Resolución de Contraloría N° 149-2016-CG, que aprueba la Directiva N° 013-2016-CG/GPROD “Implementación del Sistema de Control Interno en Las Entidades del Estado”. Esta Directiva regula el modelo y los plazos para la implementación del SCI que deben realizar las entidades del Estado en los tres niveles de gobierno.

El Modelo de implementación del SCI en las entidades del Estado “comprende las fases de planificación, ejecución y evaluación, constituida cada una de ellas por etapas y estas últimas por actividades, las cuales se desarrollan secuencialmente a fin de consolidar el Control en la entidad”.<sup>27</sup>

Esta directiva, regula el Modelo de implementación del Sistema de Control Interno, el cual comprende 3 fases, 5 etapas y 10 actividades para implementar, las cuales deben ser ejecutadas de forma secuencial por las entidades para implementar el citado Sistema:

**Gráfico N° 6**  
**Etapas para la implementación del SCI**



Fuente: Directiva N° 013-2016-CG/GPROD “Implementación del Sistema de Control Interno en Las Entidades del Estado

<sup>26</sup> Ley 30372. Quincuagésima Tercera Disposición Complementaria Final

<sup>27</sup> Directiva ° 013-2016-CG/GPROD. Disposición específica 7.1.

Este modelo establece que, las entidades del Estado logran la implementación del Sistema de Control Interno, cuando han ejecutado las actividades establecidas por la Directiva N° 013-2016-CG/GPROD, que van desde la Actividad 1: Suscribir el acta de compromiso, hasta la Actividad 10. Retroalimentar el proceso para la mejora continua del SCI.

Si bien todas las etapas para la implementación son importantes, es de destacar con especial relevancia la fase de la Planificación. Como señala. Ivancevich<sup>28</sup>, “la Planificación es la función de la gestión que determina los objetivos de la organización y establece las estrategias adecuadas para lograrlos. Esta etapa comprende es establecimiento de metas y desarrollo de estrategias, políticas y procedimientos para garantizar la ejecución de las actividades”.

Con objetivos y metas claramente identificadas, procedimientos normalizados y estrategias orientadas a la consecución de los objetivos, se puede señalar que la Planificación contribuye al uso eficiente de recursos.

O de manera más precisa, “el uso de la Planificación Estratégica en el ámbito público se concibe como una herramienta imprescindible para la identificación de prioridades y asignación de recursos en un contexto de cambios y altas exigencias por avanzar hacia una gestión comprometida con los resultados.” (CEPAL 2011: 16)

Como se ha señalado anteriormente, el modelo de implementación del SCI se trata de 3 fases divididas en 5 etapas, siendo la de Planificación la que requiere el desarrollo de i) Acciones preliminares, ii) Identificación de brechas, y, iii) elaboración de un plan de trabajo de cierre de brechas. La fase de Ejecución comprende, la ejecución de acciones para el cierre de las brechas identificadas; y, la fase de Evaluación implica llegar a un nivel de mejora continua y reporte de evaluaciones.

La mencionada directiva también estableció que las entidades debían registrar de manera obligatoria y permanente la información correspondiente a la

---

<sup>28</sup> Citado en: <http://virtual.urbe.edu/tesispub/0081163/cap02.pdf>

implementación del SCI, un aplicativo informático que se había creado para tal fin, denominado Sistema Seguimiento y Evaluación del Sistema de Control Interno -SISECI.

Posteriormente, se han emitido normas de menor jerarquía (Guías) para orientar con mayor nivel de detalle a los funcionarios en la tarea de implementar el SCI. Estas disposiciones incluyen formatos, modelos y matrices para la recopilación de instrumentos y ejecuciones de los planes y evidencias de su cumplimiento.

### **2.3.5 Ley N° 28044, Ley General de Educación,**

Esta norma establece que... “la educación es un servicio público; cuando lo provee el Estado es gratuita en todos sus niveles y modalidades, de acuerdo con lo establecido en la Constitución Política y en la presente ley. En la Educación Inicial y Primaria se complementa obligatoriamente con programas de alimentación, salud y entrega de materiales educativos”.<sup>29</sup>

Asimismo, en su artículo 36° sobre Educación Básica Regular, se establece que el Estado asume, cuando (los estudiantes), lo requieran también sus necesidades de salud y nutrición a través de una acción intersectorial. Es decir, se contempla el tema alimentario como un eje importante para la educación en el país, determinando que el Estado cumplirá con su provisión.

Esta norma es muy importante porque adicionalmente a lo señalado, establece principios orientadores del proceso de educación en el país, siendo los más importantes y relacionados a la investigación, el principio de equidad referido a garantizar a todos iguales oportunidades de acceso, permanencia y trato en un sistema educativo de calidad; y el principio de inclusión, que incorpora a las personas con discapacidad, grupos sociales excluidos, marginados y vulnerables, especialmente en el ámbito rural, sin distinción de etnia, religión, sexo u otra causa de discriminación, contribuyendo así a la eliminación de la pobreza, la exclusión y las desigualdades.

---

<sup>29</sup> Ley 28044. Art. 4

## 2.4 OBJETO DE ESTUDIO: SISTEMA DE CONTROL INTERNO DEL PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTACION ESCOLAR QALI WARMA

El Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma- PNAEQW, fue creado el 31 de mayo del año 2012, mediante Decreto Supremo N° 008-2012-MIDIS sobre la base del extinto Programa Nacional de Asistencia Alimentaria-PRONAA.

Previamente, mediante Ley N° 28044, Ley General de Educación, se establece el Derecho a la Alimentación Escolar en instituciones educativas públicas<sup>30</sup>, es por ello que se crea el PNAEQW cuya misión es “brindar servicio alimentario con complemento educativo a niñas y niños en instituciones educativas públicas del nivel inicial y primaria, y de secundaria... a fin de contribuir a mejorar la atención en clases, la asistencia escolar y los hábitos alimenticios, promoviendo la participación y la corresponsabilidad de la comunidad local.”<sup>31</sup>

Asimismo, el Programa tiene los siguientes objetivos

- “Garantizar el servicio alimentario durante todos los días del año escolar a los usuarios del Programa de acuerdo a sus características y las zonas donde viven.
- Contribuir a mejorar la atención de los usuarios del Programa en clases, favoreciendo su asistencia y permanencia.
- Promover mejores hábitos de alimentación en los usuarios del Programa.”<sup>32</sup>

Este programa social se encuentra adscrito al Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social- MIDIS, constituyéndose como una Unidad Ejecutora de dicho pliego presupuestal.

---

<sup>30</sup> Artículo 4°- “(...) En la Educación Inicial y Primaria se complementa obligatoriamente con programas de alimentación, salud y entrega de materiales educativos.

Artículo 13°, inciso c) Inversión mínima por alumno que comprenda la atención de salud, alimentación y provisión de materiales educativos.

<sup>31</sup> Manual de operaciones, aprobado mediante Resolución Ministerial N° 283-2017-MIDIS. /Art 4°

<sup>32</sup> Manual de operaciones, aprobado mediante Resolución Ministerial N° 283-2017-MIDIS. /Art 5°

El PNAEQW, atiende de manera diaria a más de 3 millones de niños y niñas en edad escolar. Conforme a las normas vigentes, se brinda atención alimentaria diversificada mediante un modelo de cogestión, el cual constituye “...una estrategia de gestión basada en la corresponsabilidad, en la que el Estado y la comunidad organizada participan de manera coordinada y articulada, en la ejecución de las prestaciones ... y del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma”.<sup>33</sup> En el modelo de cogestión, intervienen los siguientes actores:

- a. Comité de Alimentación Escolar – CAE: Constituido por integrantes de la comunidad educativa, que presta el servicio alimentario de acuerdo a los recursos, protocolos y directivas que le transfiere el PNAEQW.
- b. Comité de Compra –CC: Conformado por representantes de la sociedad civil, Gobiernos locales, Redes de Salud, Gobierno Interior, madres y padres de familia, bajo el ámbito de intervención del PNAEQW.
- c. Sector Privado: Proveedores del PNAEQW

Gráfico N° 7  
Modelo de cogestión en Qali Warma



Fuente: portal web del PNAEQW

<sup>33</sup> Aprobado por Decreto Supremo N° 001-2013-MIDIS. Artículo 2

El PNAEQW desarrolla sus actividades a nivel nacional, para lo cual cuenta con 27 Unidades Territoriales. En el año 2018 contaba con un total de 4 391 trabajadores y colaboradores, de los cuales 1 037 trabajaban en la ciudad de Lima Metropolitana, y 3 354 en las diferentes oficinas ubicadas en todas las regiones del país.<sup>34</sup>

De otro lado, en los años bajo estudio, el PNAEQW se constituyó en el programa social con mayor cantidad de recursos públicos asignados. En efecto, el año 2016 contó con presupuesto institucional de apertura de S/. 1,494,756.922 (Mil millones cuatrocientos noventa y cuatro mil setecientos cincuenta y seis soles con noventa y dos céntimos), al año siguiente S/. 1,590,026.870 (Mil quinientos noventa millones veintiséis mil ochocientos setenta soles) y el 2018 administró un total de S/. 1,594,526.866 (Mil quinientos noventa y cuatro millones quinientos veintiséis mil ochocientos ochenta y seis soles). Es decir, en este periodo gestionó un total acumulado de S/. 4,679,310.66 (Cuatro mil seiscientos setenta y nueve millones trescientos diez mil sesenta y seis soles<sup>35</sup>.

Asociado al modelo de cogestión, desde el punto de vista de la Gerencia Social, se puede señalar que uno de sus principales desafíos radica en la necesidad de gestionar redes interorganizacionales y responder a diversos mandantes. El modelo entonces está vinculado a la participación de los actores para la creación y ejecución de políticas y programas, de manera específica, en el caso de QW, a lo referido a las adquisiciones de alimentos y supervisión de la gestión del servicio alimentario mediante acciones de vigilancia.

#### **2.4.1 El sistema de Control Interno en Qali Warma**

El PNAEQW, al igual que todas las demás instituciones pertenecientes al sector público, tiene el mandato imperativo establecido por Ley, de implementar el Sistema de Control Interno en la entidad.

---

<sup>34</sup> Información proporcionada por el Programa durante la investigación

<sup>35</sup>[http://www.transparencia.gob.pe/reportes\\_directos/pte\\_transparencia\\_info\\_finan.aspx?id\\_entidad=14219&id\\_tema=19&ver=D](http://www.transparencia.gob.pe/reportes_directos/pte_transparencia_info_finan.aspx?id_entidad=14219&id_tema=19&ver=D). Consulta 20 setiembre 2020

La implementación del SCI en QW es de vital importancia debido a que al ser una de las entidades del Estado de mayor volumen de compras tiene la necesidad de lograr transparencia en las operaciones, proteger sus recursos y bienes y generar una cultura de prevención de actos irregulares o de corrupción.

A nivel de mejora de procesos de eficiencia, el SCI permite a QW no solamente asegurar el cumplimiento normativo sino también fortalecer su quehacer institucional para lograr sus objetivos y metas, así como contar con información confiable y oportuna para la toma de decisiones.

Sin embargo, al año 2018, de acuerdo a información proporcionada por la Contraloría General de la República, no había logrado la implementación total de su SCI, encontrándose dentro de las 673 entidades que, si bien habían iniciado su proceso de implementación, a dicha fecha no se había concluido integralmente. Es decir, si había una implementación parcial del SCI.

Del análisis realizado sobre el proceso de implementación del SCI en el Programa tenemos como antecedente que, en el año 2014, mediante Resolución de Dirección Ejecutiva N°2837-2014-MIDIS/PNAEQW (15.08.14), se conformó el Comité de Control Interno que tuvo a su cargo la elaboración del SCI de la entidad, el cual se integró por 7 funcionarios, siendo presidido por el Director de Administración. En lo referido a sus funciones señala que se adecúan a lo señalado en la Guía de Implementación del SCI, aprobada por la CGR el año 2008.

De la revisión de las actas de este comité se tiene que, hasta febrero de 2017, como aspectos destacados de su labor, habían aprobado los entregables de una consultoría que había desarrollado documentos de diagnóstico del SCI, realizado algunas charlas de sensibilización y capacitación a funcionarios, y, elaborado un proyecto de Plan de trabajo 2017-2018.

Posteriormente, como consecuencia de modificaciones en el marco legal debido a la aprobación de la Directiva de Implementación del Sistema de

Control Interno en las entidades (2016), y la Guía para el Fortalecimiento del Control Interno (2017), en dicho año se modificó su composición del Comité, pasando a estar integrado por 5 funcionarios, siempre presidido por el Director de Administración. Esta modificación fue realizada con la Resolución de Dirección Ejecutiva N°0107-2017-MIDIS/PNAEQW. (06.02.17)

En esta Resolución se establecieron las nuevas funciones de dicho Comité, entre las cuales destacan como las más importantes las siguientes:

- “Desarrollar el diagnóstico actual del SCI en la entidad
- Coordinar con todas las áreas de la entidad aspectos vinculados al SCI
- Informar a la alta dirección los avances en la implementación del SCI
- Emitir los informes sobre los resultados de la implementación del SCI para ser enviados oportunamente al Órgano de Control Institucional”<sup>36</sup>

Se puede señalar que, es después de la nueva conformación del Comité que se realizó un trabajo sostenido, apreciándose un total de 12 reuniones hasta diciembre de 2018, con productos concretos tales como la aprobación de un plan de cierre de brechas, reporte de evaluación de la fase de planificación del SCI, una primera autoevaluación de implementación del plan de cierre de brechas, etc.

Por ejemplo, en agosto de 2017 mediante Resolución de Dirección Ejecutiva N° 346-2017-MIDIS/PNAEQW, se aprobó el “Plan de Trabajo para el cierre de brechas para la implementación del Sistema de Control Interno en el Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma ...” El mencionado Plan de Trabajo contiene 24 acciones compuestas en 55<sup>37</sup> tareas propuestas por los distintos órganos de apoyo y asesoramiento del Programa.

**Tabla N° 3**  
**Resumen de acciones por componente de Control Interno**

Componente de control interno	N° acciones	N° tareas
I. Ambiente de control	7	19

<sup>36</sup> Resolución de Dirección Ejecutiva N°0107-2017-MIDIS/PNAEQW. Art. 2

<sup>37</sup> Originalmente el documento señala 56 acciones, sin embargo, al realizar la cuantificación de acción por acción el número correcto es 55

II. Evaluación de riesgos	3	7
III. Control Gerencial	6	17
IV. Información y comunicación	7	11
V. Supervisión	1	1
<b>Total</b>	<b>24</b>	<b>55</b>

Fuente: Plan de Trabajo para el cierre de brechas del SCI en QW

Del mismo modo, se identificaron las áreas del Programa encargadas de ejecutar las acciones y tareas para el cierre de brechas:

**Tabla N° 4**  
**Resumen de tareas por áreas**

Áreas	N° tareas
Unidad de Administración	10
Unidad de Planificación y Presupuesto	7
Unidad de Recursos Humanos	20
Unidad de Tecnologías de la Información	11
Unidad de Comunicación e Imagen	2
Comité de Calidad	3
Comité de Control Interno	2
<b>Total</b>	<b>55</b>

Elaboración propia sobre la base del Plan de Trabajo para el cierre de brechas SCI en QW

De acuerdo a información del programa, “a diciembre de 2018 se encontraban en la Fase de Ejecución, etapa IV - cierre de brechas, que corresponde a la ejecución de las acciones formuladas en el Plan de Trabajo de cierre de brechas formulado por el Comité de Control Interno. Dicho plan contiene la identificación de las debilidades que requieren medidas correctivas pertinentes”.<sup>38</sup>

A noviembre de dicho año se había logrado implementar un 85% del referido Plan (47 de 55 acciones), siendo que las 8 acciones restantes se encontraban en proceso de implementación.<sup>39</sup>

<sup>38</sup> Informe 02-2018-PNAEQW-CCI

<sup>39</sup> Acta 27 del Comité de Implementación de Control Interno

Gráfico N° 8  
Qali Warma: avance en implementación del SCI



Elaboración propia sobre la base de información de PNAEQW

## 2.5 ENFOQUES DE DESARROLLO

### 2.5.1 Enfoque de desarrollo humano

Este enfoque se centra en la atención a grupos de población que son objeto de una mayor marginación, exclusión y discriminación. El enfoque de desarrollo humano a menudo requiere un análisis de las normas de género, de las diferentes formas de discriminación y de los desequilibrios de poder a fin de garantizar que las intervenciones lleguen a los segmentos más marginados de la población.

Según el PNUD (2015) el enfoque del desarrollo humano, “busca el aumento de la riqueza de la vida humana en lugar de la riqueza de la economía en la que los seres humanos viven”.<sup>40</sup> El PNUD plantea que este enfoque crea mejores oportunidades y posibilidades de elección para todas las personas. Propone las siguientes dimensiones:

- **“Los individuos:** el enfoque del desarrollo humano se centra en mejorar la vida de las personas, en lugar de creer que el crecimiento económico llevará de forma automática a mejores oportunidades para todos. El crecimiento

<sup>40</sup> Consulta realizada el 24.setiembre.2020 en:  
<http://hdr.undp.org/en/node/2228#:~:text=Los%20individuos%3A%20el%20enfoque%20del,un%20fin%20en%20s%C3%AD%20mismo.>

económico es un importante medio para el desarrollo, pero no un fin en sí mismo.

- **Las oportunidades:** el desarrollo humano consiste en dar a las personas más libertad y más oportunidades para vivir una vida que valoren. En la práctica, esto significa desarrollar las capacidades de las personas, y darles la oportunidad de poder usarlas. Es decir, se trata de generar las condiciones necesarias para el desarrollo humano.
- **Las posibilidades de elección:** el desarrollo humano consiste, fundamentalmente, en tener más posibilidades de elección. Se trata de ofrecer oportunidades a las personas sin insistir en que las aprovechen. Nadie puede garantizar la felicidad humana y las elecciones que hacen las personas son sus propias decisiones. El proceso de desarrollo (desarrollo humano) debería proporcionar al menos un ambiente en el que las personas, individual y colectivamente, desarrollen plenamente sus potencialidades y tengan una oportunidad razonable de vivir unas vidas productivas y creativas que les satisfagan.”

Gráfico N° 9  
Dimensiones del desarrollo humano



Fuente: PNUD 2015

Por su parte Amartya Sen (1999) hace referencia al desarrollo humano y su libertad. Se concibe al desarrollo humano como un “proceso de expansión de libertades fundamentales, necesaria para mejorar la calidad de vida. Amartya Sen, pone énfasis no sólo en cómo viven las personas, también considera importante identificar que alternativas tienen las mismas, las cuales conducen al bienestar social.”

En ese sentido, Amartya Sen, propone que para hablar de desarrollo de una sociedad hay que analizar las condiciones de vida de quienes la integran. Es decir, el desarrollo consiste en el desarrollo de las personas que integran una comunidad.

De otro lado, la Agenda de Desarrollo Sostenible 2030 nos plantea la visión de un planeta más justo, que considera la realización de derechos humanos, poniendo énfasis en la igualdad y la inclusión<sup>41</sup>

El Objetivo de desarrollo sostenible N° 2: Hambre Cero:

“(…) busca hacer frente a todas las formas de la malnutrición tanto por déficit como por exceso, con énfasis sobre las poblaciones más vulnerables bajo la premisa de que nadie quede atrás. En definitiva, refuerza la idea de desarrollar modelos más sostenibles de producción y sensibles a una nutrición adecuada que favorezcan la realización del derecho a la alimentación.” (PNUD 2015)

Finalmente, el PNUD propone como elementos de buenas prácticas propios del enfoque basado en los derechos humanos, los siguientes:

- “Elementos de buenas prácticas propios del enfoque basado en los derechos humanos
- Los programas ven en el pleno ejercicio de los derechos humanos el fin último del desarrollo.
- Las personas son consideradas agentes principales de su propio desarrollo, en lugar de receptores pasivos de productos y servicios.
- La participación es a la vez un medio y un objetivo.
- Las estrategias proporcionan empoderamiento, en lugar de negarlo.
- Tanto los resultados como los procesos son supervisados y evaluados.
- Los programas se centran en grupos de la población marginados y excluidos.
- El proceso de desarrollo es de titularidad local.

---

<sup>41</sup> <https://plataformacelac.org/es/ods-2-hambre-cero>

- Los programas tienen como objetivo reducir las desigualdades y empoderar a quienes se han quedado atrás.
- El análisis de situación se utiliza para identificar las causas inmediatas, subyacentes y fundamentales de los problemas de desarrollo.
- El análisis incluye a todos los grupos de interés, entre ellos, las capacidades del Estado como principal garante de derechos y el papel de otros agentes no estatales.
- Las normas de los derechos humanos dirigen la formulación de objetivos, metas e indicadores medibles en la programación.
- Los sistemas nacionales de rendición de cuentas deben ser reforzados con el objetivo de garantizar una revisión independiente del desempeño del gobierno, así como el acceso a vías de recurso para los sujetos agraviados.
- Se promueve el desarrollo y el mantenimiento de alianzas estratégicas.<sup>42</sup>

En el Programa Qali Warma, cuyo objetivo es asegurar la alimentación de calidad a los usuarios a nivel nacional y coadyuvar a asegurar el cumplimiento de la integridad de la persona, la importancia de un servicio óptimo en la alimentación, asegura la buena calidad de vida en una persona, ya que la llena de vitalidad y energía para cumplir con sus actividades y desarrollar sus potencialidades y capacidades.

### **2.5.2 Calidad de servicios**

Según la Real Academia Española, la calidad se define como “la propiedad o conjunto de propiedades inherentes a algo, que permiten juzgar su valor. Por otra parte, define como servicios a la prestación que satisface alguna necesidad humana y que no consiste en la producción de bienes materiales.”

Otro concepto que es pertinente analizar para tener la idea integral de un enfoque orientado a la calidad de servicios está referida a los procesos. Siempre siguiendo las definiciones de la Real Academia tenemos que los procesos “son el conjunto de las fases sucesivas de un fenómeno natural o de una operación artificial”.

---

<sup>42</sup> <https://www.unfpa.org/es/el-enfoque-basado-en-los-derechos-humanos>

Al respecto, la norma internacional ISO 9001:2015 Gestión de la Calidad, toma en cuenta las actividades de la organización concentrándose en la satisfacción del cliente y en la capacidad de proveer un servicio que cumpla con las exigencias internas y externas de una organización.

A través del enfoque de procesos, la norma ISO9001, “permite planificar los procesos e interacciones dentro de una organización, este enfoque considera además la adecuada gestión del riesgo a fin de prevenir eventos que impidan o interrumpan llevar el servicio óptimo.”<sup>43</sup>

Los beneficios potenciales para una organización de implantar un Sistema de Gestión de Calidad basado en la Norma ISO 9001 son:

- a. “La capacidad para proporcionar regularmente productos y servicios que satisfagan los requisitos del cliente y los legales y reglamentaciones aplicables.
- b. Facilitar oportunidades de aumentar la satisfacción del cliente.
- c. Abordar los riesgos y oportunidades asociadas con su contexto y objetivos.
- d. La capacidad de demostrar la conformidad con requisito del Sistema de Gestión de Calidad especificados”<sup>44</sup>

Según Gustavo Palafox, “la calidad de los servicios depende de las actitudes de todo el personal que labora en el negocio. El servicio es, en esencia, el deseo y convicción de ayudar a otra persona en la solución de un problema o en la satisfacción de una necesidad. Satisfacer, de conformidad con los requerimientos de cada cliente, las distintas necesidades que tienen y por la que se nos contrató. La calidad se logra a través de todo el proceso de compra, operación y evaluación de los servicios que entregamos... asimismo, pone énfasis en el grado de satisfacción que experimenta el cliente por todas las acciones en las que consiste el mantenimiento en sus diferentes niveles y alcances. La mejor estrategia para conseguir la lealtad de los clientes se logra evitando sorpresas desagradables a los clientes por fallas en el servicio y sorprendiendo favorablemente a los clientes cuando una situación

---

<sup>43</sup>International Organization for Standardization-ISO.  
<https://www.iso.org/obp/ui/#iso:std:iso:9001:ed-5:v1:es>

<sup>44</sup> [http://www.cucsur.udg.mx/sites/default/files/iso\\_9001\\_2015\\_esp\\_rev.pdf](http://www.cucsur.udg.mx/sites/default/files/iso_9001_2015_esp_rev.pdf) consultado 24.9

imprevista exija nuestra intervención para rebasar sus expectativas.”  
(PALAFOX, 2009)

En ese sentido, dicho autor propone un sistema de evaluación de la calidad de los servicios, los cuales son necesario para seguir con la medición de la calidad de los mismos y poder observar en las repercusiones que ha ocasionado la mejora del servicio.

Finalmente, otro elemento vinculado a la investigación lo encontramos en la Política del Sistema de Gestión de la Calidad, aprobado el año 2017 En esta se señala que el Programa Qali Warma tiene como finalidad “brindar un servicio de calidad, garantizando la prestación del servicio alimentario durante todos los días del año escolar de acuerdo a sus características y las zonas donde viven los niños y niñas de inicial y primaria de las escuelas públicas de todo el país, y de secundaria en las comunidades nativas de la Amazonía peruana; contribuyendo a mejorar su atención en clases, favoreciendo su asistencia y permanencia; y promoviendo mejores hábitos de alimentación.”<sup>45</sup>.

Qali Warma, para cumplir con lo establecido en el Sistema de Gestión de la Calidad, “se compromete a: i) Contar con personal competente y comprometido; ii) Orientar sus procesos hacia la mejora continua, gestión de riesgos y la eficacia del Sistema de Gestión de la Calidad con el propósito de conseguir:

- La satisfacción de los requisitos del cliente (usuarios)
- Cumplimiento de los requisitos legales establecidos para el programa
- Cumplir con los requisitos propios de la prestación del servicio alimentario que brinda el programa.”<sup>46</sup>

---

<sup>45</sup> Información obtenida de la página web. <https://www.qaliwarma.gob.pe/quienes-somos/> consulta. 23.setiembre 2020

<sup>46</sup> Resolución de Dirección Ejecutiva N° 166-2020-MIDIS-PNAEQW-DE

### **2.5.3 Participación activa**

Chiavenatto (2009), al referirse a la relación entre las personas y sus organizaciones señala que en muchas ocasiones ésta puede ser difícil debido a la posibilidad de la existencia de un conflicto entre los intereses institucionales con respecto al trabajador (Compromiso, dedicación, talento, habilidad y competencia, aprendizaje constante y crecimiento profesional, ética y responsabilidad social, etc.) e intereses personales del trabajador con respecto a la organización (Un excelente lugar de trabajo, oportunidad de crecimiento, educación y carrera, reconocimiento y recompensas: salario, beneficios e incentivos, libertad y autonomía, etc.

Este mismo autor desarrolla diferentes sistemas de administración de las relaciones humanas en el que menciona, entre otros, el modelo participativo en el cual al referirse a las relaciones interpersonales señala como sus principales características el trabajo en equipo, la formación de grupos informales es importante. Confianza mutua, participación y compromiso grupal. Asimismo, en lo referido a la comunicación menciona que es vital para el éxito de la empresa y que se comparte por completo.

Por su parte McGregor, citado por Naranjo y Saldarriaga (2009) señala en sus teorías que, en la gestión de organizaciones, es posible identificar dos estilos de comportamiento, el participativo y autoritario. Cuando los líderes de una entidad u organización, piensan que sus trabajadores consideran el trabajo como una fuente de motivación y satisfacción diaria, se habla de la "Teoría Y".

Cuando se aplica esta teoría en una entidad, no hay dificultades en alcanzar los objetivos de la organización y tampoco existe el desgaste en cumplir plazos y alcanzar metas, ya que el trabajo es desarrollado con placer y satisfacción. Los trabajadores no se sienten obligados o presionados en su ambiente de trabajo, sino todo lo contrario: los funcionarios se sienten parte importante para el crecimiento de la empresa.

Consideramos que dicha teoría es la que el titular de la entidad debe aplicar entre sus trabajadores ya que se promueve una dirección más participativa y ofrecen medios para que los funcionarios se sientan parte del ambiente laboral.

Ello coadyuva a una adecuada implementación del Sistema de Control Interno, puesto que involucra al personal y su participación activa en cada proceso.

Asimismo, en el blog Web y empresas, se manifiesta que los líderes organizacionales están claros que más allá del esfuerzo individual, para alcanzar los objetivos, se necesita la participación y colaboración de todo el equipo de trabajo y este trabajo además del cumplimiento de metas, se encauza en la resolución de problemas y debe permitir el aporte de ideas de todos, para disfrutar de diferentes puntos de vista, a fin de cumplir de la manera más eficiente con los objetivos y metas. “El involucramiento en la organización se refiere no solo a que el trabajador se sienta bien haciendo lo que sea que haga, sino que sea escuchado y sea partícipe de la mejora del trabajo y del ambiente laboral.”<sup>47</sup>

De manera más específica con nuestro tema de estudio encontramos que, la CGR señala que “es importante la participación activa de los servidores en la implementación del Sistema de Control Interno, puesto que es un proceso integral efectuado por el titular, funcionarios y servidores de una entidad, diseñado para enfrentar los riesgos y para dar seguridad razonable de que se alcanzará los objetivos”. (Contraloría General de la República 2014)

De otro lado, recogemos lo señalado por Kliksberg (2013) que señala que la participación es “gran reequilibrador de las desigualdades” y que ésta “juega en las actuales realidades múltiples roles reequilibradores, en un mundo sumido en grandes desequilibrios sociales, económicos y políticos.” Además, el autor destaca que reclamar participación es en esencia parte de la naturaleza humana.

Finalmente, consideramos necesario incorporar el concepto del control social de la gestión, pues se encuentra estrechamente vinculado a la naturaleza de la participación activa, orientada a las acciones que se desarrollan desde el ámbito de lo público.

---

<sup>47</sup> <https://www.webyempresas.com/involucramiento-en-el-trabajo/> consulta 24.9

## **Control Social de la Gestión**

Un elemento central del control social de la gestión es la participación de la ciudadanía individual y/o organizada en acciones de control de la gestión pública, la cual ha ido creciendo durante los últimos años en nuestro país, donde la sostenida democracia así lo viene permitiendo. Es así que existen diversas formas de participación en el control de actos de gobierno, actos administrativos y en general las acciones de quienes dirigen y ejecutan las políticas, planes y programas en el sector público.

De acuerdo a la Constitución Política del Perú, “toda persona tiene derecho a participar, en forma individual o asociada, en la vida política, económica, social y cultural de la Nación”<sup>48</sup>. Actualmente podemos afirmar que este derecho ha evolucionado pasando de ser meramente de carácter electoral mediante la emisión del voto, a un derecho que se ejerce plenamente no solo en el ámbito político sino también en el aspecto social, cultural, económico, ambiental, etc. siendo al día de hoy unos de los derechos articuladores a través del cual se ejercen otros.

La participación ciudadana entonces cobra especial relevancia pues permite que los individuos, dentro de las limitaciones propias por la naturaleza de las mismas, formen parte de las decisiones de gobierno y vigilen que los compromisos de acción y que las obligaciones de los gestores públicos se ejecuten y se cumplan de la forma como han sido planificadas.

“La gestión pública no se refiere exclusivamente a la ejecución de recursos, incluye la planeación (el momento en que la administración decide qué hacer), ejecución (actividades para cumplir con las responsabilidades), el control y la evaluación de las actividades desarrolladas para lograr dichos propósitos. Se refiere a lo común, a lo colectivo, a lo que es de interés y de uso común, y por ende es visible a todos.”<sup>49</sup>

La participación ciudadana también permite que se fortalezcan los lazos de confianza entre la población y el gobierno. Así, “Los mecanismos de control de la gestión pública, permiten el acercamiento y el mejoramiento de la credibilidad, así como de las relaciones de confianza entre la población y sus autoridades. ... elevan doblemente la participación ciudadana, porque motivan cambios y nuevas

---

<sup>48</sup> Constitución Política del Perú. Artículo 2 numeral 17

<sup>49</sup> Ministerio del Interior y Justicia (2018) “Control Social a la gestión pública – Módulo 1”

capacidades tanto en las autoridades y servidores públicos como en los diversos sectores de la población” (Jurado Nacional de Elecciones, 2008)

Así, siguiendo lo desarrollado por el Ministerio del Interior y Justicia de Colombia entendemos que el control social alcanza su expresión cuando los ciudadanos y ciudadanas se interesan y participan en la vigilancia de las acciones del Estado, ya sea de manera personal o de forma organizada, verificando que su accionar (el del Estado) brinde resultados y cumpla con su normativa, valores, principios y fines primordiales bajo los principios que rigen la función pública.

Teniendo el marco general de lo que significa la participación ciudadana, de manera específica la “participación social debe ser entendida como el proceso en que los actores sociales ejercitan su influencia sobre las decisiones de desarrollo que les afectan y en las que diseñan sus orientaciones estratégicas”. (Verdesoto Luis, 2000)

Es en ese contexto que identificando el concepto de control social tenemos que:

“El control social como mecanismo, forma o modalidad en la práctica de la participación ciudadana, implica la actuación de habitantes activos, capaces y dispuestos a exigir sus derechos, al momento de intervenir en decisiones; dar seguimiento y evaluar políticas, en su trabajo colaborativo con funcionarios que llevan a cabo la gestión pública; quienes deben asumir la promoción de una sociedad fuerte y positiva, dotando a la población de una identidad cívica, con sentido de pertenencia y voluntad colectiva de participación; apoyada ésta en la satisfacción de necesidades de la sociedad, mejoras en la calidad de los espacios públicos y en el bienestar social.” (Ordoñez Hugo y Diego Trelles, 2019)

## **2.6 INVESTIGACIONES RELACIONADAS**

**2.6.1** De las indagaciones realizadas en los repositorios electrónicos de la PUCP, se ha determinado que el presente trabajo sería el primero referido a Control Interno en la Maestría de Gerencia Social. Sin embargo; se ha podido identificar algunos trabajos de investigación relacionados:

- a. Maestría en Ciencia Política y Gobierno de la Pontificia Universidad Católica del Perú: se ha encontrado la tesis “El control interno: herramienta indispensable para el fortalecimiento de las capacidades de la gerencia pública de hoy” cuya autora es Lesly Karin Salazar Catalán.

Si bien el enfoque de esta tesis está orientado hacia la gerencia pública, es decir al cumplimiento normativo, su contenido referido a que el desconocimiento de los beneficios del SCI, sigue siendo una barrera para una implantación total, coincide y fortalece la posición que también sostenemos en el trabajo de investigación presente.

La tesis señalada hace un análisis al año 2011 de la situación de los SCI en los Ministerios, y muestra como un caso de éxito la implementación del SCI en el Ministerio de Energía y Minas.

## **2.6.2 Experiencias internacionales**

A nivel internacional se tienen las siguientes experiencias:

### **a. Colombia**

Desde el año 1993 este país cuenta con normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del Estado. Es decir, casi una década antes que nuestro país, y su desarrollo merece ser visto como uno de los pioneros en la región.

Del análisis de este modelo encontramos varios puntos de coincidencia con el modelo peruano, sin embargo, un aspecto que merece especial relevancia es el referido a la constitución del Comité encargado de la implementación del Sistema, al más alto nivel jerárquico de acuerdo con la naturaleza de las funciones propias de la organización.

Esto es diferente a lo establecido en el modelo peruano, que únicamente señala que el Titular de la entidad debe emitir una resolución de conformación de un comité responsable de promover,

orientar, coordinar y realizar seguimiento a las acciones para la implementación del SCI. Se señala que sus integrantes deben ser directivos, más no especifican el nivel jerárquico que deben tener, entonces podrían conformarlo directivos que a su vez tengan otras líneas de mando superiores.

Un aporte importante de la experiencia colombiana es el especial énfasis que le han dado a la dimensión Transparencia del SCI, lo que les ha permitido incluso que pueda ser medida a través del índice de transparencia de entidades públicas (ITEP) que operativamente cuenta con los factores de evaluación: (i) visibilidad (V), (ii) institucionalidad (I) y (iii) control y sanción (CS). (Salnave Mariana y James Liaraso, 2017)

#### **b. Chile<sup>50</sup>**

El modelo chileno establece que la Contraloría General de la República y las Contralorías Regionales dentro de sus Auditorías evaluarán los Sistemas de Control Interno de los servicios y entidades públicas. Los servicios sometidos a la fiscalización de la Contraloría General deberán organizar las Oficinas Especiales de Control que determine este Organismo (Unidades de Auditoría o Control Interno, en los casos y de acuerdo con la naturaleza y modalidades propias de cada entidad.

Para Chile el Control Externo esta ejercido por la Contraloría General de la Republica y el Control Interno lo componen las Unidades de Auditoría Interna de los Servicios y entidades públicas, las Unidades de Auditoría Interna Ministerial y el Consejo de Auditoría Interna General de Gobierno, un símil con nuestros Órganos de Control Institucional.

Como se puede apreciar, el modelo chileno es diferente al nuestro ya que enfatiza el trabajo que desarrollan los órganos de control, sobre las acciones de las áreas y funcionarios propios de la entidad.

Es tal vez este modelo el que lleva a confusión al momento de su aplicación en nuestro país. En nuestro caso, si bien hay participación de

---

<sup>50</sup> Desarrollado partir de la información obtenida del portal de la Contraloría de Chile

los órganos de control, la responsabilidad principal para la implementación de SCI está en el titular de la entidad y sus funcionarios.

### **c. México**

En México se conduce el control interno en el sector Público Federal de acuerdo al modelo instaurado para Administración Pública Federal, que a su vez, sigue los criterios tomados del COSO (Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission), como en la gran mayoría de países de la región.

El aspecto distinto que se ha identificado y que puede ser calificado como un factor de interés para su aplicación en el Perú, es que en dicho país en su estructura gubernamental cuentan con las denominadas Unidades de Auditoría Preventiva, las cuales ocupan el lugar de los Órganos de Control Interno

El artículo 44 de la Ley Orgánica de la Administración Pública establece que los titulares de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal serán responsables de mantener el control interno y de gestión de la dependencia o entidad que encabecen, con el apoyo de Unidades de Auditoría Preventiva.

En este sistema, son los titulares de las entidades los que designan a los llamados auditores preventivos cumpliendo los requisitos mínimos señalados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Estos auditores apoyan las actividades de control interno y para el cumplimiento de los objetivos institucionales, la modernización institucional y administrativa con una conducción adecuada de las decisiones y el uso del presupuesto asignado.

De las demás características de las Unidades de Auditoría Preventiva destacamos que:

“... éstas deben formular en el mes de noviembre su plan anual de trabajo y de auditorías. En los meses de mayo y noviembre entregarán

informes tanto al titular de la dependencia o entidad de que se trate, así como a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, sobre hallazgos en la gestión y recomendaciones en relación con las acciones correctivas, preventivas y oportunidades de mejora respecto de la calidad y eficiencia de los distintos procesos internos y ejecución de los programas.... Con base en dichos informes, tanto las dependencias y entidades, así como la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, formularán las recomendaciones pertinentes para mejora de la gestión”. (SERRANO, 2016)

## **2.7 CONCEPTOS CLAVES**

### **2.7.1 Sistema de Control Interno**

Si bien ya existen definiciones previamente citadas en Ley N° 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República; Ley N° 28716, Ley de Control Interno de las Entidades del Estado, el SCI puede conceptualizarse como el “conjunto de elementos organizacionales... interrelacionados e interdependientes, que buscan sinergia y alcanzar los objetivos y políticas institucionales de manera armónica... no es un proceso secuencial, en donde alguno de los componentes que lo conforman solo afecta al siguiente, sino que es un proceso multidireccional, en el cual cada componente influye sobre los demás y todos conforman un sistema integrado que reacciona dinámicamente a las condiciones cambiantes” (Contraloría General de la República 2014)

De este concepto se destaca la idea que el SCI al ser un conjunto de elementos inherentes a la organización, propende a la participación de sus integrantes, los funcionarios públicos desde la posición que les corresponde en la entidad mediante acciones de alimentación y retroalimentación de los procesos y de manera especial a aquellos identificados con riesgosos. Asimismo, remarcamos que este sistema armónico e interrelacionado debe contribuir positivamente a alcanzar transparente y eficientemente los objetivos y metas propuestos.

Gráfico N° 10: Sistema de Control Interno



Esquema tomado del portal web de INACAL

El modelo peruano, toma lo establecido por el Marco integrado de Control interno - COSO, cuya estructura se basa en cinco componentes: “i) el ambiente de control, ii) evaluación de riesgos, iii) actividades de control, iv) información y comunicación, y, v) supervisión” (Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores, 2015). Este enfoque implica una concepción de control interno que actualmente es aceptado mundialmente.

### 2.7.1.1 Objetivos

La Ley ha establecido como los objetivos<sup>51</sup> del Sistema de Control Interno:

- “Promover y optimizar la eficiencia, eficacia, transparencia y economía en las operaciones de la entidad, así como la calidad de los servicios públicos que presta.

<sup>51</sup> Ley 28716. Art. 4

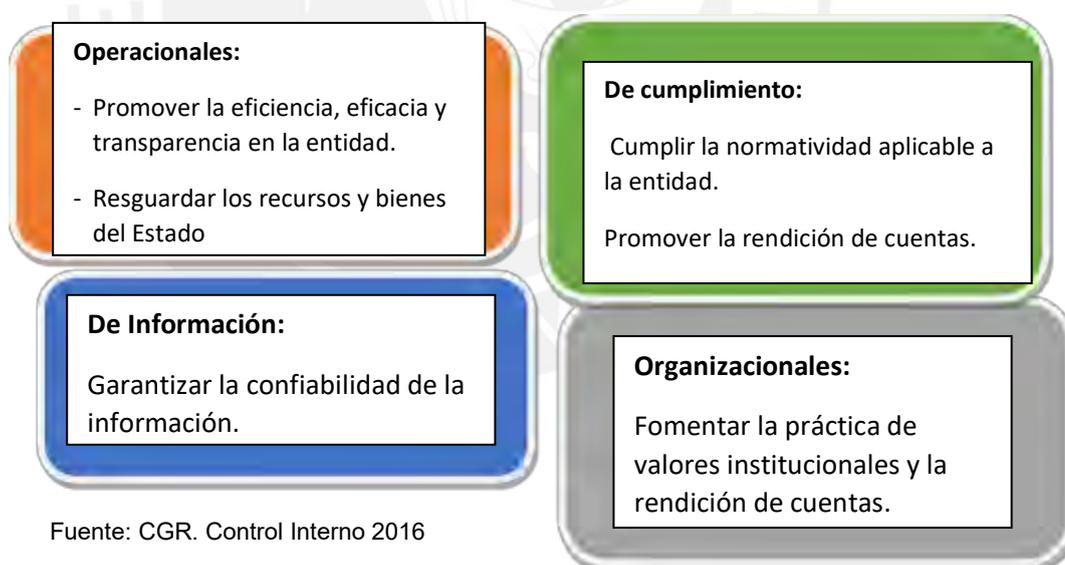
- b. Cuidar y resguardar los recursos y bienes del Estado contra cualquier forma de pérdida, deterioro, uso indebido y actos ilegales, así como, en general, contra todo hecho irregular o situación perjudicial que pudiera afectarlos.
- c. Cumplir la normatividad aplicable a la entidad y sus operaciones.
- d. Garantizar la confiabilidad y oportunidad de la información.
- e. Fomentar e impulsar la práctica de valores institucionales.
- f. Promover el cumplimiento de los funcionarios o servidores públicos de rendir cuenta por los fondos y bienes públicos a su cargo y/o por una misión u objetivo encargado y aceptado.”

Estos objetivos pueden graficarse de la siguiente manera:

**Gráfico N° 11**

**Objetivos del Sistema de Control Interno:**

Entre los principales objetivos del control interno respecto a la gestión de la propia entidad pública, podemos señalar los siguientes:



Fuente: CGR. Control Interno 2016

### 2.7.1.2 Beneficios y limitaciones

De acuerdo a lo señalado por la Contraloría General de la República (2014) los beneficios para la entidad principalmente se centran en el logro de los objetivos institucionales.

En dicha publicación se identificaron como los principales beneficios los siguientes:

- a. “La cultura de control favorece el desarrollo de las actividades institucionales y mejora el rendimiento.
- b. El Control Interno bien aplicado contribuye fuertemente a obtener una gestión óptima, toda vez que genera beneficios a la administración de la entidad, en todos los niveles, así como en todos los procesos, sub procesos y actividades en donde se implemente.
- c. El Control Interno es una herramienta que contribuye a combatir la corrupción.
- d. El Control Interno fortalece a una entidad para conseguir sus metas de desempeño y rentabilidad y prevenir la pérdida de recursos.
- e. El Control Interno facilita el aseguramiento de información financiera confiable y asegura que la entidad cumpla con las leyes y regulaciones, evitando pérdidas de reputación y otras consecuencias”. (Contraloría General, 2014)

Respecto a las Limitaciones del control interno, la CGR<sup>52</sup>, señaló que “una estructura de control interno no puede garantizar por sí misma una gestión eficaz y eficiente, con registros e información financiera, precisa y confiable, ni puede estar libre de errores, irregularidades o fraudes”.

De manera más precisa recogiendo lo señalado en el Marco Conceptual del Sistema de Control Interno aprobado por la Resolución de la Contraloría General N° 320-2006-CG, “el funcionamiento del sistema de control interno depende del factor humano, pudiendo verse afectado por un error de concepción, criterio, negligencia o corrupción, Por ello, aun cuando pueda controlarse la competencia e integridad del personal que aplica el control interno, mediante un adecuado proceso de selección y entrenamiento, estas cualidades pueden ceder a presiones externas o internas dentro de la entidad. Es más, si el personal que realiza el control interno no entiende cuál es su función en el proceso o decide ignorarlo, el control interno resulta ineficaz”.

---

<sup>52</sup> Resolución de Contraloría N° 320-CG, (2006), aprueba las Normas de Control Interno

### 2.7.1.3 Componentes y responsables

En el desarrollo de norma establece los componentes<sup>53</sup> de los Sistemas de Control Interno, que son los siguientes:

- a. **“El ambiente de control;** entendido como el entorno organizacional favorable al ejercicio de prácticas, valores, conductas y reglas apropiadas para el funcionamiento del control interno y una gestión escrupulosa;
- b. **La evaluación de riesgos;** en cuya virtud deben identificarse, analizarse y administrarse los factores o eventos que puedan afectar adversamente el cumplimiento de los fines, metas, objetivos, actividades y operaciones institucionales;
- c. **Actividades de control gerencial;** son las políticas y procedimientos de control que imparte la dirección, gerencia y los niveles ejecutivos competentes, en relación con las funciones asignadas al personal, a fin de asegurar el cumplimiento de los objetivos de la entidad;
- d. **Las actividades de prevención y monitoreo;** referidas a las acciones que deben ser adoptadas en el desempeño de las funciones asignadas, a fin de cuidar y asegurar respectivamente, su idoneidad y calidad para la consecución de los objetivos del control interno;
- e. **Los sistemas de información y comunicación;** a través de los cuales el registro, procesamiento, integración y divulgación de la información, con bases de datos y soluciones informáticas accesibles y modernas, sirva efectivamente para dotar de confiabilidad, transparencia y eficiencia a los procesos de gestión y control interno institucional;
- f. **El seguimiento de resultados;** consistente en la revisión y verificación actualizadas sobre la atención y logros de las medidas de control interno implantadas, incluyendo la implementación de las recomendaciones formuladas en sus informes por los órganos del Sistema Nacional de Control;
- g. **Los compromisos de mejoramiento;** por cuyo mérito los órganos y personal de la administración institucional efectúan autoevaluaciones conducentes al mejor desarrollo del control interno e informan sobre cualquier desviación o

---

<sup>53</sup> Ley 28716. Art. 5

deficiencia susceptible de corrección, obligándose a dar cumplimiento a las disposiciones o recomendaciones que se formulen para la mejora u optimización de sus labores.”

Como se puede apreciar, los componentes del sistema son los que determinan el marco de actuación de los funcionarios para desarrollar de manera detallada y ordenada la evaluación y optimización de sus procesos, priorizando los aspectos preventivos y de mejora en el ámbito de los sistemas de información, seguimiento y retroalimentación de los mismos.

Los responsables de su implementación son los funcionarios de la entidad y de manera especial el titular de la entidad y las personas que conforman el Comité de Control Interno.

Asimismo, como parte del *Sistema de Control Gubernamental*, la CGR es responsable fortalecer y promover el SCI efectivo en las entidades del Estado. También las Sociedades de Auditoría (auditoría externa) que deben asesorar y dar recomendaciones sobre control interno.

#### **2.7.1.4 Estado Situacional en el Perú**

La CGR efectuó, al 31 de diciembre de 2018, la evaluación de las actividades ejecutadas por las entidades del Estado para implementar el Sistema de Control Interno, tomando en cuenta la información que estas registraron en el aplicativo informático del Sistema de Seguimiento y Evaluación del Control Interno, en adelante SISECI.

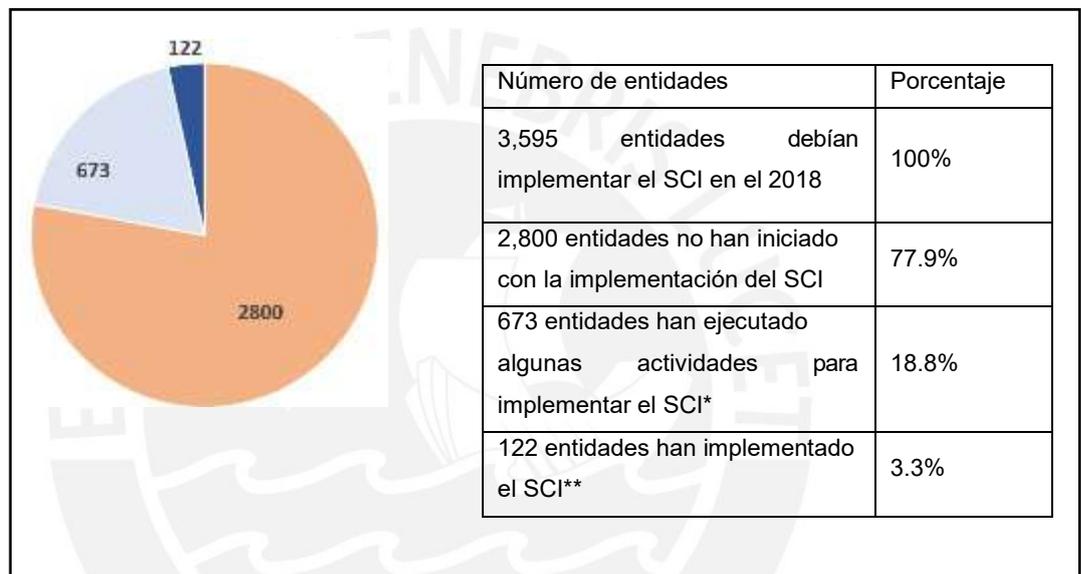
El informe de la CGR sobre el estado situacional al 2018 (Contraloría General, 2018) señala:

- a. “Un total de 3,595 entidades debían implementar el Sistema de Control Interno. Para determinar dicho universo se tomó en cuenta el listado de entidades establecido en el artículo 3 de la Ley N° 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y la Contraloría General de la República.
- b. De estas 3,595 entidades, 673 han ejecutado **algunas** actividades establecidas en la Directiva para implementar el Sistema de Control Interno.

- c. De las 3,595 entidades, 122 han ejecutado **todas** las actividades establecidas por la Directiva para implementar el Sistema de Control Interno. Se adjunta: Anexo 2: Lista de las entidades que han implementado el citado Sistema.
- d. 2,800 entidades del Estado **no han iniciado** la implementación del Sistema de Control Interno.”

A continuación, se grafica la información expuesta:

**Gráfico N° 12**  
**Evaluación de las actividades ejecutadas por las entidades del Estado para implementar el Sistema de Control Interno, al 31 de diciembre de 2018**



Fuente: CGR

### 2.7.2 Eficiencia

Existen muchas interpretaciones del concepto de eficiencia.

Para Karen Mokate por ejemplo, se define como:

“el grado en que se cumplen los objetivos de una iniciativa al menor costo posible. El no cumplir cabalmente los objetivos y/o el desperdicio de recursos o insumos hacen que la iniciativa resulta ineficiente (o menos eficiente) ... Un costo representa el desgaste o el sacrificio de un recurso, tangible o intangible. Por tanto, podría referirse al uso ... de tiempo, al desgaste o deterioro de un recurso ambiental (aunque éste no sea transable) o al deterioro o sacrificio de otro bien no tangible como el capital social, la solidaridad ciudadana o la confianza, entre otros”.(MOKATE, 1999)

Como puede apreciarse existen elementos necesarios en el concepto como una acción, cumplimiento de objetivos, y el mejor uso de recursos ya sean estos evidentes como los recursos financieros o recursos humanos o no tangibles como el tiempo, el conocimiento, entre otros. Eficiencia implica gastar bien; implica obtener una adecuada relación entre la producción de bienes y servicios y la asignación racional de los recursos para desarrollarlos.

De otro lado autores como Ganga (2014) señalan que, en términos generales, se puede decir que la eficiencia está referida a la relación entre el nivel del objetivo logrado y la adecuada utilización de los recursos disponibles, es decir, es la relación entre la producción de un bien o servicio y los inputs que fueron usados para alcanzar ese nivel de producción, implica, por lo tanto, que el logro del objetivo debe realizarse en el marco de una óptima estructura de costos.

Con relación al tema de investigación, debemos señalar el Estado a través de sus distintas intervenciones y de manera especial desde los programas sociales como Qali Warma debe generar servicios para las personas empleando los recursos necesarios de manera óptima para la consecución de los objetivos de reducir la pobreza y contribuir a una buena alimentación de los NN.

En palabras de Nuria Rueda, “el sector público utiliza un conjunto de factores productivos, fundamentalmente trabajo y capital, con los que, dado un nivel tecnológico, produce un conjunto de servicios públicos... con dichos servicios, como los de sanidad, educación, justicia, pensiones, etc. se pretende incrementar el bienestar social” (Rueda, 2011)

De otro lado, de manera concreta para el caso de los programas alimentarios Abusada y otros (2008), citando a Alcázar y Lovatón (2005), señalaron que en el marco del proceso de descentralización se perdió una importante oportunidad para lograr incrementar la eficiencia del gasto (esto durante la transferencia realizada entre 2002-2005). En la transferencia de los programas del PRONAA a los municipios, la mayor parte de esfuerzos y

recursos se centró en dar información sobre cómo cumplir con los mecanismos de verificación para poder recibir las transferencias, pero poco se hizo por capacitar a los gobiernos locales en lo que se refiere a la gestión de proyectos sociales, de elaboración y cumplimiento de indicadores, entre otras herramientas que podrían haber servido para utilizar y canalizar adecuadamente los nuevos recursos.

### 2.7.3 Transparencia y lucha contra la corrupción

Transparencia Internacional define corrupción de la siguiente manera:

“Definimos la corrupción como el abuso del poder confiado para beneficio privado. La corrupción erosiona la confianza, debilita la democracia, obstaculiza el desarrollo económico y exagera aún más la desigualdad, la pobreza, la división social y la crisis ambiental. Exponer la corrupción y hacer que los corruptos rindan cuentas solo puede ocurrir si entendemos cómo funciona la corrupción y los sistemas que la habilitan”.<sup>54</sup>

De este concepto podemos extraer como principales elementos que componen la definición: abuso de poder y beneficio privado que engloban la idea completa de lo que significa este flagelo social que ha afectado en mayor o menor magnitud a todas las naciones del mundo.

En el Perú hace tres décadas los principales problemas eran la inflación y el terrorismo, luego el desempleo y la pobreza y actualmente lo son la delincuencia y la corrupción. Si bien es un tema de larga historia, en la última década en el país se ha develado una larga lista de casos de corrupción que involucran principalmente a la clase política. Así tenemos casos emblemáticos como Comunicore o Lavajato.

De acuerdo a cálculos realizados por diferentes entidades como la Contraloría General y la Defensoría del Pueblo, la corrupción le “cuesta” a los peruanos unos 17 mil millones de soles, es decir cerca del 10% del presupuesto público. Con estos recursos se podría hacer una gran cantidad de inversiones en materia social y productiva.

---

<sup>54</sup> Transparencia Internacional <https://www.transparency.org/en/what-is-corruption> Consulta 22.setiembre 2020

Son diversos los instrumentos legales que se han aprobado para hacerle frente. Incluso el año 2018 se aprobó la Política General de Gobierno que estableció como uno de sus ejes la Integridad y lucha contra la corrupción<sup>55</sup>.

Conceptualmente y de manera coincidente con los elementos señalados en la definición realizada por Transparencia Internacional, la Defensoría del Pueblo en el Perú señala que “corrupción (es) el mal uso del poder público, entendido como el incumplimiento de los principios del buen gobierno, así como de los preceptos éticos presentes en la sociedad. Los actos de corrupción tienen el propósito de obtener ventajas o beneficios indebidos para quien actúa o para terceros, en perjuicio del bienestar general.” (Defensoría del Pueblo, 2017)

De la lectura del reporte señalado se hace evidente que para luchar contra la corrupción es necesaria la actuación conjunta del Estado y de la participación ciudadana. La ciudadanía desconfía de la autoridad y de las instituciones, y de la efectividad del sistema de justicia para luchar contra la corrupción, siendo prioritario entonces el trabajo gubernamental para recuperar la confianza en las instituciones. Como se aprecia este concepto de participación ha sido considerado como uno de los enfoques para el desarrollo de la presente investigación.

Finalmente, la vinculación entre lucha contra la corrupción y el SCI la podemos apreciar claramente en el documento denominado Informe País (Perú) sobre integridad realizado por la OCDE (2017), que señala que:

“... contar con un marco sólido y eficaz de control interno y gestión de riesgos resulta esencial para proteger la integridad en las organizaciones del sector público, dado que garantiza un entorno de control con objetivos claros y proporciona un nivel razonable de confianza en la eficiencia, el desempeño y el cumplimiento de leyes y prácticas por parte de una organización. Para lograrlo, la buena práctica internacional muestra que el control interno y la gestión de riesgos tendrían que convertirse en parte

---

<sup>55</sup> Decreto Supremo N° 056-2018-PCM

integral de las operaciones cotidianas, y no percibirse e instrumentarse como un ejercicio aislado.”

### **2.7.5 Percepción**

Este concepto resulta altamente relevante en el presente trabajo, toda vez que, entre otros aspectos, en la investigación se busca conocer y analizar cuál es la opinión, interpretación y valoración de los actores claves inmersos en los procesos claves de PNAEQW, respecto a la implementación del SCI.

Buscando una definición de percepción, encontramos que Ulric Neisser, citado por Boada, señalaba: “la percepción es un proceso activo-constructivo, siendo ésta el lugar de encuentro de la cognición y la realidad...” (Boada, <https://juanantonionarvaez.com/la-percepcion/>)

Orientados con esos elementos se puede señalar entonces que la percepción es el proceso en el cual nuestro sistema nervioso recoge, organiza y procesa (cognición) los cambios que ocurren en la realidad y permite que nos preparemos para actuar en reacción a lo recogido (estímulo).

De otro lado, Guardiola señala que la Percepción es un “conjunto de procesos y actividades relacionados con la estimulación que alcanza a los sentidos, mediante los cuales obtenemos información respecto a nuestro hábitat, las acciones que efectuamos en él y nuestros propios estados internos”.

Como se aprecia, aquí entra un nuevo elemento pero que resulta de suma importancia ya que, si bien pueden darse procesos de relacionamiento entre la realidad y lo sensorial del ser humano, también la parte subjetiva jugará un rol trascendente.

Aplicando este concepto a la investigación tenemos que no será lo mismo si se hace una interrogante sobre su percepción de la importancia del SCI a un funcionario preocupado por una circunstancia institucional adversa, que hacérsela al mismo funcionario cuando no se ha producido ningún hecho adverso.

Siguiendo al mismo autor, se tiene como características de la percepción las siguientes: es subjetiva, es decir que las reacciones al estímulo de la realidad varían de persona a persona; es temporal porque se trata de un fenómeno de corto plazo y la forma como los sujetos llevan a cabo sus procesos de percepción varían en la medida que se enriquecen con la experiencia y varían las necesidades y motivaciones, y, es selectiva, debido a que no se puede percibir todo al mismo tiempo, sino que la subjetividad hace que se seleccione el campo perceptual en función de aquello que se desea percibir.

Para redondear esta idea consideramos junto a Vargas (1994), que, “la percepción debe ser entendida como relativa a la situación histórico-social pues tiene ubicación espacial y temporal, depende de las circunstancias cambiantes y de la adquisición de experiencias novedosas que incorporen otros elementos a las estructuras perceptuales previas, modificándolas y adecuándolas a las condiciones”.

### **2.7.5 Cogestión**

A nivel conceptual en concordancia con lo identificado por Mejía y Tabares (2018):

La cogestión del inglés: co-determination, es una práctica dentro de los enfoques de buen gobierno y participación (del que también hace parte el concepto de gobernanza), en el que los empleados y la ciudadanía tienen un papel fundamental en la dirección y gestión de la empresa o entidad. ... Si bien, es un concepto que viene del mundo empresarial, ha sido trabajado en el contexto político y en la administración pública, haciendo un especial énfasis en el diseño e implementación de planes que involucren la totalidad de los posibles actores relacionados con su impacto.

Analizando el concepto tenemos como elemento central que se trata de un proceso articulado alrededor del buen gobierno, en el que cada actor tiene sus propias responsabilidades (obligaciones establecidas en su calidad de funcionarios públicos, o reguladas para los privados que participan en

decisiones públicas), pero que su actuación conjunta converge a un impacto positivo deseado.

En la historia de la gestión pública del Perú existen diversas experiencias que han incorporado la participación de diferentes actores en la gestión de programas y proyectos.

Así tenemos por ejemplo que en 1994 iniciaron los Comités Locales de Administración de Salud del Programa de Administración Compartida (PAC), el cual tenía la finalidad de mejorar la salud de la población más vulnerable a través de un accionar conjunto entre el Estado y la comunidad. También podemos señalar al Programa Nacional Wawa Wasi que desarrolló los Comités de Gestión del Programa que se encargaron de la gestión y vigilancia del servicio de cuidado diurno, alimentación y protección de niños y niñas.

Finalmente, otro importante modelo de cogestión es el realizado por los Núcleos Ejecutores creados por el Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social (FONCODES). Los Núcleos Ejecutores son organizaciones constituidas por la comunidad que reciben financiamiento para que ellos mismos puedan ejecutar proyectos u obras de inversión social.

De manera concreta en el caso del Programa bajo estudio, tal como lo señala Moreno (2015):

“La intervención del PNAEQW tiene como base el modelo de cogestión del servicio. Este modelo constituye un mecanismo que involucra la participación articulada y de cooperación entre actores de la sociedad civil y sectores público y privado a efectos de proveer un servicio de calidad a los usuarios del PNAEQW. El proceso para la atención del servicio alimentario comprende las siguientes fases: planificación del menú escolar, proceso de compra y gestión del servicio alimentario.”

Nótese como se incorpora otro elemento en esta cita, y es el referido a proveer servicio de calidad al usuario final, es decir, desarrollar un modelo de cogestión entre actores públicos y privados siempre debe priorizar al

sujeto de derecho, en este caso, los NNA que reciben la provisión alimentaria de QW, y en tanto que el proceso que se desarrolle para tal fin debe estar orientado por un funcional SCI.

Finalmente, para tratar de comprender los factores que determinan el éxito de un modelo de cogestión, podemos citar el análisis del caso peruano antes referido de los Programa de Administración Compartida de Servicios de Salud. En un estudio de Frisncho (s/a), se concluía señalando que la manera en la que se vinculan los operadores de la propuesta y las comunidades locales contribuye de manera importante al éxito de propuestas de participación social. Dicha vinculación se debe generar de manera sencilla y transparente. A este respecto, otro elemento importante que aporta la experiencia es la importancia del reconocimiento social, el brindar una visión de respaldo y confianza respecto a las tareas a asumir.

Todos estos factores o características señaladas, tales como priorizar al sujeto de derecho, fortalecer procesos articulados alrededor del buen gobierno, la participación articulada y de cooperación entre actores de la sociedad civil y sectores público y privado están estrechamente vinculados a la Gerencia Social, puesto que, mediante una actuación conjunta convergente se contribuye en la consecución del impacto positivo deseado.

#### **2.7.6 Políticas sociales, programas sociales y control interno.**

Resulta importante y pertinente realizar el relacionamiento entre políticas sociales, programas sociales y control interno para vincular la investigación con la naturaleza de la Gerencia Social. Si bien el estudiar la organización del Programa QW en los aspectos vinculados a la participación de sus colaboradores en la construcción del SCI, o de los aliados externos que conforman su modelo de cogestión nos permite identificar elementos de la Gerencia Social, la asociación de ideas entre estos conceptos de estudio nos permitirá un mejor enfoque.

Poet, siguiendo a Marshall señala que el término Política Social se utiliza para hacer referencia a la política de los gobiernos respecto a aquellas actuaciones que tienen impacto directo en el bienestar de sus ciudadanos a

través de proporcionarles servicios o ingresos. Asimismo, señala que puede entenderse como un instrumento de desmercantilización estructurado en torno a principios de necesidad, solidaridad y ciudadanía, puesto en ejecución a través del esfuerzo social organizado con el Estado como actor privilegiado para responder a las necesidades sociales de la población. Y concluye señalando (siguiendo a Andrenacci y Repetto) que, la política social es, en definitiva, un conjunto de intervenciones de la sociedad sobre sí misma. (Poet, 2016)

Las Políticas Sociales no pueden concebirse alejadas de las situaciones propias de cada realidad nacional, y tanto en su formulación como en su implementación deben contar con la identificación de las circunstancias culturales, sociales y económicas de cada sociedad, y su ejecución debe estar orientada a lograr la cohesión, igualdad y equidad.

Es en ese marco que los Programas y proyectos sociales se constituyen en la forma de materialización efectiva de las Políticas Sociales, a través de la provisión de bienes y servicios de acuerdo a la especialidad de cada uno de ellos para la satisfacción de las necesidades de la población objetivo.

En el Perú, hacia el 2011 se dio un paso importante con la creación del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, con competencia en i) desarrollo social, superación de la pobreza y promoción de la inclusión y la equidad social; y, ii) protección social de las poblaciones en situación de riesgo, vulnerabilidad y abandono.<sup>56</sup> A este sector se adscribieron los principales programas sociales, incluyendo el que es objeto de estudio: Qali Warma. Desde entonces con mayor énfasis se desarrollan actividades de planificación, monitoreo, facilitación de la participación, y construcción de redes, todas ellas, herramientas de la Gerencia Social.

Almanza (2019), analizando otro programa social, (Jóvenes a la Obra) nos señala la importancia del rol de los mecanismos de control interno para optimizar la gestión del Programa, identificando: a) Los mecanismos de control interno permiten el seguimiento de la ejecución presupuestal; b) mecanismos de control interno permiten el seguimiento de control de

---

<sup>56</sup> Ley N° 29792. Art. 4

convenios; y, c) mecanismos de control interno permiten el seguimiento de las tareas programadas.

El control interno, por consiguiente, se relaciona con la Gerencia Social en la búsqueda del logro de los objetivos institucionales con eficacia y eficiencia, con participación, y con la aplicación de los mecanismos de control necesarios para garantizar el cumplimiento de sus fines. Para ello los programas sociales, y en general las entidades, se organizan y se capacitan para tener una mejor gestión en sus diferentes procesos, con mentalidad estratégica, programática, operativa y evaluativa. El control interno, como la Gerencia Social nos permite, conocer, analizar para proponer cambios y mejoras.

Finalmente, García y otros, señalan que una de las más importantes herramientas de la Gerencia es la Administración por Políticas (Hoshin Kanri en chino) que significa hacer las cosas bien en el camino correcto, teniendo una orientación adecuada, y aplicando el control apropiado.

Esta herramienta gerencial busca el despliegue estratégico de sus decisiones, mediante la participación de todos los miembros de la organización desde la alta dirección hasta la base operativa con un adecuado nivel de empoderamiento de la gente para lograr los objetivos organizacionales. Lo que se busca es involucrar a las personas en todas las áreas de la entidad asegurando de esta manera su participación activa en el proceso de ejecución de las decisiones estratégicas, logrando el empoderamiento de la gente como parte del proceso de implantación de las políticas y decisiones.

“Este método tiene que ver con la Gerencia Social en la medida que da lugar preponderante a las políticas como brújula de actuación y a la adopción de métodos y técnicas para hacer las cosas bien y con el control adecuado. Además, se da especial importancia a la comunicación, participación y empoderamiento como elementos primordiales de los objetivos estratégicos, lo cual también esencial en la Gerencia Social” (García y otros, 2004)

## **CAPÍTULO III**

### **METODOLOGÍA EMPLEADA EN LA INVESTIGACIÓN**

#### **3.1. NATURALEZA DE LA INVESTIGACIÓN**

La presente es una investigación de naturaleza cualitativa, porque tiene por objeto describir, conocer y explicar las causas y factores determinantes en el problema planteado. Adicionalmente, pretende estudiar las percepciones de los actores claves del proceso, es decir, aspectos subjetivos para identificar, profundizar y analizar los factores que han sido determinantes en el proceso de implementación del SCI en el PNAEQW en Lima durante los años 2016-2018

Estos factores tienen diferentes dimensiones y causas, por lo que la naturaleza de la investigación nos permite orientarnos hacia preguntas más complejas y comprender con mayor precisión la situación presentada desde varios puntos de vista. Una dimensión son los objetivos logrados por el PNAEQW, y se tiene como variables los objetivos y acciones propuestos e implementados por el SCI, los factores que facilitan la implementación del Sistema y la percepción de los actores claves que forman parte del modelo de cogestión que QW ejecuta.

Además, señalamos que se trata de una investigación cualitativa porque para el desarrollo de la presente investigación, se eligió el estudio de caso, puesto que información proporcionada por los distintos actores sociales entrevistados puede ser contrastada para examinar su consistencia, profundizar en la interpretación y corregir posibles desviaciones presentadas al momento de ser analizadas respecto a un Programa en concreto.

#### **3.2. FORMA DE INVESTIGACIÓN**

La forma de investigación elegida es un estudio de caso, debido a que se desea profundizar el problema central "Factores que determinaron la implementación del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma en Lima durante los años 2016-2018, Programa escogido por ser uno de los programas sociales con mayor cobertura en el territorio y mayor presupuesto asignado.

### 3.3. FUENTES DE INFORMACIÓN

Para nuestra investigación referida a la implementación del SCI en el PNAEQW, las fuentes de información son primarias y secundarias. Las fuentes primarias son las personas a las que se aplicarán instrumentos, y las fuentes secundarias, es la revisión documentaria.

- a. **Revisión documentaria:** Estudio y análisis de normas y del acervo documentario del PNAEQW; así como en lo referido a control interno, revisión de normas, procedimientos, reportes y regulación establecida por la Contraloría General de la República.
- b. **Informantes claves:** Se recoge el testimonio, opiniones, valoración y percepciones de los siguientes actores:
  - Los funcionarios del PNAEQW: como el Director Ejecutivo, integrantes del Comité de Control Interno, servidores de la sede central y de las oficinas zonales.
  - Los representantes municipales, que intervienen en el comité de compra, como parte del modelo de cogestión.
  - Los padres y los docentes de las instituciones educativa, que son los actores que participan directamente en el servicio alimentario como parte del modelo de cogestión.
  - Funcionarios del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social -MIDIS, y de la Oficina de Control Institucional de PNAEQW (que dependen de la Contraloría General de la República), que son externos encargados de promover y supervisar la implementación del SCI en las entidades públicas de dicho sector.

### 3.4. UNIVERSO

El universo de actores involucrados en la presente investigación son todos los funcionarios y servidores del PNAEQW, los integrantes del comité de compra y del servicio alimentario, así como el personal del órgano de Control Institucional y funcionarios del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social.

### 3.5. MUESTRA DE LA INVESTIGACIÓN

La muestra ha sido seleccionada por Juicio y Conveniencia, es significativa, no probabilística y está conformada por:

- **1 Directora Ejecutiva.** Se entrevistó a la Directora Ejecutiva que tuvo a su cargo el Programa durante parte del período de investigación, concretamente el año 2016.
- **2 integrantes del Comité de Control Interno del PNAEQW.** Se entrevistó a dos personas que formaron parte del Comité de Control Interno 2016-2018 y que actualmente continúan prestando servicios en QW. Ellos tenían a su cargo la implementación del SCI en la entidad.
- **10 servidores del PNAEQW.** Servidores pertenecientes a la sede central u oficinas zonales y/o que trabajaron durante los años bajo estudio (2016- 2018). De manera especial se ha incorporado a Jefes de Unidades Territoriales.
- **5 docentes** pertenecientes al Comité de Alimentación Escolar de Lima y provincias y que participaron en dicho comité durante los años bajo estudio.
- **5 representantes municipales** pertenecientes al Comité de Compra de Lima y provincias y que participaron en dicho comité durante los años bajo estudio.
- **5 padres de familia** pertenecientes al Comité de Alimentación Escolar y Comité de Compra, ya sea de Lima o provincias, que hayan participado en procesos en los años bajo estudio.
- **1 Jefe del Órgano de Control Institucional (OCI),** con participación en los años bajo estudio.
- **1 funcionario del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social,** con participación en los años bajo estudio, que tenía a su cargo el monitoreo de la implementación del SCI en los programas sociales y conoce de cerca el proceso desarrollado en Qali Warma.

### 3.6. TÉCNICAS PARA RECOJO DE INFORMACIÓN:

- a. **Entrevistas semi estructuradas:** Esta técnica nos permitió conocer las diversas posiciones u opiniones de los informantes o entrevistados sobre los aspectos más relevantes del problema, debido que se realiza con una guía de entrevista.

Las preguntas son abiertas y pueden dar mayor detalle y una opinión personal, que se puede abordar como un aporte de los entrevistados y a la vez brindar alternativas de solución desde su punto de vista, obteniendo datos relevantes y significativos de parte de los entrevistados, indagando sobre situaciones y sobre todo su opinión frente a problemática; esta información es susceptible de ser analizada de manera cuantitativa.

Esta técnica se ha aplicado a todos los trabajadores y ex trabajadores de Qali Warma, incluyendo a quien fuera el jefe del Órgano de Control Institucional.

- b. **Encuestas.** Son procedimientos estandarizados para recabar información (oral o escrita) de una muestra de sujetos. Se ha aplicado esta técnica al personal externo al programa (docentes, representantes municipales y padres de familia), en distintas regiones del país.
- c. **Revisión documentaria:** Esta técnica nos permitió el recojo de la mayor cantidad de datos a partir de los documentos, tales como: informes, evaluaciones, planes, directivas, actas o reportes, para ser utilizados en la investigación.

### 3.7. INSTRUMENTOS DE RECOJO DE INFORMACIÓN

- a. **Guía de entrevista y guías de registro** Se emplean las guías de entrevistas y las guías de registro de datos documentarios, para poder obtener los datos necesarios de nuestra investigación, se utilizará una guía de entrevista para cada uno de los involucrados.

- d. **Cuestionario.** Es una manera de preguntar a las personas por la información que es relevante, y que tienen todas las preguntas fijadas y la mayoría tiene posibles respuestas previamente establecidas para que las personas elijan la que deseen. Esta técnica se ha aplicado al personal externo a Qali Warma (docentes, padres de familia, representantes municipales) que no tienen relación directa ni obligación legal con la implementación del SCI, pero que son actores clave en los procesos críticos de la institución.

### **3.8 VARIABLES Y DIMENSIONES CLAVES**

- **¿Cómo las acciones que se implementan a través del SCI en el PNAEQW, contribuyeron a alcanzar sus objetivos propuestos?**
  - Objetivos propuestos por el SCI
  - Acciones implementadas por el SCI
  - Objetivos alcanzados
  
- **¿Qué factores facilitan la implementación del SCI en el PNAEQW para alcanzar sus objetivos propuestos?**
  - Factores que facilitan la implementación del SCI en el PNAEQW.
  
- **¿Cuál es la percepción de los principales actores claves, sobre la implementación del SCI en el PNAEQW?**
  - Percepción de los principales actores claves sobre la implementación del SCI en el PNAEQW.

## **PREGUNTAS, VARIABLES E INDICADORES**

### **Correlación de preguntas y variables**

<b>Preguntas Específicas</b>	<b>Variables</b>
¿Cómo las acciones que se implementan a través del SCI en el PNAEQW, contribuyeron a alcanzar sus objetivos propuestos?	Objetivos propuestos por el SCI Acciones implementadas por el SCI Objetivos alcanzados
¿Qué factores facilitan la implementación del SCI en el PNAEQW para alcanzar sus objetivos propuestos?	Factores que facilitan la implementación del SCI en el PNAEQW.
¿Cuál es la percepción de los principales actores claves, sobre la implementación del SCI en el PNAEQW?	Percepción de los principales actores claves sobre la implementación del SCI en el PNAEQW.

## Definición de variables

Variables	Definición
Objetivos propuestos	Son los objetivos del SCI establecidos en las normas específicas, tales como: "i) Promover y optimizar la eficiencia, eficacia, transparencia y economía en las operaciones de la entidad, así como la calidad de los servicios públicos que presta. ii) Cuidar y resguardar los recursos y bienes del Estado contra cualquier tipo de pérdida, deterioro, uso indebido o actos ilegales... iii) ...rendir cuentas por los fondos y bienes públicos a su cargo..." <sup>57</sup>
Acciones implementadas	Son las diversas medidas, actividades y tareas efectivamente realizadas y cumplidas para el correcto funcionamiento del SCI como herramienta de gestión que permite mejorar la eficiencia y transparencia en el PNAEQW.
Factores que facilitan la implementación	Son los elementos, circunstancias, e influencias, tangibles o intangibles que contribuyen positivamente a producir las condiciones necesarias requeridas para la adecuada ejecución de acciones del SCI.
Percepción	<p>Es la opinión, interpretación y valoración de los actores claves inmersos en los procesos claves de PNAEQW, respecto a la existencia e implementación del SCI.</p> <p><b>Es subjetiva</b>, porque las reacciones al estímulo de la realidad varían de persona a persona.</p> <p><b>Es temporal</b> porque se trata de un fenómeno de corto plazo, y varía en la medida que se enriquece con la experiencia de los individuos, sus necesidades y motivaciones.</p> <p><b>Es selectiva</b>, porque no se puede percibir todo al mismo tiempo, sino que se selecciona el campo perceptual en función de aquello que se desea percibir.</p>

<sup>57</sup> Ley N° 28716. Ley de Control de las Entidades del Estado, Art. 4

## Variables e indicadores

Variables	Indicadores
Objetivos propuestos por el SCI	Opinión sobre si los objetivos del SCI contribuyen a hacer más eficiente y transparente la gestión del programa
	Opinión sobre los objetivos más fáciles de alcanzar
	Opinión sobre los objetivos más complejos de alcanzar
Acciones implementadas por el SCI	Opinión sobre si todas las acciones implementadas por el SCI contribuyen a mejorar la gestión del programa
	Opinión sobre si las personas que se encargan de conducir y coordinar la implementación todas las acciones SCI para contribuir a la gestión del programa, contaban con los conocimientos necesarios para ejecutar dichas acciones.
	Opinión sobre suficiencia del número de personas que se encargaron de conducir y coordinar la implementación de acciones del SCI
Objetivos alcanzados	Tipo de acciones cree que se deben incorporar al SCI para promover la gestión, eficiencia y transparencia del programa
Factores que facilitan la implementación del SCI en el PNAEQW.	Opinión sobre si se contó con los recursos económicos necesarios para ejecutar acciones que contribuyan a la gestión del programa
	Grado de compromiso de la alta dirección para lograr la implementación SCI en el programa
	Opinión sobre los factores que facilitaron la implementación SCI en la gestión del programa.
	Frecuencia de información o capacitación sobre la implementación SCI en el programa
Percepción de los principales actores claves sobre la implementación del SCI en el PNAEQW.	Opinión sobre los recursos destinados al SCI para promover la gestión, eficiencia y transparencia del programa
	Opinión sobre la necesidad de contar con un SCI que facilite la gestión, eficiencia y transparencia del programa
	Opinión sobre las acciones implementadas a través del SCI para promover la gestión, eficiencia y transparencia del programa

## CAPÍTULO IV

### PRESENTACIÓN, ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LOS RESULTADOS

El objetivo principal de la presente investigación es, conocer los factores que influyen en la implementación del Sistema de Control Interno en el PNAEQW en Lima, durante los años 2016–2018, analizando las acciones que se implementan, los factores que contribuyen a alcanzar sus objetivos propuestos y la percepción de los principales actores claves, con el fin de proponer medidas de mejora que fortalezcan su implementación. Para ello, es necesario mencionar que toda la información se presenta a través de lineamientos. Vale mencionar, que cada lineamiento está relacionado a cada una de las preguntas específicas de tesis. En este sentido, la presente investigación cuenta con los siguientes lineamientos:

- Lineamiento 1:

**Acciones que se implementan a través del SCI en el PNAEQW, para contribuir a alcanzar sus objetivos propuestos.** Dicho lineamiento responde a la pregunta: ¿Cómo las acciones que se implementan a través del SCI en el PNAEQW, contribuyeron a alcanzar sus objetivos propuestos?

- Lineamiento 2:

**Factores que facilitan la implementación del SCI en el PNAEQW para alcanzar sus objetivos propuestos,** dicho lineamiento responde a la pregunta: ¿Qué factores facilitan la implementación del SCI en el PNAEQW para alcanzar sus objetivos propuestos?

- Lineamiento 3:

**Percepción de los principales actores claves, sobre la implementación del SCI en el PNAEQW,** que responde a la pregunta ¿Cuál es la percepción de los principales actores claves, sobre la implementación del SCI en el PNAEQW?

Para abordar los lineamientos señalados se ha procedido a la revisión documentaria y a obtener información de cuatro grupos de informantes claves: el primero compuesto por una ex Directora Ejecutiva del PNAEQW y dos funcionarios que formaron parte del Comité de Control Interno, es decir personas que tenían la responsabilidad de coordinar y conducir las acciones para la implementación del Sistema de Control Interno, al que podemos nombrar el equipo ejecutor.

El segundo grupo está compuesto por servidores y ex servidores del Programa, pertenecientes a diferentes áreas de la organización, así como a las Unidades Territoriales (oficinas en las distintas regiones del país). Este grupo está conformado por 10 personas y constituyen los llamados usuarios del derecho, toda vez que la implementación del Sistema de Control Interno beneficia su labor dentro de la entidad.

La caracterización de este grupo es como sigue:

- a. A nivel del desagregado por sexo, de los 10 entrevistados, 06 son varones y 04 mujeres.
- b. Respecto al ámbito geográfico en el que trabajan o trabajaron tenemos que 06 de ellos pertenecen a Unidades Territoriales (Lambayeque, Ancash, Huánuco, Junín y Lima Provincias- Huacho), específicamente.
- c. En lo referido al vínculo laboral con la entidad, tenemos que 08 de ellos aún se encuentran laborando en el Programa y 02 de ellos ya no.

**Tabla N° 5**  
**Clasificación de los trabajadores entrevistados**

<b>VARONES</b>	<b>MUJERES</b>
06	04
<b>LIMA-SEDE CENTRAL</b>	<b>UNIDADES TERRITORIALES</b>
04	06
<b>TRABAJA EN QALI WARMA</b>	<b>EX TRABAJADOR QALI WARMA</b>
08	02

Fuente: Elaboración propia

El tercer grupo está conformado por funcionarios públicos externos al Programa pero que tienen relación directa con la promoción y el monitoreo de la

implementación del SCI. En este grupo tenemos a un ex jefe del Órgano de Control Institucional dependiente de la CGR, encargado de promover y reportar a dicha entidad los avances del sistema; y, a una ex especialista de planeamiento del MIDIS, encargada de hacer el monitoreo de la implementación del SCI en los Organismos adscritos a dicho ministerio, entre ellos Qali Warma.

Finalmente, un cuarto grupo está conformado por agentes externos al Programa, pero que debido al modelo de cogestión que desarrolla QW constituyen aliados claves para llevar adelante sus principales procesos. Aquí se ha podido obtener información de padres de familia, representantes municipales y docentes. (23 en total).

#### **4.1. Lineamiento 1:**

##### **ACCIONES QUE SE IMPLEMENTAN A TRAVÉS DEL SCI EN EL PNAEQW, PARA CONTRIBUIR A ALCANZAR SUS OBJETIVOS PROPUESTOS.**

Para responder a una de las preguntas de la investigación se consideró importante conocer en qué medida las acciones que se llegaron a implementar en el marco del SCI institucional de QW, aportaron a lograr los objetivos de dicho sistema, y, si éstos eran conocidos por los usuarios, es decir los trabajadores del programa. La importancia de esta información radica en que, al igual que en toda organización, los funcionarios públicos deben tener claridad en la finalidad y las metas que deben alcanzar y las estrategias y medios para lograrlas.

##### **4.1.1. Objetivos propuestos por el SCI**

Estudiar los objetivos propuestos por el SCI nos permite saber en qué medidas los distintos actores de los procesos estaban al tanto que en el programa se venía implementando este sistema y para qué se hacía ello. Asimismo, nos permitirá conocer su apreciación respecto a la contribución del SCI en los aspectos claves de eficiencia y transparencia para la mejora de QW.

Así se presenta la siguiente tabla que responde a las preguntas efectuadas a los trabajadores y ex trabajadores de QW sobre si conocen los objetivos del SCI y los mencione:

**Tabla N° 6: De los Objetivos del control interno**

Conoce los objetivos del SCI	Cantidad	¿Cuáles conoce?
SI	10	
NO	00	
No sabe/ No opina	00	
Evitar perjuicios, corrupción y uso adecuado de recursos		03
Tener mejores resultados, fortalecer sistemas y mejorar procesos		03
Identificar, reducir y prevenir riesgos		03
Cumplimiento de normativa y objetivos		02
Otros		03
<b>Total:</b>	<b>10</b>	<b>10*</b>

\*Algunos entrevistados dieron más de una respuesta

Esta pregunta fue respondida afirmativamente por la totalidad de los 10 servidores del PNAEQW (QW), pertenecientes a la sede central u oficinas zonales y que trabajaron durante los años bajo estudio (2016- 2018).

Si bien no hay una precisión al señalar los términos exactos de los objetivos establecidos en las normas, todas las respuestas están vinculadas o se puede inferir que se refieren a dichos objetivos. Así tenemos que pueden ser interpretados como los objetivos b), a), b) y, c) respectivamente.<sup>58</sup>

Así, 03 de los entrevistados señalaron como objetivo: evitar perjuicios, corrupción y el uso adecuado de recursos; otros 03 mencionaron como objetivo del SCI tener mejores resultados, fortalecer sistemas y mejorar procesos; 03 mencionaron Identificar, reducir y prevenir riesgos, 02 personas mencionaron el cumplimiento de normativa y objetivos, y, un grupo de 03 entrevistados respondieron con otros

<sup>58</sup> Ley 28716. Objetivos del sistema de control interno:

- “Promover y optimizar la eficiencia, eficacia, transparencia y economía en las operaciones de la entidad, así como la calidad de los servicios públicos que presta.
- Cuidar y resguardar los recursos y bienes del Estado contra cualquier forma de pérdida, deterioro, uso indebido y actos ilegales, así como, en general, contra todo hecho irregular o situación perjudicial que pudiera afectarlos.
- Cumplir la normatividad aplicable a la entidad y sus operaciones”

objetivos tales como: tomar correctivos, formar parte del sistema de integridad e identificar debilidades); habiendo algunos entrevistados dado más de una respuesta.

De la información recabada tenemos que ninguno de los usuarios entrevistados conoce de manera clara los objetivos del SCI establecidos por norma. De los 6 objetivos contemplados en la Ley y que se repiten en las directivas, no se mencionó expresamente ninguno, y cada persona mencionó solamente una o máximo dos ideas relacionadas a dichos objetivos.

Esto se corrobora con lo señalado, por ejemplo, por el jefe de la Unidad Territorial de Lambayeque, que a la pregunta si conoce y ¿cuáles son los objetivos del SCI? contestó diciendo:

“No precisamente, tengo una idea bastante referencial. Se implementa como un sistema de control preventivo para evitar perjuicios y corrupción en la entidad”,

O, lo señalado por un especialista de supervisión de la sede central que a la misma pregunta respondió:

“Es un ente fiscalizador para determinar el cumplimiento de objetivos y el uso adecuado de los recursos asignados”.

Asimismo, cuando se le consultó al equipo ejecutor sobre algunas acciones de mejora pendientes, un ex integrante del Comité de Control Interno mencionó la siguiente idea:

“(faltó) fortalecimiento de capacidades de todos los servidores del PNAEQW sobre el Sistema de Control Interno”.

Complementariamente, una ex Directora Ejecutiva señaló que.

“solamente tuve una capacitación en todo un año en el MIDIS por parte de la CGR ... la participación del personal en regiones fue muy limitada porque no se tenían muchos avances y recién comenzaba a implementarse (el SCI) en QW, faltó incorporarlas al proceso...”

Con todos estos elementos, llama nuestra atención que, a más de 14 años de publicada la Ley que establece los objetivos del SCI, y, habiendo QW atravesado diversos procesos en los cuales desarrolló la implementación del mismo hasta alcanzar un 87% de avance al año 2018, según lo reportado por la entidad; la muestra significativa entrevistada no pudiera señalar de manera expresa e indubitable cuáles eran dichos objetivos. Ello a pesar que la mayor parte de los entrevistados comenzaron a trabajar en QW entre 2013 a 2015.

Consideramos que el conocimiento de éstos por parte de los trabajadores de QW resulta primordial para que la entidad pueda encaminar sus esfuerzos para avanzar en la implementación del SCI, y, lo que es más importante aún, lograr la identificación y compromiso de los servidores del programa para lograrlo.

Si bien es cierto la pregunta fue respondida por la totalidad de los entrevistados de modo afirmativo, en ningún caso, se hizo mención a la normativa existente o a alguna capacitación y alcance de información sobre el particular que QW les haya hecho llegar.

De otro lado, a las preguntas respecto a que, si los objetivos del SCI contribuyen a hacer más eficiente y/o transparente el programa QW, se obtuvo la siguiente matriz integrada:

Tabla N° 7

Opinión sobre los Objetivos del SCI y si contribuyen a hacer más eficiente y/o transparente el programa QW

Objetivos SCI para hacer más eficiente y transparente el programa	EFIC.	SI EFICIENCIA	NO EFICIENCIA	TRANSP.	SI TRANSP.	NO TRANSP.
SI	07			07		
NO	02			02		
Es relativo	01			01		
Permite cumplir procedimientos y fortalecer procesos		02				
Hacer mejor las cosas. Mejora continua		02				
Permite conocer y superar debilidades		02				
Otros		01				
Respuesta reactiva			01			
Es declarativo			01			
Permite cumplir procedimientos y fortalecer procesos					02	
Para no cometer faltas administrativas Evitar sanciones					02	
Se inició el tema antisoborno e integridad					01	
Otros					02	
Recomendaciones no han aportado a cambios reales						01
No se lleva a la práctica						01
<b>Total:</b>	<b>10*</b>	<b>07</b>	<b>02</b>	<b>10*</b>	<b>07</b>	<b>02</b>

Fuente: Tabla elaborada por el tesista

\*Hubo una respuesta que no se consigna en la matriz, pero se desarrolla en el siguiente texto toda vez que no era una alternativa en el instrumento de recolección:

En esta matriz se tiene que 07 de los entrevistados contestaron afirmativamente a la pregunta sobre el aporte de los objetivos del SCI para mejorar la eficiencia del programa. 02 de ellos señalaron como sustento porque permite cumplir

procedimientos y fortalecer procesos; otros 02 mencionaron porque permite hacer mejor las cosas y desarrollar procesos de mejora continua; la respuesta de otras 02 personas fue porque permite conocer y superar debilidades (entiéndase como entidad), y una persona contestó indicando otro motivo.

A esta misma pregunta respondieron de manera negativa 02 personas, señalando en un caso porque se trata de una respuesta reactiva a los problemas de la entidad, y en el otro caso mencionó que se trata de una acción únicamente declarativa.

De otro lado, si bien no era una alternativa en el instrumento de recojo de información, se registra una respuesta que indica un acuerdo parcial, toda vez que señaló que "Algunos auditores eran especializados". Se ha recogido esta respuesta pues permite apreciar una situación que se ha repetido a lo largo de la investigación y que está referida a confundir los objetivos y acciones del SCI con las actividades propias del Órgano de Control Institucional (auditorías)

Esto se corrobora con lo expresado por la Jefa de Unidad Territorial de Junín que señaló:

"... los auditores, en general no conocen bien todo el proceso y el informe puede ser distorsionado, si fuera especializado si te ayudarían a corregir" (las observaciones)

Asimismo, presentando las respuestas a la pregunta sobre si los objetivos del control aportan para mejorar la transparencia del programa, tenemos 07 respuestas positivas, 02 negativas y una respuesta que señala un acuerdo parcial.

En las respuestas positivas tenemos que 02 señalaron como motivo el que permite cumplir procedimientos y fortalecer procesos; otras 02 personas indicaron como argumento que contribuye a evitar faltas administrativas y evitar sanciones; en un caso se mencionó como razón el inicio del tema antisoborno e integridad en la institución y en 02 casos se mencionaron otros temas.

Las 02 personas que respondieron negativamente sustentaron en un caso porque sus recomendaciones no han aportado a cambios reales, y, en el otro caso porque dichos objetivos no se llevan a la práctica.

Como en el caso de la pregunta referida a la eficiencia, se registra una respuesta afirmativa parcial, que confunde los roles del SCI con las acciones de auditoría. La respuesta concreta señalaba el acuerdo parcial porque hay auditores especializados.

De toda esta información recabada, tenemos que la respuesta más recurrente tanto para referirse a los objetivos del SCI que contribuyen a mejorar la eficiencia en QW, como para aquellos que aportan a la mejora de la transparencia en el programa fue que, éstos permiten cumplir procedimientos y fortalecer procesos.

Esto se corrobora con lo expresado por el Jefe de Unidad Territorial de Ancash que señaló:

“... nosotros nos regimos por nuestras normas, pero nada es perfecto, siempre se nos escapa (sic), tenemos algunas faltas inocentes, que, si no han llegado a mayores, el control interno puede fortalecer los procedimientos”.

Asimismo, una integrante del equipo ejecutor, es decir de Comité de Control Interno, respondió a la pregunta señalando que los objetivos del SCI

“...permiten un mejor control de plazos, evitar retrasos en cumplimiento de nuestros procedimientos, también en lo referido a transparencia se ha publicado contratos y licitaciones para que cualquier ciudadano pueda acceder a ellos”.

Del análisis integral de la presente tabla, identificamos una situación constante a lo largo de la investigación, es la confusión entre la aplicación práctica de los objetivos del SCI para mejorar la eficiencia y transparencia en el programa con los objetivos e intervención de las acciones de auditoría.

Como se ha podido analizar en el marco teórico del presente trabajo, el SCI son los procedimientos, métodos, planes y políticas practicados por la organización para el cumplimiento de sus fines, para lograr eficiencia, ética y transparencia, y es desarrollado de manera permanente por sus integrantes mientras que, las acciones de auditoría son exámenes de control respecto al correcto cumplimiento de funciones practicadas por el Órgano de Control Institucional o la CGR, en la que

entre otros aspectos, se busca identificar algún tipo de responsabilidad de los funcionarios y servidores.

Consideramos de trascendental importancia que esta confusión de conceptos haya aparecido a lo largo de las entrevistas realizadas, toda vez que estaría demostrándose que en la organización no se realizó la difusión y sensibilización correspondiente para que los trabajadores conozcan y valoren el SCI, y que es una exigencia para los hitos de control de la implementación del sistema; lo que podría suponer, cierta pasividad de los trabajadores al esperar que sea otra instancia la que se encargue del control y por ende de las recomendaciones de mejora de la institución.

Consideramos que alcanzar algún o algunos de los objetivos del SCI, si bien es cierto no constituye un determinante único, contribuye decididamente a hacer de QW un programa más eficiente y/o transparente.

Por ejemplo, entendiendo como eficiencia el nivel en que se cumplen los objetivos de una iniciativa al menor costo posible, la implementación del SCI más allá de significar el cumplimiento normas aplicables a la entidad y sus actividades, también permite que se generen procesos de mejora continua, es decir que haya una revisión permanente de sus prácticas de trabajo, directivas y relacionamiento con externos (importante por el modelo de cogestión que tiene el programa).

La eficiencia permite garantizar el cumplimiento de todo lo propuesto por la entidad y ese cumplimiento contribuye a un mejor aprovechamiento de los recursos, y los beneficios serán mayores para la población que atiende QW, es decir los NNA con reales necesidades de alimentación.

De otro lado, al hablar de transparencia nos estamos refiriendo a tener información accesible y abierta pero además a que los funcionarios actúen con probidad e integridad, evitando presuntos actos irregulares o de corrupción. Por ejemplo, es de resaltar lo comentado por alguno de los entrevistados que, al referirse al método anterior de gestionar las propuestas económicas por parte de los proveedores, en posible colusión con determinados funcionarios, señalaba que para las ofertas de

precios llevaban dos o hasta tres sobres con diferentes ofertas de precios. Esta situación ha cambiado desde que este proceso es transmitido en vivo.

#### 4.1.2. Acciones implementadas por el SCI

Parte de las preguntas aplicadas a los informantes claves fue, cómo es que a partir de las acciones que se implementan en QW en el marco del SCI se ha contribuido a mejorar la eficiencia y transparencia en el programa.

Se presenta la siguiente tabla integrada que recoge los hallazgos sobre dicha información:

**Tabla N° 8**  
**Acciones implementadas por el SCI**

Acciones implementadas por el SCI	Contribuyen a la eficiencia	No sabe No opina Eficiencia	Contribuyen a la transparencia	No sabe No opina Transparencia
Modificación y mejora de directivas y protocolos en base a tiempos y para situaciones de crisis	04			
Digitalización	02			
Evitar saldo de alimentos	01			
Otros	01			
La urna de cristal			04	
Digitalización			02	
Hablar de ética y mejorar la entidad			01	
Otros			02	
		02		01
	08	02	09	01

Fuente: Elaboración propia

La presente tabla integra las preguntas referidas a las acciones que se implementaron desde el SCI para contribuir a mejorar la eficiencia del programa y aquellas referidas a mejorar la transparencia en QW.

En lo referido a eficiencia 08 de los entrevistados respondieron señalando que consideraban que efectivamente se contribuye a mejorar la eficiencia del

programa y 02 personas no respondieron a la pregunta. Del grupo de personas que respondieron afirmativamente 04 señalaron como acciones implementadas la modificación y mejora de directivas y protocolos en base a tiempos y para situaciones de crisis; 02 personas mencionaron que lo más importante había sido iniciar e implementar procesos digitalizados; 01 persona mencionó que se había logrado evitar saldo de alimentos, es decir que no quede stock de alimentos en los almacenes al cierre de año, y 01 persona señaló otro motivo.

En lo referido a la transparencia, 09 personas respondieron señalando que las acciones del SCI sí habían mejorado dicha dimensión en el programa, y 01 persona se abstuvo de opinar. De los que respondieron de manera afirmativa tenemos que 04 respondieron señalando la acción contar con la “urna de cristal”; 02 mencionaron nuevamente la digitalización; y 01 persona señaló como acción implementada que se iniciara a tomar en consideración aspectos éticos y de mejora de la entidad; 02 respondieron señalando otras razones.

Llegado a este punto consideramos necesario hacer una explicación y descripción de la llamada “urna de cristal”. Esta, es una estrategia para transparentar el proceso de adquisición de alimentos que consiste en tener todo el trámite documental digitalizado y realizar una transmisión en vivo vía streaming del acto de presentación de propuestas técnicas y económicas de las empresas contratistas que compiten por ser proveedores del Programa.

Lo señalado anteriormente puede ser corroborado con lo manifestado por el jefe de la Unidad Territorial de Ancash que señaló:

“la urna de cristal es una transmisión en vivo que la puede ver cualquier persona que tenga internet, por eso tenemos más elementos para demostrar transparencia, además al ser virtual, los postores no pueden coludirse con nadie”

Respecto a la modificación y mejora de directivas y protocolos en base a tiempos y para situaciones de crisis, se ratifica este elemento también por lo señalado por el ex Jefe del Órgano de Control Institucional que señaló que:

“si bien el SCI no se implementó completamente, QW tiene la gran ventaja de ser un programa creado (sic)... de contar con un Manual de Operaciones moderno y

varias directivas y protocolos que les permiten cubrir todos sus procesos de programación, compra y gestión del servicio alimentario en las escuelas, cumplir esas directivas que se iban actualizando, era una forma de hacer control interno”.

Como se puede apreciar, en este momento surge la evocación de lo que denominan “Urna de cristal” y que ha sido mencionada de manera reiterada por varios actores al referirse al elemento de mayor identificación cuando se aborda el tema Transparencia.

Consideramos importante que en QW se haya desarrollado dicha estrategia que combina por un lado el uso de las herramientas tecnológicas (digitalización), con un aspecto preventivo de actos de corrupción al someter a publicación abierta al público en general el acto de presentación de propuestas de quienes desean vender productos (alimentos) en grandes cantidades al programa.

#### **4.1.3. Objetivos alcanzados a partir de las acciones implementadas por el SCI**

Para identificar los avances y logros que se llegaron a concretar con las acciones que se fueron implementando, y como éstas tienen relación con los objetivos del SCI, se preguntó a los entrevistados si es que tenían conocimiento si las acciones implementadas por el SCI contribuyeron tanto a la eficiencia como a la transparencia del programa QW.

Los resultados hallados se presentan en la siguiente tabla:

**Tabla N° 9**

**Acciones implementadas para contribuir a eficiencia y transparencia en QW**

Acciones implementadas para contribuir a eficiencia y transparencia en QW		Por qué SI eficiencia	No sabe No opina	Por qué SI transparencia	No sabe No opina
No sabe/ No opina					01
Se hicieron varios sistemas para hacer seguimiento y sistematizaron procesos		04			
Orientadas a la mejora de la gestión		02			
Se logró la firma digital		02			
Otros		02			
No sabe/ No opina			02		
Se mejoró el tema informático y firma digital				03	
Se implementaron procesos de mayor transparencia y de veeduría y vigilancia social				02	
Mejora de gestión y procedimientos				02	
Otros				02	
					01
<b>Total:</b>	<b>10</b>	<b>08</b>	<b>02</b>	<b>09</b>	<b>01</b>

Fuente: Elaboración propia

\*se tuvo más de una respuesta por entrevistado.

Al preguntárseles respecto a las acciones implementadas para contribuir a la eficiencia, los entrevistados respondieron en 09 ocasiones que sí tenían conocimiento de ellas. Respondieron 04 personas señalando que la principal acción hecha fue realizar varios sistemas de seguimiento y sistematización de proceso; 02 personas señalaron que las acciones realizadas permitieron mejorar la gestión; otras 02 personas mencionaron que se logró que los trabajadores cuenten con firma digital; y, 02 personas señalaron otros motivos. 02 personas no se pronunciaron al respecto.

Cuando se les hizo las preguntas referidas a las acciones implementadas para contribuir a la transparencia en QW, los entrevistados respondieron en 08 ocasiones que sí tenían conocimiento de ellas; y 02 de ellos no opinaron. De

quienes respondieron de manera afirmativa, tenemos que 03 de ellos mencionaron que se mejoró el tema informático y la firma digital en la entidad; 02 de ellos mencionaron que se implementaron procesos de mayor transparencia y de veeduría y vigilancia social; 02 de ellos mencionaron la mejora de gestión y procedimientos. Finalmente, 02 personas mencionaron otras razones, tales como evitar saldos de alimentos y realizar los pagos a proveedores de manera oportuna.

Lo anteriormente indicado se puede corroborar con lo señalado por el especialista de supervisión quien al referirse a la vigilancia social manifestó:

“Se trabajó con la MCLCP y comités de vigilancia ciudadana, siempre se ha transparentado con ellos, en los procesos de veeduría y vigilancia social para saber si están llegando los alimentos a las instituciones educativas”

En similar sentido, la ex Directora Ejecutiva abordó los temas tecnológicos y de digitalización señalando que:

“... el control gerencial lo establecimos... el SIGO (Sistema Integrado de Gestión Operativa) ayudó mucho, hicimos un gran impulso a este sistema de gestión y de seguimiento operativo, a través del sistema informático ... que permite que la información esté concatenada y a la vista de todas las unidades, desde que se evalúa a los proveedores, las transferencias, la georreferenciación en la entrega de alimentos en la escuela ... es una herramienta muy importante e innovadora en su momento”.

Si bien las respuestas recibidas, no expresan de manera directa una referencia a los objetivos del SCI que se habrían alcanzado a partir de las acciones desarrolladas por la implementación de dicho sistema, podemos inferir que se relacionan a los siguientes objetivos: “i) promover y optimizar la eficiencia, y transparencia en las operaciones de la entidad; ii) cuidar y resguardar los recursos y bienes del Estado contra cualquier forma de pérdida, deterioro, uso indebido y actos ilegales, así como, en general, contra todo hecho irregular o situación perjudicial que pudiera afectarlos; y, iii) garantizar la confiabilidad y oportunidad de la información.”<sup>59</sup>

---

<sup>59</sup> Artículo 4 de la Ley N° 28716, Ley de Control Interno de las entidades del Estado.

En el desarrollo de la presente matriz, observamos que una vez más surge el tema tecnológico como un elemento destacado y de recordación y valoración por parte de los principales actores, ya que el uso de las herramientas informáticas no solamente sirvió para mejorar las políticas y acciones de transparencia, sino para hacer más sencillas y eficientes las tareas diarias de los equipos de trabajo, incluyendo la participación de los proveedores del programa, mediante el uso de información geolocalizada y casi en tiempo real.

Consideramos también de alta relevancia que los informantes hayan destacado y se tenga claro que la participación social es un elemento clave para la generación de procesos transparentes.

En efecto, transparencia no solamente significa poner toda la información a disposición del público mediante el uso de herramientas como los portales web, o realizar acciones vinculadas a prevención de situaciones de corrupción; sino que la participación activa de la ciudadanía en procesos de vigilancia social, en especial en programas que invierten ingentes recursos y se caracterizan por una dinámica logística muy compleja, debe ser una parte inherente y permanente de dicho proceso.

En opinión del investigador la transformación digital de una entidad juega un rol decisivo en el desarrollo de todos sus procesos, sean estos de planeación, operación o supervisión. El cambio tecnológico permite a las organizaciones anticipar, responder y modificar el desarrollo de sus acciones para adecuarlas de manera exitosa a posibles circunstancias cambiantes.

En QW destaca que durante los años de estudio se dio un impulso destacado en el tema digital y de manera específica se implementaron y procesaron hasta 12 medidas, orientadas a seguridad de la información, gestión de convenios con RENIEC para el manejo de la firma digital, y desarrollo y actualización de aplicativos destinados a coadyuvar a los Sistemas de Información Gerencial, el soporte de toma de decisiones, además del sistema denominado Info Qali Warma, que permite acceder a información sobre el desempeño del programa.

También se dictaron políticas sobre administración de bases de datos y sistemas de información.

Del análisis realizado de toda la información expuesta, se determina que las acciones que se implementan a través del SCI en el PNAEQW, contribuyeron en parte a alcanzar sus objetivos propuestos, ello, según lo manifestado por los entrevistados y la interpretación realizada a partir de los datos obtenidos.

#### **4.2. Lineamiento 2.**

##### **FACTORES QUE FACILITAN LA IMPLEMENTACIÓN DEL SCI EN EL PNAEQW PARA ALCANZAR SUS OBJETIVOS PROPUESTOS**

A fin de abordar la segunda pregunta de la presente investigación es importante conocer cuáles fueron los factores que han facilitado la implementación del SCI institucional de QW, para alcanzar los objetivos de dicho sistema. La importancia de esta información radica en que nos permite conocer los elementos positivos (actitudes, medidas, contexto) que pueden ser fortalecidos institucionalmente, y de manera eventual, replicados como una buena práctica de gestión.

Contrario sensu, también se consideró importante conocer cuales habían sido aquellos factores, que además de no contribuir a implementar el SCI, significaron dificultar su ejecución.

##### **4.2.1. Factores que facilitan la implementación del SCI en el PNAEQW.**

Como se ha señalado anteriormente, estudiar cuáles han sido aquellos factores que han contribuido al avance del SCI en QW nos va a permitir saber en qué medidas, actitudes y contexto han facilitado el proceso de implementación del mismo.

Así se presenta la siguiente tabla que responde a las preguntas efectuadas a los trabajadores y ex trabajadores de QW sobre los factores que facilitaron y dificultaron la implementación del sistema:

Tabla N° 10

Factores para la implementación del SCI

Factores para la implementación del SCI	Factores que facilitaron	Factores que dificultaron	No sabe No opina Factores que dificultaron
Importancia, compromiso y voluntad desde la alta dirección	04		
Existencia de normas, directivas y protocolos	03		
Personal capacitado y comprometido	02		
Otros	01		
Escaso presupuesto especialmente para aspectos informáticos		02	
Resistencia al cambio		01	
Proceso centralizado		01	
Factor humano-deshonestidad		01	
Factor tiempo, demasiada carga de trabajo		01	
Otros		03	
			01
	10	09	01

Fuente: Elaboración del tesista

A las preguntas de ¿Sabe qué factores facilitaron la implementación SCI en el programa QW? y ¿Sabe qué factores dificultaron la implementación SCI en el programa QW? se obtuvieron las siguientes respuestas:

Como factores que facilitaron implementar el SCI 04 personas señalaron la importancia otorgada y el compromiso y voluntad que se le dio desde la alta dirección; otras 03 personas señalaron la existencia (previa) de normas, directivas y protocolos; 02 trabajadores indicaron como factor de aporte el contar con personal capacitado y comprometido; una persona respondió señalando otra razón.

En lo referido a aquellos factores que limitaron o dificultaron el avance de la implementación del SCI, se identificaron por 02 personas un escaso presupuesto especialmente para los sistemas informáticos; 01 persona señaló la resistencia al cambio; 01 persona mencionó el centralismo con que se desarrolló el proceso; 01 persona indicó el factor humano-deshonestidad; 01 persona identificó el factor

tiempo por tener demasiada carga de trabajo y no poder dedicarse al SCI; y una persona señaló otro motivo.

Lo antes señalado se puede corroborar con lo expresado por el ex jefe de administración y recursos humanos quien en la entrevista realizada dijo

“...fue la alta dirección, (tuvo) un compromiso de palabras y en los hechos, había muchas capacitaciones en diferentes temas, tanto técnicos como temas nuevos como transparencia, gobierno digital, atención al público, etc.”

Asimismo, en opinión del ex integrante del Comité de Control Interno, tenemos que éste señaló:

“... (tener) personal calificado y comprometido en el desarrollo de las acciones de control; (también) el involucramiento de los gestores de las diferentes unidades de línea, apoyo y soporte del programa”.

En lo referido a los aspectos que dificultaron el proceso, lo vertido en la matriz presentada se puede verificar con lo expresado por la trabajadora del área de Transparencia quien al referirse los problemas identificados señaló:

“El presupuestal, sobre todo recursos para cambiar el tema informático, coordinar con otras entidades”

De toda la información recabada y expuesta en el presente lineamiento, destaca la respuesta claramente mayoritaria del compromiso y la importancia que le dieron al tema los diferentes Directores Ejecutivos que se tuvieron durante los años bajo estudio. Incluso en otra pregunta específica sobre si es que hubo un compromiso real de la alta dirección se tiene una respuesta favorable de 08 de 10, siendo solamente una respuesta negativa y una persona que se abstuvo de responder.

De acuerdo a lo recabado, todos los Directores Ejecutivos en mayor o menor medida contribuyeron a implementar el SCI, ya sea asignando recursos, ya sea poniéndolo como un tema de agenda con los equipos y/o haciendo el seguimiento correspondiente.

Consideramos que resulta de vital importancia que quienes dirigen las organizaciones como QW demuestren y ejecuten compromiso y liderazgo para llevar adelante la implementación del SCI, ya que su participación incrementa la efectividad para lograr los objetivos trazados por la entidad, así como mejorar la coordinación y organización del programa.

Otro aspecto identificado es la existencia de normas, directivas y protocolos preestablecidos. En este punto, coincidimos con lo expresado por el ex jefe del Órgano de Control Institucional que mencionó que la característica de QW es que tiene una buena organización a través de su Manual de Operaciones, directivas y protocolos. Se entiende entonces que ya hay una normalización que le permite tener regulados todos sus procedimientos y etapas de planificación, adquisición de alimentos y del proceso de supervisión.

En lo referido a los aspectos que dificultan la implementación del SCI, llama nuestra atención un factor que en esta pregunta solamente tuvo una respuesta, pero que en otras preguntas de la investigación ha estado presente. Nos referimos a la mención sobre el centralismo con que se desarrolló el proceso, respuesta que también estuvo presente ante las preguntas referidas a las capacitaciones realizadas sobre SCI, y la participación de los trabajadores en su implementación.

Como hemos señalado anteriormente en nuestro marco teórico, consideramos que lograr la participación de los trabajadores fortalece la idea que el SCI al ser un conjunto de elementos inherentes a la organización, propende al compromiso de los funcionarios públicos desde la posición que les corresponde en la entidad mediante acciones de alimentación y retroalimentación de los procesos y de manera especial a aquellos identificados con riesgosos; por lo que debe ser un elemento central para poder avanzar en su implementación.

Con toda la información obtenida ha sido posible identificar claramente cuáles, a entendimiento de los entrevistados, constituyeron los factores favorables para la implementación del SCI en el PNAEQW, tales como el apoyo e impulso generado desde la alta dirección, el factor humano debido a la presencia de personal experimentado y capacitado y una buena organización a través de su Manual de Operaciones, directivas y protocolos; asimismo como aspectos negativos se

identificó el aspecto presupuestal, la resistencia al cambio y que se trató de un proceso centralizado en el que se recargó labores al personal.

#### **4.3 Lineamiento 3.-**

##### **PERCEPCIÓN DE LOS PRINCIPALES ACTORES CLAVES, SOBRE LA IMPLEMENTACIÓN DEL SCI EN EL PNAEQW**

Respecto a la tercera pregunta de la presente investigación, consideramos de relevancia conocer y analizar cuál es la opinión, interpretación y valoración de los actores claves inmersos en los procesos principales del PNAEQW respecto a la implementación del SCI, porque ello nos permitirá conocer en qué medida están informados, están conformes con las medidas, y si son partícipes o no del mencionado proceso.

##### **4.3.1. Percepción de los principales actores claves sobre la implementación del SCI en el PNAEQW.**

La siguiente tabla sintetiza las preguntas ¿Usted cree que era necesario implementar un SCI que promueva o facilite la eficiencia en el programa QW? y ¿Usted cree que era necesario implementar un SCI que promueva o facilite la transparencia en el programa QW?

Es importante señalar que para obtener un panorama más amplio a cerca de la percepción de los actores claves en los principales procesos de QW, además del personal (trabajadores, ex trabajadores, directivos y equipo ejecutor), también se realizaron preguntas a un Jefe de Órgano de Control Institucional, una ex trabajadora de la Oficina General de Planificación y Presupuesto del MIDIS, encargada de hacer seguimiento a los avances de la implementación de los SCI, y a los socios externos (padres de familia, docentes y demás integrantes de los comités de cogestión de QW).

Tabla N° 11

Necesidad de implementar SCI que facilite eficiencia y transparencia

Necesidad de implementar SCI que facilite eficiencia y transparencia		Eficiencia Por qué SI	Eficiencia Por qué NO	Transparencia Por qué SI	Transparencia Por qué NO
SI	09				
NO	01				
No sabe/ No opina	00				
Detectar debilidades, identificar riesgos, corregir errores y evitar problemas		04			
Para implementar una gestión moderna		01			
Procesos necesitan fortalecimiento permanente		01			
Necesario por la cantidad de compras y para verificar productos		01			
otros		02			
Bastaba con capacitación para cumplir sus funciones			01		
Detectar debilidades, identificar riesgos, corregir errores y evitar problemas				04	
Identificar riesgo de actos deshonestos				01	
Conocer lo permitido y lo prohibido				01	
Ejecutar una gestión moderna				01	
Otros				02	
Bastaba con capacitación a los funcionarios					01
<b>Total:</b>	<b>10</b>	<b>09</b>	<b>01</b>	<b>09</b>	<b>01</b>

El resultado de las preguntas señaladas ha arrojado que para el caso de la necesidad de tener un SCI para mejorar la eficiencia en QW, 04 personas mencionaron que su implementación era necesaria para detectar debilidades, identificar riesgos, corregir errores y evitar problemas; 01 persona señaló su necesidad para la implementación de una gestión moderna; 01 persona mencionó que los procesos requieren ser fortalecidos permanentemente y que por ello es necesario el Sistema, 01 persona señaló que era necesario teniendo en cuenta el volumen de compras que realiza QW y para la verificación de productos; y, 02 personas señalaron otros motivos.

Se identificó solo 01 persona que mencionó que no era necesario implementar el SCI y que bastaba con que los funcionarios tengan más capacitación sobre sus propias funciones.

De otro lado, las respuestas referidas a la necesidad de contar con un SCI que permita mejorar la transparencia de QW muestran que 04 personas consideraron que implementar el sistema era necesario porque permite detectar debilidades, identificar riesgos, corregir errores y evitar problemas; 01 de ellas mencionó que era necesario porque permite identificar riesgos de actos deshonestos; 01 entrevistado señaló porque permite realizar una gestión moderna; hubo 01 mención a la necesidad de conocer lo que está permitido y lo que es prohibido; y 02 personas mencionaron otros asuntos.

Al igual que en el caso anterior, 01 persona mencionó que no era necesario implementar el SCI y que bastaba con que los funcionarios tengan más capacitación. (la misma persona)

Lo que se ha descrito anteriormente puede ser contrastado con lo señalado por el Jefe de Unidad Territorial de Lambayeque que señaló:

“...es fundamental para poder realizar una gestión moderna. Permite establecer criterios porque en regiones no hay nivel profesional adecuado y hay jefes territoriales que quieren hacer un manejo como si fuera su oficina particular. El sistema establece parámetros y responsabilidades que toda entidad debe tener.”

Asimismo, corroborando los aspectos identificados tenemos que la Coordinadora Técnica de Lambayeque mencionó sobre este punto:

“Si, era necesario (la implementación del SCI) ... siempre es bueno que haya otros ojos...eso nos permite hacer más eficientes y transparentes nuestros actos para tener nuestro trabajo de forma correcta y que se detecten debilidades. Especialmente porque somos un programa social”

De otro lado la percepción de los padres de familia, docentes, representantes municipales, resulta claramente mayoritaria por afirmar la necesidad de implementar un SCI en QW. De los 15 entrevistados 14 señalaron que era necesario y 04 se abstuvieron de responder ya que señalaron no conocer respecto al SCI.

Las personas que afirmaron la necesidad del SCI para contribuir a la transparencia del Programa mencionaron razones como que permite llevar procesos transparentes y evitar problemas legales.

Lo señalado se corrobora con lo expresado por la madre de familia de la IIEE 10157 Garcilaso de la Vega- Lambayeque, que al respecto expresó:

“...porque con tantos casos que se ven hoy en día, ya no existe confianza; por eso siempre es necesario implementar este sistema de control interno, para que haya más control para los alimentos que se están distribuyendo en cada región”

De otro lado, se hizo otra pregunta a los trabajadores y ex trabajadores de QW y a otros actores claves externos (Jefe de OCI) respecto a su participación en el proceso de implementación del SCI.

Los resultados de las repuestas sobre el particular se presentan en la siguiente matriz integrada:

**Tabla N° 12**

**“Participación en la implementación del SCI**

<b>Participación en la implementación del SCI</b>	<b>Si hubo participación</b>	<b>No hubo participación</b>	<b>En determinados casos</b>
Si, el personal era consciente de la importancia del tema y tenía la consigna de apoyar el control interno. Además, hubo compromiso del personal CAS	03		
Se entendió que era necesario y se brindó la información requerida	02		
Participaron jefes y coordinadores	01		
No participaron ni vieron participación		02	
<b>En Lima sí, en regiones no</b>			<b>02</b>
	<b>10</b>	<b>02</b>	<b>02</b>

Fuente: Elaboración del tesista

De los 10 trabajadores entrevistados 02 señalaron que no había participación de los colaboradores, otros 02 mencionaron que en Lima si hubo participación, pero no en regiones.

Mientras tanto 06 personas informaron que, si hubo participación, sustentado 03 de ellas que el personal era consciente de la importancia del tema y tenía la consigna de apoyar el control interno. Además, hubo compromiso del personal contratado mediante la modalidad CAS (contrato administrativo de servicios). Otras 02 personas señalaron que el personal entendió que el proceso era necesario y se brindó la información requerida; y 01 persona indicó que hubo participación de los jefes y coordinadores.

Lo anteriormente señalado se puede corroborar con lo expresado por la trabajadora especialista en transparencia de la sede central, que al referirse al tema señaló:

“Hasta el 2018 no hubo participación activa del personal sobre todo en regiones. Yo quise activar capacitaciones, pero al no estar en el PDP (Plan de Desarrollo de las Personas, es decir el Plan de capacitación anual de la entidad) no se pudo hacer, yo insistí bastante porque había muchas denuncias y no había tiempo”

Asimismo, recogemos otra opinión del Jefe de la Unidad Territorial de Ancash que afirma que su equipo si tuvo participación:

“Aquí en Ancash todo mi personal tiene la consigna de apoyar el control interno, nosotros como gestión pública debemos rendir cuentas. Como entidad pública debemos tener como valores controlar y ser controlado.”

De lo anterior se desprende que los entrevistados una vez más confunden las acciones de control interno. Por ejemplo, se afirma que si habría habido participación porque “se entregó información” ¿a quién? O cuando el jefe territorial de Ancash expresa la consigna de “apoyar”, y no se considera parte del proceso.

La escasa participación también se puede evidenciar con lo percibido por el ex Jefe del Órgano de Control Institucional, que a la pregunta referida a si hubo la participación suficiente del personal de QW, respondió:

“Creo que no, al menos la percepción que yo tuve es que era manejado solo por unas personas, por eso es que hasta el momento que yo estuve no habían aprobado su política de riesgos o de calidad; si tenían su página web, pero yo no percibía la participación de la gente... además, había mucha rotación de profesionales y los procesos de inducción no eran para estos aspectos”

Otro testimonio que resulta relevante para conocer la percepción de los externos respecto a la participación de los trabajadores de QW, es el de la especialista de MIDIS, que señaló:

“El SCI no caló en el personal que veía los procesos misionales, hubo participación de los trabajadores de las áreas de soporte y asesoría, pero el grueso del personal de QW, más de dos mil o tres mil personas está en los procesos misionales”

La entrevistada al referirse a los procesos de soporte o asesoría está haciendo mención a las áreas administrativas y principalmente de la sede central, mientras que los procesos misionales son aquellos conocidos como el core del negocio, es decir, los vinculados a la adquisición, distribución y supervisión de la entrega y aprovechamiento de los alimentos, es decir principalmente las labores de las Unidades Territoriales. Este análisis, coincide con lo expresado por algunos de los entrevistados de las Unidades Territoriales.

Del análisis realizado de toda la información expuesta, nos permite identificar cual es la percepción de los principales actores, internos y externos, respecto a la necesidad de implementar un SCI en el PNAEQW, que contribuya a la eficiencia y transparencia en el programa, así como para conocer su opinión respecto de la participación del personal en el proceso de implementación del SCI, todo ello tomando como base lo manifestado por los entrevistados y la interpretación realizada a partir de los datos obtenidos.

## **CAPÍTULO V**

### **CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

#### **5.1 CONCLUSIONES**

Durante la investigación acerca del análisis de los factores que influyen en la implementación del Sistema de Control Interno en el Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma, en Lima, durante los años 2016-2018, se concluye lo siguiente:

#### **ACCIONES QUE SE IMPLEMENTAN A TRAVÉS DEL SCI EN EL PNAEQW, PARA CONTRIBUIR A ALCANZAR SUS OBJETIVOS PROPUESTOS.**

- 5.1.1 El Sistema de Control Interno constituye una valiosa herramienta de gestión que permite que las entidades procuren una mejor forma de organización tendiente a la mejora de sus procesos para lograr mayor eficiencia, transparencia y economía en sus operaciones y en la calidad de los bienes que produce o los servicios que presta.

El control interno se relaciona con la Gerencia Social en la búsqueda del logro de los objetivos institucionales con eficacia y eficiencia, con participación, y con la aplicación de los mecanismos de control necesarios para garantizar el cumplimiento de sus fines. El control interno, como la Gerencia Social nos permite, conocer, analizar para proponer cambios y mejoras.

- 5.1.2 Hay plena concordancia en el mundo laboral, tanto del sector público como en el sector privado, y en el ámbito académico respecto a los múltiples beneficios que conlleva contar con un Sistema de Control Interno, sin embargo, a más de 14 años de dictada la norma especial en nuestro país, la inmensa mayoría de entidades estatales no ha logrado la implementación íntegra del Sistema en sus organizaciones. Ello, a pesar de constituir una disposición legal de obligatorio cumplimiento.

Al 2018, de un universo de 3 595 entidades del Estado, solamente 122 habían logrado la implementación completa de su correspondiente Sistema de Control Interno.

Qali Warma no ha sido ajeno a esta constante, ya que en los años bajo estudio no logró la implementación total del Sistema, a pesar de ser el programa social con mayores recursos económicos en dicho periodo, y además de realizar ingentes contrataciones; sin embargo, a nivel formal reportó un avance de hasta un 87%.

- 5.1.3 A lo largo de la investigación se ha evidenciado que la gran mayoría de los entrevistados, no tiene claridad respecto a los objetivos del SCI, e incluso llegan a confundir frecuentemente el SCI con las acciones del Órgano de Control Institucional.

La confusión de conceptos producida estaría demostrando que en la organización no se realizó la difusión y sensibilización correspondiente para que los trabajadores conozcan y valoren el SCI, y que esto podría suponer, cierta pasividad de los trabajadores al esperar que sea otra instancia la que se encargue del control y por ende de las recomendaciones de mejora de la entidad, y no formar esta actividad parte de una práctica habitual en la institución.

### **FACTORES QUE FACILITAN LA IMPLEMENTACIÓN DEL SCI EN EL PNAEQW PARA ALCANZAR SUS OBJETIVOS PROPUESTOS**

- 5.1.4 Según los resultados encontrados en la investigación se identifica claramente que el componente digital ha tenido un rol gravitante en la mejora de la eficiencia y transparencia en QW. En este último aspecto, de manera especial destaca el método conocido como la “Urna de Cristal”. Esta estrategia ha significado que el programa obtenga premios por esta buena práctica que permite transparentar los procesos de adquisiciones de alimentos y ha reducido posibles situaciones de corrupción, empleando las tecnologías de la información y de la comunicación.

Asimismo, se logró la incorporación de la firma digital, y el desarrollo de varios aplicativos informáticos que permiten ejecutar las tareas y procedimientos de QW, de manera más ordenada, menos trabajosa y optimizando el uso del tiempo, lo que contribuye a que los resultados de las operaciones del programa sean más eficientes.

- 5.1.5 La capacitación en materia de control interno estuvo ausente o muy limitada en el periodo de análisis. Los entrevistados coincidieron en su mayoría señalando que no hubo capacitaciones específicas ni suficientes. La mayor parte de ellos expresó que en ningún momento se realizaron capacitaciones sobre SCI, y que los escasos conocimientos que tenían sobre el tema los adquirieron por experiencia propia previa. En algunos casos mencionaron que hubo una sola capacitación en cinco años o una vez por año.

Esta situación representa una manifiesta contradicción entre lo hallado en las entrevistas con los informantes claves y los avances informados por el programa que señalan un grado de avance importante de madurez del Sistema, toda vez que en la primera fase de la implementación del SCI se contemplan acciones de sensibilización y capacitación al personal de la entidad, de acuerdo a lo establecido en la normativa sobre la materia. Estas acciones parecieran no haberse realizado, a la luz de los hallazgos sobre el tema.

- 5.1.6 Se ha podido identificar los factores que han facilitado el proceso de avance en la implementación del SCI, destacando la importancia y el compromiso que se dio desde la alta dirección del programa. Durante la investigación se ha podido determinar que las personas que estuvieron a cargo de la Dirección Ejecutiva de QW impulsaron el mencionado proceso en las distintas etapas, otorgando los recursos necesarios, haciendo el seguimiento correspondiente, o exigiendo el apoyo requerido para la implementación del Sistema.
- 5.1.7 También se ha identificado cuales fueron los factores que limitaron el desarrollo del SCI. En este punto varias de las respuestas de los entrevistados resultan valiosas, a fin de evitar futuras situaciones

similares. Se señaló como una de las observaciones principales que el proceso había sido diseñado y ejecutado desde el escritorio y de manera centralizada, y que para su ejecución se había presentado resistencia al cambio por parte de trabajadores de QW.

## **PERCEPCIÓN DE LOS PRINCIPALES ACTORES CLAVES, SOBRE LA IMPLEMENTACIÓN DEL SCI EN EL PNAEQW**

5.1.8 Vinculada a la conclusión anterior tenemos que la participación de los trabajadores en el proceso de implementación del SCI ha sido muy limitada, y de manera más precisa se aprecia una clara diferencia entre la intervención de las personas que trabajan en la sede central y las personas que trabajan en sedes regionales, en las llamadas Unidades Territoriales.

En efecto, por ejemplo, para el tema de capacitaciones específicas la totalidad de entrevistados de las sedes territoriales señalaron que no habían tenido capacitaciones y un par de personas que trabajan en la sede central afirmaron que si habían tenido capacitaciones sobre SCI.

Sin embargo, de manera más específica, respecto a la participación de los equipos regionales en el proceso de implementación del Sistema hubo mayoritaria coincidencia en que la mayor participación fue en Lima (sede central) y que en provincias fue muy poca o nula, ya que los informantes de regiones consideran que su participación fue apoyando las labores de auditorías del Órgano de Control, siendo esto una confusión, como se ha desarrollado anteriormente.

Esta situación de limitada participación de equipos zonales, incluso fue reconocido por una ex Directora Ejecutiva que expresó que ese sería un aspecto de mejora a considerar.

5.1.9 Durante la investigación se verifica un alto nivel de rotación de funcionarios, desde la Dirección Ejecutiva que en el periodo analizado tuvo cinco (5) Directores Ejecutivos, con los consecuentes cambios de

los directores y jefes de oficina que dependen de éste. De manera específica los Directores de Administración que presidían el Comité de Control interno cambiaron en seis (6) ocasiones durante el periodo estudiado en la presente tesis.

Consideramos que esta situación de frecuentes cambios conlleva necesariamente a que los procesos se atrasen ya que cada vez que se realiza el relevo de funcionarios se produce un periodo de transferencia, transición y aprendizaje de las funciones, responsabilidades y particularidades de cada puesto.

- 5.1.10 Qali Warma a diferencia de otras entidades del sector público cuenta con un Modelo de cogestión que le permite exonerarse la Ley de Contrataciones del Estado y gestionar sus principales operaciones con la participación de actores comunitarios y representantes de otras entidades, lo cual constituye en una interesante oportunidad de mejorar sus procesos, afianzando de manera especial acciones de vigilancia social.

Fortalecer procesos articulados alrededor del buen gobierno, la participación y la cooperación entre actores de la sociedad civil y el gobierno, está estrechamente vinculado a la Gerencia Social, puesto que, mediante una actuación conjunta convergente se contribuye en la consecución del impacto positivo deseado.

## **5.2 RECOMENDACIONES**

Concluida la investigación y tomando en consideración los principales hallazgos y conclusiones, se recomienda lo siguiente:

### **ACCIONES QUE SE IMPLEMENTAN A TRAVÉS DEL SCI EN EL PNAEQW, PARA CONTRIBUIR A ALCANZAR SUS OBJETIVOS PROPUESTOS.**

5.2.1 Desde el año 2002 existe normativa en el Perú referida a Sistemas de Control y de manera más específica desde el año 2006 referidas a Sistema de Control Interno. Dicha normativa señala que su implementación, es de cumplimiento obligatorio para las entidades del sector público; sin embargo, hasta el año 2018 solamente un porcentaje muy reducido (3.3%) de instituciones gubernamentales había logrado implementarlo completamente.

En todos esos años se ha podido apreciar que en diversas oportunidades se ha venido ampliando el plazo otorgado. Esta situación debe terminar y establecerse un plazo único para su cumplimiento y bajo responsabilidad funcional por su incumplimiento, es decir, con una sanción administrativa expresa para el titular de entidad que no cumplió en el plazo previsto.

5.2.2 Debido a la determinación de los hallazgos referidos a la falta de conocimiento de los objetivos del Sistema y la escasa o nula capacitación realizada sobre el particular, se propone la creación de un programa interno de sensibilización, capacitación, y difusión a cerca del control interno en QW.

Este programa debe estar dirigido tanto a trabajadores de la entidad, es decir de la sede central y de las Unidades Territoriales, pero también se debe incluir a las personas que conforman el modelo de cogestión que ejecuta QW. Debe ser permanente y monitoreado frecuentemente.

5.2.3 Durante la investigación surgieron algunas ideas para la mejora de la aplicación del SCI, y que el investigador considera que pueden tener una consecuencia positiva. En efecto, los trabajadores entrevistados

plantearon que, para la mejora de los procesos, desde la alta dirección y quienes coordinen la ejecución del SCI deben realizar un acompañamiento permanente de los procesos institucionales más críticos como, por ejemplo, transparentar los procedimientos de compras con una mayor revisión de términos de referencia; o la aplicación de protocolos según características geográficas y de idioma. Asimismo, se señaló que para todos los efectos y para evitar situaciones como que se queden alimentos en los almacenes al finalizar el año debe existir un mayor y mejor control de plazos.

## **FACTORES QUE FACILITAN LA IMPLEMENTACIÓN DEL SCI EN EL PNAEQW PARA ALCANZAR SUS OBJETIVOS PROPUESTOS**

- 5.2.4 A fin de impulsar el permanente avance de la implementación del Sistema y garantizar el cumplimiento de lo planificado, se recomienda establecer un proceso de rendición de cuentas respecto SCI, estableciendo hitos y plazos específicos, es decir que los avances en la implementación sean demostrados con evidencia y no solamente a nivel documental.

Un mecanismo podría ser un reporte semestral del titular de QW dirigido al Ministro o Ministra de Desarrollo e Inclusión Social-MIDIS en el que se dé cuenta de productos específicos tales como un Plan de Acción Anual, y su grado de avance documentado. Esta información de manera obligatoria debería ser compartida en el portal web del programa y realizar una presentación a los trabajadores del PNAEQW.

Por ejemplo, para el caso de los hallazgos respecto a la capacitación y conocimiento del SCI por parte de los trabajadores del programa, además del reporte formal, debe acompañarse con evidencia de las capacitaciones tales como listas de asistencia, evaluaciones de entrada y salida, fotografías y videos de las capacitaciones, etc.

- 5.2.5 Como se ha indicado, los SCI no son aplicables solamente al sector público, sino que en diferentes modelos también son realizados por el sector empresarial o privado. Por consiguiente, como una forma de

fortalecer o complementar el Sistema en QW se puede considerar la ejecución y adaptación de mecanismos de gestión de procesos de calidad.

Los sistemas de gestión de la calidad deben ser entendidos como herramientas que le permitirán al PNAEQW planificar, ejecutar y controlar las actividades necesarias para el desarrollo de sus objetivos institucionales, a través de la prestación de servicios (adquisición y entrega de alimentos) con altos estándares de calidad, los cuales son medidos a través de indicadores de satisfacción tanto internos como de sus usuarios. Estos sistemas, al igual que cuando se habla de SCI permite la toma de decisiones basada en la información desarrollada y puesta a disposición de los decisores.

A nivel internacional existen diversos sistemas para cuya acreditación se necesita verificar que la entidad cumple una serie de requisitos que permiten verificar la secuencia de actividades, los recursos involucrados, tanto humanos como materiales, los controles establecidos, la documentación existente, los registros generados, entre otros aspectos que contribuirán decididamente a la construcción de un SCI maduro.

En tal sentido, se plantea que QW pueda desarrollar la acreditación en los siguientes sistemas de gestión: ISO 9001 que es la norma general de gestión de la calidad, ISO 27001 norma de gestión de seguridad de la información y la norma ISO 37001 norma de gestión antisoborno.

Estos sistemas contribuirán al desarrollo y fortalecimiento de la eficiencia y organización (9001) la seguridad y confiabilidad de los registros, digitalización y sistemas existentes (27001), y para la transparencia institucional (37001)

- 5.2.6 El modelo de cogestión de QW implica interesantes oportunidades para fortalecer la participación de la comunidad en la gestión del programa. Por ello, se debe fortalecer su incorporación a los procesos de vigilancia social y mejora de la transparencia institucional.

Durante la investigación se determinó que los docentes, padres de familia y representantes gubernamentales (Municipalidades, Prefecturas, sector Salud), no estaban al corriente de la aplicación del SCI, nunca

habían sido capacitados, y no estaban involucrados más allá de las tareas que cumplían por ser parte de los comités de compra o seguimiento.

Desde la mirada de la Gerencia Social consideramos que este valioso capital social debe ser incorporados a los distintos procesos, no solo de las operaciones diarias, sino como agentes que pueden aportar a la mejora y optimización de las intervenciones en el territorio.

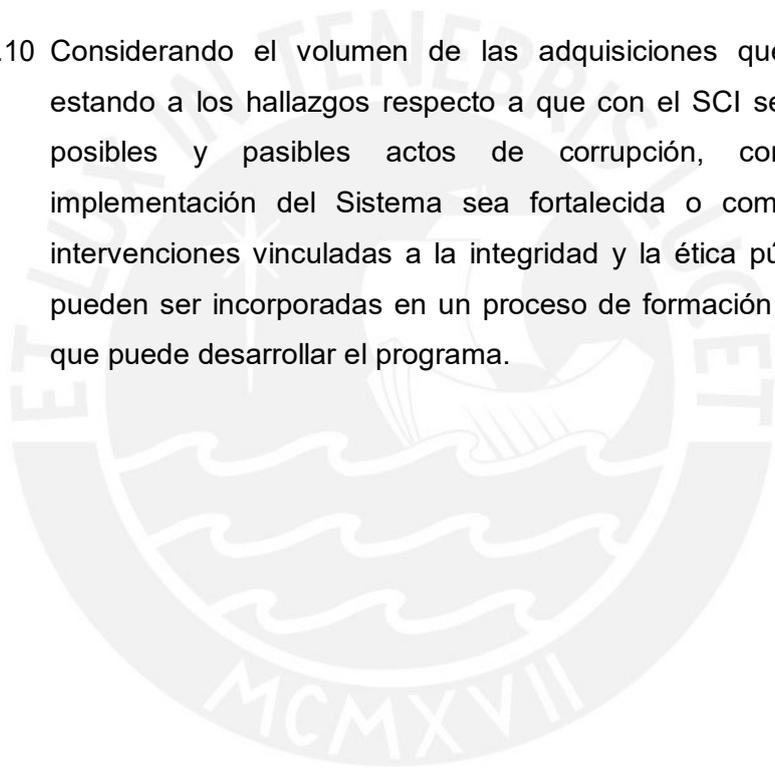
- 5.2.7 Fortalecimiento de digitalización. El componente digital ha demostrado haberse constituido en una de las principales herramientas de QW para avanzar en la implementación del sistema; por consiguiente, continuar fortaleciendo su avance debe formar parte de cualquier plan de mejora del SCI, es decir seguir dotando de los recursos necesarios para el mantenimiento y mejora de sistemas, aplicativos y hardware. En esa línea los diversos lineamientos de la política de gobierno digital y la interoperabilidad a través de plataformas únicas o compatibles como la Plataforma de Interoperabilidad del Estado, debe ser una prioridad, así como el fortalecimiento de las capacidades a nivel nacional para el mejor uso de la tecnología debe constituirse en una de las prioridades.

## **PERCEPCIÓN DE LOS PRINCIPALES ACTORES CLAVES, SOBRE LA IMPLEMENTACIÓN DEL SCI EN EL PNAEQW**

- 5.2.8 El objetivo de la Gerencia Social se orienta a lograr la mejora de las condiciones de vida de la población, a través de la ejecución de planes, programas y proyectos que promuevan eficiencia, equidad, participación social, entre otros.

Es bajo ese enfoque que se requiere fortalecer la participación de los trabajadores de QW en el proceso de implementación del SCI. Nos referimos a trabajadores tanto de la sede central como de las Unidades Territoriales, a efectos de lograr la identificación, aprehensión y compromiso de los servidores del programa para lograr su implementación completa.

- 5.2.9 A nivel de conducción del proceso, se hace necesario implementar un mecanismo que permita reducir la alta rotación de funcionarios, especialmente aquellos que tienen tareas de coordinar y dirigir procesos orientados a lograr mayor eficiencia y transparencia para QW. Si bien los cambios de los titulares de la entidad obedecen a múltiples factores como los resultados y la confianza que deposite en ellos, es importante tratar de asegurar la continuidad de determinados puestos claves que deben continuar impulsando el proceso. En esta línea la figura de los Gerentes Públicos designados por periodos específicos puede constituir una alternativa interesante.
- 5.2.10 Considerando el volumen de las adquisiciones que realiza QW y estando a los hallazgos respecto a que con el SCI se han disminuido posibles y pasibles actos de corrupción, conviene que la implementación del Sistema sea fortalecida o complementada con intervenciones vinculadas a la integridad y la ética pública, las cuales pueden ser incorporadas en un proceso de formación y sensibilización que puede desarrollar el programa.



**CAPÍTULO VI**  
**PROPUESTA DE MEJORA**  
**PROGRAMA DE SENSIBILIZACIÓN, CAPACITACIÓN, Y DIFUSIÓN A**  
**CERCA DEL CONTROL INTERNO, INTEGRIDAD Y ÉTICA PÚBLICA EN**  
**EL PNAEQW**  
**2021- 2023**

**6.1 Objetivo General**

Contar con personal informado, capacitado y sensibilizador respecto a la importancia, obligatoriedad y beneficios del SCI, sus componentes y las tareas que les corresponden de acuerdo a la función que desarrollan; asimismo, permitirá sensibilizar a los miembros de los comités de cogestión para que puedan participar en los procesos de vigilancia social y propuestas de mejora institucional.

**6.2 Prioridades**

Si bien el programa de capacitación, sensibilización y difusión será permanente y debe alcanzar a toda la organización la prioridad serán los trabajadores de las Unidades Territoriales que no han tenido información hasta la fecha.

De otro lado, y a pesar de no constituir una obligación legal y considerando la importancia de su participación en los procesos claves de la entidad, otra importante línea de priorización serán los integrantes de los comités de compra y de alimentación escolar.

En tercera prioridad se encuentra el grupo de trabajadores de la sede central que ya ha tenido capacitaciones sobre SCI.

**6.3 Enfoques transversales**

**Enfoque holístico**

La propuesta de optimización se enmarca en proponer un enfoque holístico en el que se pueda integrar información del SCI, con las mejores prácticas para el desarrollo de la integridad y la ética pública en el programa. La propuesta busca

mejorar las capacidades de los servidores y aliados principales de QW, que les permita conocer y hacer suyos los objetivos del SCI e incorporarlos como una práctica habitual en el desarrollo de sus actividades.

#### **Enfoque de pertinencia cultural**

Para su ejecución el programa de sensibilización, capacitación y difusión debe considerar pertinentemente las características geográficas y de idioma de las Unidades Territoriales. Asimismo, la propia implementación del SCI deberá tomar en cuenta dichas particularidades.

#### **Enfoque colaborativo y de austeridad**

Las acciones de implementación del plan de capacitación, sensibilización y difusión deberán desarrollarse buscando la colaboración de otras entidades del Estado, la academia y de las propias capacidades y expertos con los que cuente QW. Asimismo, para su ejecución se debe optimizar el uso de recursos, no debiendo significar un gran gasto difícil de garantizar.

#### **Enfoque participativo**

Las acciones de implementación del plan de capacitación, sensibilización y difusión deberán desarrollarse impulsando la participación de los colaboradores y aliados de cogestión que deben aportar y vigilar el establecimiento de prioridades y políticas, la asignación de recursos y el acceso a bienes y servicios públicos.

### **6.4 Estrategias en relación a las prioridades**

- a. Diseñar y ejecutar un plan estratégico de capacitaciones, sensibilización y difusión sobre el SCI dirigido a los trabajadores de QW, con especial énfasis en aquellos que no han tenido información hasta el momento en las Unidades Territoriales.

Este plan debe tener un ámbito temporal trianual, pero con reportes de avance semestrales. Se aprueba mediante Resolución de la Dirección Ejecutiva y su

ejecución estará a cargo de la Unidad de Recursos Humanos en estrecha colaboración con la Unidad de Comunicaciones y la Unidad de Tecnología de Información.

La participación en la ejecución de dicho programa es de obligatorio cumplimiento para todas las unidades orgánicas de QW.

- b. Fortalecimiento de capacidades y empoderamiento de los actores que forman parte de los comités de cogestión.

En QW se reconoce y promueve la participación de las personas externas a la organización pero que contribuyen a la planificación, veeduría, vigilancia y toma de decisiones, tales como directores y docentes, padres de familia de las instituciones educativas, representantes municipales, entre otros que pertenecen tanto al Comité de Compra como en el Comité de Alimentación Escolar. El programa de sensibilización, capacitación y difusión, considera una línea específica dirigida a este segmento.

- c. Empleo de las tecnologías de la información y comunicación. Para el desarrollo del programa de sensibilización, capacitación y difusión, considerando la prioridad de llegar a las Unidades Territoriales, el tiempo de pandemia y la optimización de recursos y tiempo, se priorizará las capacitaciones remotas empleando plataformas como zoom, teams Google meet, entre otras, además del uso del correo electrónico para distribuir el material necesario.

Se deberá llevar un estricto control de la asistencia y participación, así como la realización de pruebas de entrada y salida.

- d. Sensibilización permanente. A efectos de internalizar los mensajes sobre la importancia, beneficios y obligatoriedad del SCI, la Unidad de Comunicaciones de manera permanente realizará intervenciones tales como difusión de mensajes vía anuncios en las computadoras de QW (lo que se conoce como “pantallazos”), en empleo de las redes sociales, correos electrónicos, entrega de merchandaising, volanteo o activaciones.

- e. Alianzas institucionales. Con el fin de contar con profesionales especializados en los temas para capacitar, se deberá asegurar ya sea vía convenios o mediante la colaboración entre entidades del Estado, la participación de expertos de entidades como la Contraloría General de la República, de la Secretaría de Integridad y de la Secretaría de Gobierno Digital de la Presidencia del Consejo de Ministros. Eventualmente, será necesario realizar contrataciones específicas para el Programa.

La Unidad de Recursos Humanos y la Unidad de Asesoría Jurídica con el respaldo de la Dirección Ejecutiva, tienen la responsabilidad de buscar y garantizar a los expertos señalados.

- f. Nuevos colaboradores. Cada vez que QW incorporen nuevos colaboradores ya sea como resultado de un proceso CAS (contrato administrativo de servicios) o por designación en un cargo de confianza, se deberá incluir dentro de un proceso de inducción, la capacitación, sensibilización y difusión correspondiente respecto al SCI. Esta tarea estará a cargo de la Unidad de Recursos Humanos.

**6.5 Cronograma.** Tomando en consideración el enfoque colaborativo y de austeridad, se plantea el siguiente cronograma anual, que puede ser atendido sin problemas tomando en consideración la cantidad de presupuesto de QW.

Asimismo, el cronograma contempla determinados meses para gastos únicos como la suscripción o adquisición de licencias y eventuales pagos a expertos capacitadores, y acciones de difusión física (Volanteos, activaciones).

Actividad	Responsable	Cronograma											
		E	F	M	A	M	J	J	A	S	O	N	D
Contar con personal especializado dedicado permanentemente al programa de capacitación, difusión y sensibilización del SCI	Unidad de Recursos Humanos	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Adquisición de licencias corporativas para videoconferencias (suscripciones)*	Unidad de tecnologías de la Información	■											
Acciones de difusión, activaciones y merchandaizing	Unidad de Comunicaciones		■		■		■		■				■
Contratación de expertos para capacitación sobre SCI	Unidad de Recursos Humanos			■				■				■	
TOTAL													

Para hacer efectiva esta propuesta de mejora, su formalización debe hacerse mediante una Directiva, cuyo proyecto forma parte de nuestro planteamiento.

Esta propuesta recoge importantes elementos de la Gerencia Social tales como el fortalecimiento de capacidades y empoderamiento de los actores que forman parte de la organización y principales aliados (Comités de Gestión), a quienes permite participar en los procesos de planificación, veeduría y vigilancia, además establece enfoques propios de la GS. como el enfoque de pertinencia intercultural.

## 6.6 Resolución de Dirección Ejecutiva N° -2021-PNAEQW

### CONSIDERANDO:

Que, mediante Ley N° 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República se “promueve el apropiado, oportuno y efectivo ejercicio del control gubernamental, para prevenir y verificar, mediante la aplicación de principios, sistemas y procedimientos técnicos, la correcta, eficiente y transparente utilización y gestión de los recursos y bienes del Estado, el desarrollo honesto y probo de las funciones y actos de las autoridades, funcionarios y servidores públicos, así como el cumplimiento de metas y resultados obtenidos por las instituciones sujetas a control, con la finalidad de contribuir y orientar el mejoramiento de sus actividades y servicios en beneficio de la Nación”<sup>60</sup>;

Que, la Ley N° 28716, Ley de Control Interno de las Entidades del Estado, se denomina “sistema de control interno al conjunto de acciones, actividades, planes, políticas, normas, registros, organización, procedimientos y métodos, incluyendo la actitud de las autoridades y el personal, organizados e instituidos en cada entidad del Estado, para la consecución de los objetivos indicados en la presente Ley”<sup>61</sup>.

Que, Qali Warma necesita seguir fortaleciendo su Sistema de Control Interno para: “a) Promover y optimizar la eficiencia, eficacia, transparencia y economía en las operaciones de la entidad, así como la calidad de los servicios públicos que presta; b) Cuidar y resguardar los recursos y bienes del Estado contra cualquier forma de pérdida, deterioro, uso indebido y actos ilegales, así como, en general, contra todo hecho irregular o situación perjudicial que pudiera afectarlos; c) Cumplir la normatividad aplicable a la entidad y sus operaciones; d) Garantizar la confiabilidad y oportunidad de la información; e) Fomentar e impulsar la práctica de valores institucionales; f) Promover el cumplimiento de los funcionarios o servidores públicos de rendir cuenta por los fondos y bienes públicos a su cargo y/o por una misión u objetivo encargado y aceptado.”<sup>62</sup>

Que, en ese sentido resulta oportuno y pertinente impulsar la difusión de los alcances y beneficios de contar con un Sistema de Control Interno en la entidad, así como garantizar la mayor participación de los colaboradores de QW en su implementación, toda vez que permite que forme parte de la cultura organizacional al interior del programa;

Que, asimismo, resulta necesario destacar el modelo de cogestión para alentar la participación de los aliados estratégicos. Un elemento central del control es la participación de la ciudadanía individual y/o organizada en acciones de control de la gestión pública, por lo que es oportuno fortalecer procesos articulados alrededor del buen gobierno para la consecución del impacto positivo deseado.

Que, resulta legalmente viable la emisión de una Resolución de Dirección Ejecutiva que aprueba un Programa de Sensibilización, capacitación y difusión a cerca del Control Interno, Integridad y Ética Pública en el PNAEQW, que promueva la activa participación de los

---

<sup>60</sup> Ley N° 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República. Art. 2

<sup>61</sup> Ley N° 28716, Ley de Control Interno de las Entidades del Estado. Art. 3

<sup>62</sup> Ley N° 28716, Ley de Control Interno de las Entidades del Estado. Art. 4

colaboradores del programa para lograr los objetivos institucionales. Asimismo, este Programa incorpora a los integrantes de los Comités de Gestión.

Con el visado de las Unidades orgánicas correspondientes;

SE RESUELVE:

Artículo 1.- APROBAR la Directiva de Sensibilización, capacitación y difusión a cerca del Control Interno, Integridad y Ética Pública en el PNAEQW, documento anexo de esta Resolución. Dicha directiva promueve el carácter participativo de la implementación del SCI, con el aporte de trabajadores del Programa y los aliados estratégicos de los Comités de Gestión.

Artículo 2.- ESTABLECER que la Unidad de Administración, de cuenta de manera bimestral a la Dirección Ejecutiva de la ejecución, avances y dificultades en el proceso de sensibilización, capacitación y difusión a cerca del Control Interno, Integridad y Ética Pública en el PNAEQW.

Artículo 3.- AUTORIZAR a la Unidad de Planificación y Presupuesto, a realizar las modificaciones presupuestales necesarias para el financiamiento de las tareas señaladas para el presente año, y garantizar, desde la etapa de formulación presupuestal, la provisión de recursos para los años siguientes.

Artículo 4.- DISPONER la notificación de la presente Resolución a las Unidades Territoriales, las Unidades de Asesoramiento, Apoyo y Técnicas del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma, a través de medios electrónicos.

Artículo 5.- DISPONER que la Unidad de Comunicación e Imagen efectúe la publicación de la presente Resolución y su Anexo en el Portal Institucional para su respectiva difusión.

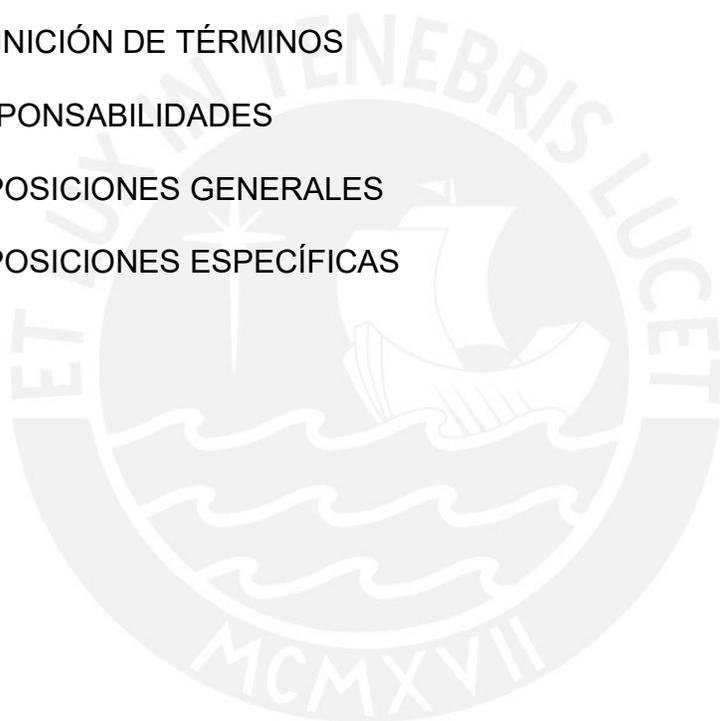
Regístrese y comuníquese.

**Proyecto de Directiva.**

		<b>PERÚ</b>		Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social		Viceministerio de Prestaciones Sociales		Programa Nacional de Alimentación Escolar QALI WARMA	
<b>DIRECTIVA</b>									
Código de documento normativo			Versión N°	Total de Páginas	Resolución de aprobación			Fecha de aprobación	
DIR-0 -PNAEQW-URH			01	23	Resolución de Dirección Ejecutiva N° D000 -2020-MIDIS-PNAEQW-DE			/ /	
<b>DIRECTIVA DE SENSIBILIZACIÓN, CAPACITACIÓN, Y DIFUSIÓN A CERCA DEL CONTROL INTERNO, INTEGRIDAD Y ÉTICA PÚBLICA EN EL PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR QALI WARMA 2021 – 2023</b>									
ELABORADO POR:			REVISADO POR:			REVISADO POR:			

## ÍNDICE

I.	OBJETIVO GENERAL	3
II.	ALCANCE	3
III.	BASE NORMATIVA	3
IV.	DEFINICIÓN DE TÉRMINOS	4
V.	RESPONSABILIDADES	5
VI.	DISPOSICIONES GENERALES	5
VII.	DISPOSICIONES ESPECÍFICAS	5-7



## I. Objetivo General

Contar con personal informado, capacitado y sensibilizador respecto a la importancia, obligatoriedad y beneficios del SCI, sus componentes y las tareas que les corresponden de acuerdo a la función que desarrollan; asimismo, se priorizará el modelo de cogestión que permita sensibilizar a los miembros de los comités de cogestión para que puedan participar en los procesos de vigilancia social y propuestas de mejora institucional.

## II. Alcance

Lo dispuesto en la presente directiva es de cumplimiento obligatorio para las/los servidoras/es de los órganos del PNAEQW, bajo cualquier régimen de contratación laboral. Su implementación también posibilita la participación de personas que sin ser colaboradores directos de QW, constituyen aliados estratégicos de la gestión.

## III. Base Normativa

- 3.1 Constitución Política del Estado.
- 3.2 Ley N° 27815, Ley del Código de Ética de la Función Pública y su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 033-2005-PCM.
- 3.3 Decreto Supremo N° 092-2017-PCM, que aprueba la Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción.
- 3.4 Decreto Supremo N° 044-2018-PCM, que aprueba el Plan Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción 2018-2021.
- 3.5 Resolución de Contraloría N° 146-2019-CG, que aprueba la Directiva N° 006-2019-CG/INTEG "Implementación del Sistema de Control Interno en las entidades del Estado".

Las referidas normas incluyen sus respectivas modificaciones y/u otra norma que la sustituya o la reemplace, de ser el caso.

## IV. Definición de Términos

- 4.1 **Código de Ética en la función pública**  
"Conjunto de principios, prohibiciones y deberes que rigen para los servidores del sector público."<sup>63</sup>
- 4.2 **Servidores**  
"Se considera como empleado público a todo funcionario o servidor de las entidades de la Administración Pública en cualquiera de los niveles jerárquicos sea éste nombrado, contratado, designado, de confianza o electo que desempeñe actividades o funciones en nombre del servicio del Estado."<sup>64</sup>
- 4.3 **Compromiso de Integridad**  
Instrumento que tiene por finalidad desarrollar y promover una cultura de transparencia y prevención de la corrupción para el fortalecimiento de valores democráticos y civiles, anteponiendo el bien común a los intereses particulares.

---

<sup>63</sup> Ley N° 27815, Ley del Código de Ética de la Función Pública. Art. 1

<sup>64</sup> Ley N° 27815, Ley del Código de Ética de la Función Pública. Art. 4

#### **4.4 Control Interno**

“Comprende las acciones de cautela previa, simultánea y de verificación posterior que realiza la entidad, con la finalidad que la gestión de sus recursos, bienes y operaciones se efectúe correcta y eficientemente. Su ejercicio es previo, simultáneo y posterior y propende a la mejora permanente de la entidad.”<sup>65</sup>

#### **4.5 Corrupción**

“Uso del poder confiado para obtener beneficios privados indebidos”<sup>66</sup>

#### **4.6 Uso Adecuado de los Bienes del Estado**

Deber de “proteger y conservar los bienes del Estado, debiendo utilizar los que le fueran asignados para el desempeño de sus funciones de manera racional, evitando su abuso, derroche o desaprovechamiento, sin emplear o permitir que otros empleen los bienes del Estado para fines particulares o propósitos que no sean aquellos para los cuales hubieran sido específicamente destinados”<sup>67</sup>.

#### **4.7 Cultura organizacional**

“Conjunto de creencias, hábitos, valores, actitudes y tradiciones de los miembros de una empresa. Se expresa a través de sus estrategias, estructuras y sistema. Una organización con valores y normas claras promueve conductas positivas que se traducen en una mayor productividad dentro de la empresa y en una adecuada proyección de la organización fuera de ella.”<sup>68</sup>

#### **4.8 Integridad pública**

“Es la actuación coherente con valores, principios y normas, que promueve y protege el desempeño ético de la función pública, de modo que los poderes y recursos confiados al Estado se dispongan hacia los fines que se destinaron, asegurando que el servicio público a la ciudadanía esté orientado al interés general y a la generación de valor público.”<sup>69</sup>

#### **4.9 Modelo de integridad**

“Es el conjunto de orientaciones dirigidas a fortalecer la capacidad preventiva y defensiva de las entidades frente a la corrupción y diversas prácticas contrarias a la ética. Desde la normativa vigente, dichas orientaciones se organizan de manera sistémica en una estructura de trabajo de nueve componentes sobre la base de conceptos y pautas específicas a nivel organizacional y funcional, que, a la fecha, constituyen el estándar peruano de integridad y un marco de trabajo para implementar el enfoque de integridad pública en cada entidad.”<sup>70</sup>

#### **4.9 Implementación del Sistema del Control Interno**

Todos los órganos y unidades orgánicas del PNAEQW son responsables de adoptar las acciones de control interno necesarias para asegurar la correcta gestión de los recursos, bienes y actividades de la entidad.

---

<sup>65</sup> Ley N° 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República. Art. 7

<sup>66</sup> Defensoría del Pueblo. 2017

<sup>67</sup> Ley N° 27815, Ley del Código de Ética de la Función Pública. Art. 7

<sup>68</sup> <https://www.significados.com/cultura-organizacional/>. Consulta 02/08/21

<sup>69</sup> Lineamientos para fortalecer una cultura de integridad en las entidades del sector público  
DIRECTIVA N° 002-2021-PCM/SIP. 4.1

<sup>70</sup> Lineamientos para fortalecer una cultura de integridad en las entidades del sector público  
DIRECTIVA N° 002-2021-PCM/SIP. 4.4

## **V. Responsabilidades**

Las/los jefas/es, así como el personal bajo cualquier modalidad de contratación por el PNAEQW, son responsables del cumplimiento y adecuada aplicación de lo establecido en el presente documento normativo.

## **VI. Disposiciones Generales**

### **6.1 Prioridades**

- 6.1.1 Si bien el programa de capacitación, sensibilización y difusión será permanente y debe alcanzar a toda la organización, la prioridad serán los trabajadores de las Unidades Territoriales que no han tenido información hasta la fecha.
- 6.1.2 De otro lado, y a pesar de no constituir una obligación legal y considerando la importancia de su participación en los procesos claves de la entidad, otra importante línea de priorización serán los integrantes de los comités de compra y comités de alimentación escolar.
- 6.1.3 En tercera prioridad se encuentra el grupo de trabajadores de la sede central que ya ha tenido capacitaciones sobre SCI.

## **VII. Disposiciones Específicas**

### **7.1 Enfoques transversales**

#### **7.1.1 Enfoque holístico**

La propuesta de optimización se enmarca en proponer un enfoque holístico en el que se pueda integrar información del SCI, con las mejores prácticas para el desarrollo de la integridad y la ética pública en el programa. La propuesta busca mejorar las capacidades de los servidores y aliados principales de QW, que les permita conocer y hacer suyos los objetivos del SCI e incorporarlos como una práctica habitual en el desarrollo de sus actividades.

#### **7.1.2 Enfoque de pertinencia cultural**

Para su ejecución el programa de sensibilización, capacitación y difusión debe considerar pertinentemente las características geográficas y de idioma de las Unidades Territoriales. Asimismo, la propia implementación del SCI deberá tomar en cuenta dichas particularidades.

#### **7.1.3 Enfoque colaborativo y de austeridad**

Las acciones de implementación del plan de capacitación, sensibilización y difusión deberán desarrollarse buscando la colaboración de otras entidades del Estado, la academia y de las propias capacidades y expertos con los que cuente QW. Asimismo, para su ejecución se debe

optimizar el uso de recursos, no debiendo significar un gran gasto difícil de garantizar.

#### **7.1.4 Enfoque participativo**

Las acciones de implementación del plan de capacitación, sensibilización y difusión deberán desarrollarse impulsando la participación de los colaboradores y aliados de cogestión que deben aportar y vigilar el establecimiento de prioridades y políticas, la asignación de recursos y el acceso a bienes y servicios públicos.

### **7.2 Estrategias en relación a las prioridades**

- a) Diseñar y ejecutar un plan estratégico de capacitaciones, sensibilización y difusión sobre el SCI dirigido a los trabajadores de QW, con especial énfasis en aquellos que no han tenido información hasta el momento en las Unidades Territoriales.

Este plan debe tener un ámbito temporal trianual, pero con reportes de avance semestrales. Se aprueba mediante Resolución de la Dirección Ejecutiva y su ejecución estará a cargo de la Unidad de Recursos Humanos en estrecha colaboración con la Unidad de Comunicaciones y la Unidad de Tecnología de Información.

La participación en la ejecución de dicho programa es de obligatorio cumplimiento para todas las unidades orgánicas de QW.

- b) Fortalecimiento de capacidades y empoderamiento de los actores que forman parte de los comités de cogestión.

En QW se reconoce y promueve la participación de las personas externas a la organización pero que contribuyen a la planificación, veeduría, vigilancia y toma de decisiones, tales como directores y docentes, padres de familia de las instituciones educativas, representantes municipales, entre otros que pertenecen tanto al Comité de Compra como al Comité de Alimentación Escolar. El programa de sensibilización, capacitación y difusión, considera una línea específica dirigida a este segmento.

- c) Empleo de las tecnologías de la información y comunicación. Para el desarrollo del programa de sensibilización, capacitación y difusión, considerando la prioridad de llegar a las Unidades Territoriales, el tiempo de pandemia y la optimización de recursos y tiempo, se priorizará las capacitaciones remotas empleando plataformas como zoom, teams Google meet, entre otras, además del uso del correo electrónico para distribuir el material necesario.
- d) Sensibilización permanente. A efectos de internalizar los mensajes sobre la importancia, beneficios y obligatoriedad del SCI, la Unidad de Comunicaciones de manera permanente realizará intervenciones tales como difusión de mensajes vía anuncios en las computadoras de QW (lo que se

conoce como “pantallazos”), en empleo de las redes sociales, correos electrónicos, entrega de merchandising, volanteo o activaciones.

- e) Alianzas institucionales. Con el fin de contar con profesionales especializados en los temas para capacitar, se deberá asegurar ya sea vía convenios o mediante la colaboración entre entidades del Estado, la participación de expertos de entidades como la Contraloría General de la República, de la Secretaría de Integridad y de la Secretaría de Gobierno Digital de la Presidencia del Consejo de Ministros. Eventualmente, será necesario realizar contrataciones específicas para el Programa. La Unidad de Recursos Humanos y la Unidad de Asesoría Jurídica con respaldo de la Dirección Ejecutiva, tienen la responsabilidad de buscar y garantizar a los expertos.
- f) Nuevos colaboradores. Cada vez que QW incorpore nuevos colaboradores ya sea como resultado de un proceso CAS (contrato administrativo de servicios) o por designación en un cargo de confianza, se deberá incluir dentro de un proceso de inducción, la capacitación, sensibilización y difusión correspondiente respecto al SCI.  
Esta tarea estará a cargo de la Unidad de Recursos Humanos.

### 7.3 Cronograma.

Tomando en consideración el enfoque colaborativo y de austeridad, se plantea el siguiente cronograma anual, que puede ser atendido sin problemas, tomando en consideración la cantidad de presupuesto que maneja QW.

Actividad	Responsable	Cronograma											
		E	F	M	A	M	J	J	A	S	O	N	D
Contar con personal especializado dedicado al programa de capacitación, difusión y sensibilización del SCI	Unidad de Recursos Humanos	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Adquisición de licencias corporativas para videoconferencias (suscripciones)*	Unidad de tecnologías de la Información	■											
Acciones de difusión, activaciones y merchandaizing	Unidad de Comunicaciones		■		■		■		■			■	
Contratación de expertos para capacitación sobre SCI	Unidad de Recursos Humanos			■				■				■	

\* Considera la plataforma zoom webinar con hasta 500 participantes por sesión

## BIBLIOGRAFÍA

ABUSADA Roberto y Otros

(2008) Eficiencia en gasto en el Perú. Instituto Peruano de Economía. Lima.

ALMANZA, Diana

(2019) “Mecanismos de control interno para mejorar los resultados de un programa social: Programa Jóvenes a la Obra”. Quipukmayoc 27. Setiembre-Diciembre. Pg. 47-54

BOBADILLA Percy y Carlos CENTURION. (Coordinadores)

(2017) La Gerencia Social en la práctica – Análisis de los modelos de gestión de los programas y proyectos sociales”. Lima. Pontificia Universidad Católica del Perú.

CHIAVENATO, Idalberto

(2007) Administración de recursos humanos. Novena edición, Ciudad de México. Editorial Mc-Gran-Hill Internacional.

FRISANCHO, Ariel

(s/a) La viabilidad de los programas de participación ciudadana en la cogestión local de salud: El Programa de Administración Compartida de los Servicios de Salud (Perú, 1994 – 1999). Banco Interamericano de Desarrollo.

GAMBOA, Jinsop y otros

(2016) Importancia del Control Interno en el Sector Público. Revista Publicando 3 (8) pp. 487-502. Ecuador.

GANGA, Francisco y otros

(2014) El concepto de eficiencia organizativa: una aproximación a lo universitario. Revista Líder N° 25. Pp. 126-150

HERNANDEZ SAMPIERI, Roberto y otros

(s/a) Metodología de la investigación científica. 6ta edición. México. Editorial Mc-Gran-Hill Internacional.

KLIKSBERG, Bernardo

(2013) ¿Cómo enfrentar la pobreza y la desigualdad? Una perspectiva internacional. Buenos Aires. Ediciones Ética y Economía S.A.

MCGREGOR, D.

(2007) El lado humano de las empresas: Aplique la teoría “Y” para lograr un manejo eficiente de su equipo. México, McGraw-Hill Interamericana.

MOKATE, Karen.

(1999) Eficacia, Eficiencia, Equidad y Sostenibilidad: ¿qué queremos decir? Washington D.C. Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Interamericano de Desarrollo Social, INDES.

MOKATE, Karen y José SAAVEDRA.

(2006) Gerencia Social: un enfoque integral para la gestión de las Políticas y Programas. Washington D.C. Banco Interamericano de Desarrollo. Instituto Interamericano de Desarrollo Social, INDES.

MORENO, Mónica

(2015) Un modelo de cogestión para asegurar la alimentación escolar: los comités de compras y comités de alimentación escolar. Ponencia presentada en el XX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lima, Perú, 10- 13 nov. 2015

- ORDOÑEZ, Hugo y Diego TRELLES  
(2019) "Control social en la participación ciudadana: Una visión desde los servicios públicos locales". Revista de Ciencias Sociales (Ve), vol. XXV, núm. 4, 2019. Universidad del Zulia
- POET, Alexis  
(2016) El control público de programas sociales – Lineamientos para su definición y ejecución. Buenos Aires. UAI Editorial.
- RUEDA, Nuria  
(2011) "La eficiencia y su importancia en el sector público". Revista Exóticos, N° 1. Pp. 38-47
- SEN, Amartya  
(1998) Desarrollo y Libertad. Buenos Aires. Editorial Planeta.
- SERRANO, Jesús.  
(2016) El control interno en la administración pública: Elemento de estancamiento o desarrollo organizacional. México, Instituto Nacional de Administración Pública.
- TABLANTE, Carlos y Mariela MORALES  
(2018) Impacto de la corrupción en los derechos humanos Impacto de la corrupción en los derechos humanos. Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro México.
- VARGAS, Luz  
(1994) "Sobre el concepto de percepción". Revista Alteridades. Vol. 4 N° 8. México, pp. 47-53
- VERDESOTO, Luis  
(2000) El control social de la gestión pública- Lineamientos de una política de participación social. Quito. Ediciones Abya-Yala.

- CEPAL  
(2011) Planificación estratégica e indicadores de desempeño en el sector público. Serie Manuales. Santiago de Chile
- CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA  
(2014) Marco conceptual del Control Interno. Lima  
(2016) Control Interno- Brochure  
(2018) Informe Ejecutivo semestral de Gestión. Agosto 2017-enero 2018
- DEFENSORÍA DEL PUEBLO  
(2017) Reporte la Corrupción en el Perú. Lima.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA  
(2018) Compendio Estadístico Provincia de Lima 2018. Lima.  
Encuesta Nacional de Educación y Salud (ENDES)
- JURADO NACIONAL DE ELECCIONES  
(2008) Guía de Participación Ciudadana. Dirección Nacional de Educación y formación cívica y ciudadana. Lima.
- ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO-  
OCDE  
(2017) Estudio de la OCDE sobre integridad en el Perú. Resultados y recomendaciones. Lima.
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS  
(2003) Resolución 58/4 de 31 de octubre de 2003. Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.
- ORGANIZACIÓN LATINOAMERICANA Y DEL CARIBE DE ENTIDADES  
FISCALIZADORAS SUPERIORES  
(2015) El control interno desde la perspectiva del enfoque COSO –su aplicación y evaluación en el sector público. Noviembre 2015

## **TESIS**

MEJIA Jaime y Adolfo TABARES

(2018) La cogestión y el aprovechamiento social de la infraestructura en las instituciones educativas con carácter público, para mejorar la calidad de vida de los habitantes de la comuna 2, en el municipio de Apartadó y la comuna 4, en la ciudad de Medellín. Tesis de Maestría en Procesos Urbanos y Ambientales. Medellín: Escuela De Humanidades. Universidad Eafit,

NARANJO, Mónica y Leonardo SALDARRIAGA

(2009) Los estilos de dirección y su incidencia en el trabajador. Una búsqueda hacia un estilo de dirección más humano. Tesis de maestría en Administración para optar el grado de magister. Medellín: Escuela de Administración y Negocios. Universidad Eafit.

SALAZAR, Lesly.

(2012) El control interno: herramienta indispensable para el fortalecimiento de las capacidades de la gerencia pública de hoy. Tesis de maestría en Ciencia Política y Gobierno de la Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.

SALNAVE, Mariana y James LIARAZO

(2017) El Sistema de Control Interno en el Estado colombiano como instancia integradora de los sistemas de gestión y control para mejorar la eficacia y efectividad de la gestión pública a 2030". Tesis de maestría en pensamiento estratégico y prospectiva. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, facultad de Administración.

GARCIA, Jaqueline y otros

(2004) La Gerencia Social y su compromiso con la generación de impacto social. (Monografía)

## **NORMAS**

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

2002 Ley N° 27785. Ley del Sistema Nacional de Control y la Contraloría General de la Republica. Lima, 23 de julio de 2002

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

2006 Ley N° 28716, Ley de Control Interno de las Entidades del Estado.  
Lima, 18 de abril de 2006

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

2015 Ley N° 30372, Ley de Presupuesto para el sector público del año  
fiscal 2016. Lima, 6 de diciembre de 2015

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

2003 Ley N° 28044, Ley General de Educación. Lima, 29 de julio de 2003

MINISTERIO DE DESARROLLO E INCLUSIÓN SOCIAL

2012. Decreto Supremo N° 008-2012 – MIDIS. Lima, 31 de mayo de 2012

MINISTERIO DE DESARROLLO E INCLUSIÓN SOCIAL

2013. Decreto Supremo N° 001-2013 – MIDIS. Lima, 05 de enero de 2013

PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS

2018 Decreto Supremo N° 056-2018-PCM. Lima, 23 de mayo de 2018

MINISTERIO DE DESARROLLO E INCLUSIÓN SOCIAL

2017. Resolución Ministerial N° 283-2017-MIDIS, Lima, 18 de diciembre de  
2017

MINISTERIO DE SALUD

2017 Resolución Ministerial N° 249-2017/MINSA. Lima, 12 de abril de 2017

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

2016 Resolución de Contraloría N° 149-2016-CG, que aprueba la Directiva  
N° 013-2016-CG/GPROD “Implementación del Sistema de Control  
Interno en Las Entidades del Estado”., Lima, 14 de mayo de 2016.

2006 Resolución de Contraloría N° 320-CG, aprueba las Normas de  
Control Interno. Lima, 30 de octubre de 2006

PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR QALI WARMA

2014 Resolución de Dirección Ejecutiva N°2837-2014-MIDIS/PNAEQW,  
que conforma el Comité de Control Interno. Lima 15 de agosto de  
2014

2017 Resolución de Dirección Ejecutiva N° 107-2017-MIDIS/PNAEQW, que  
conforma el Comité de Control Interno. Lima 6 de febrero de 2017.

2017 Resolución de Dirección Ejecutiva N°346-2017-MIDIS/PNAEQW, se aprueba el “Plan de Trabajo para el cierre de brechas para la implementación del Sistema de Control Interno en el Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma” Lima 24 de agosto de 2017.

## PAGINAS WEB

1. NACIONES UNIDAS. Organización de Naciones Unidas.\_  
<https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/peace-justice/>  
<https://peru.un.org/es/sdgs/16>  
<https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/peace-justice/>  
<https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/hunger/>
2. PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO – PNUD\_  
<http://hdr.undp.org/en/node/2228#:~:text=Los%20individuos%3A%20el%20enfoco%20del,un%20fin%20en%20s%C3%AD%20mismo>
3. FONDO DE POBLACION DE LAS NACIONES UNIDAS- UNFPA\_  
<https://www.unfpa.org/es/el-enfoque-basado-en-los-derechos-humanos>
4. COMUNIDAD DE ESTADOS LATINOAMERICANOS Y CARIBEÑOS- CELAC . <https://plataformacelac.org/es/ods-2-hambre-cero>
5. TRANSPARENCIA INTERNACIONAL\_  
<https://www.transparency.org/en/what-is-corruption>
6. Ministerio de Economía y Finanzas\_  
[http://www.transparencia.gob.pe/reportes\\_directos/pte\\_transparencia\\_info\\_finan.aspx?id\\_entidad=14219&id\\_tema=19&ver=D](http://www.transparencia.gob.pe/reportes_directos/pte_transparencia_info_finan.aspx?id_entidad=14219&id_tema=19&ver=D)
7. Diario Gestión  
<https://gestion.pe/tendencias/management-empleo/son-principales-barreras-desafios-gestion-publica-148291-noticia/?foto=6>.
8. Programa Nacional Qali Warma\_  
<https://www.qaliwarma.gob.pe/quienes-somos/>

9. Real Academia de la Lengua española-Diccionario  
<https://dle.rae.es/>
10. International Organization for Standardization-ISO\_  
<https://www.iso.org/obp/ui/#iso:std:iso:9001:ed-5:v1:es>
11. Contraloría General de Chile\_  
<https://www.contraloria.cl/web/cgr/unidades-de-control-interno>
12. Portal web y empresas\_  
<https://www.webyempresas.com/involucramiento-en-el-trabajo/>
13. Blog Juan Antonio Narváez\_  
<https://juanantonionarvaez.com/la-percepcion/>
14. BOADA, Gisela  
La percepción. En <https://juanantonionarvaez.com/la-percepcion/>
15. GUARDIOLA, Plácido  
La percepción. Material de enseñanza del curso Sistemas y procesos de la Publicidad y las relaciones Públicas I- Universidad de Murcia  
<https://www.um.es/docencia/pguardio/documentos/percepcion.pdf>
16. Gustavo Palafox. Calidad en el Servicio.\_  
<https://mercadeoparaempresa.blogspot.com/search?q=Palafox>

# ANEXOS



## GUIA DE ENTREVISTA

Documento dirigido a trabajadores, ex trabajadores, Directivos e integrantes del Comité de Control Interno.

### P.I. 1. ¿Cómo las acciones que se implementaron a través del SCI en el PNAEQW, contribuyeron a alcanzar sus objetivos propuestos?

- **V.1 Objetivos propuestos por el SCI**

1. ¿Conoce cuáles son los Objetivos del SCI?

SI	NO	NO SABE / NO OPINA
¿Cuáles conoce?		

2. ¿Usted cree que los objetivos del SCI contribuyen a hacer más eficiente el programa QW?

SI	NO	NO SABE / NO OPINA
¿Por qué?		

3. ¿Usted cree que los objetivos del SCI contribuyen a hacer más transparente el programa QW?

SI	NO	NO SABE / NO OPINA
¿Por qué?		

4. De los objetivos del SCI que conoce, ¿Cuáles cree que eran más fáciles de alcanzar?

¿Por qué?

5. De los objetivos del SCI que conoce, ¿Cuáles cree que eran más complejos de alcanzar?

¿Por qué?

**V2. Acciones implementadas por el SCI**

6. ¿Qué acciones implementó el SCI para contribuir a mejorar la eficiencia del programa QW?

-

7. ¿Qué acciones implementó el SCI para contribuir a mejorar la transparencia del programa QW?

-

8. ¿Está usted de acuerdo con todas las acciones que se implementaron en el marco del SCI para contribuir a la eficiencia y transparencia del programa QW?

SI	NO	PARCIALMENTE	NO SABE / NO OPINA
¿Por qué?			

9. ¿Sabe quiénes se encargaban de implementar todas las acciones del SCI del programa QW?

SI	NO	NO SABE / NO OPINA
¿Quiénes eran?		

**D.1 Objetivos alcanzados**

10. ¿Tiene conocimiento si las acciones implementadas por el SCI contribuyeron a la eficiencia del programa QW?

SI	NO	NO SABE / NO OPINA
¿Por qué?		

11. ¿Tiene conocimiento si las acciones implementadas por el SCI contribuyeron a la transparencia del programa QW?

SI	NO	NO SABE / NO OPINA
¿Por qué?		

12. ¿Qué acciones cree que se deben de incorporar al SCI para promover la eficiencia y transparencia del programa QW?

EFICIENCIA	TRANSPARENCIA

**P.I. 2 ¿Qué factores facilitaron la implementación del SCI en el PNAEQW para alcanzar sus objetivos propuestos?**

- **V.3 Factores que facilitan la implementación del SCI en el PNAEQW.**

13. ¿Cree usted que el SCI contó con los recursos económicos y logísticos necesarios para ejecutar acciones que contribuyan a la eficiencia del programa QW?

SI	NO	NO SABE / NO OPINA
¿Por qué?		

14. ¿Cree usted que el SCI contó con los recursos económicos y logísticos necesarios para ejecutar acciones que contribuyan a la transparencia del programa QW?

SI	NO	NO SABE / NO OPINA
¿Por qué?		

15. ¿Usted cree que el número de personas que se encargaron de conducir y coordinar la implementación de las acciones SCI para contribuir a la eficiencia y transparencia del programa QW, fue suficiente?

SI	NO	NO SABE / NO OPINA
¿Por qué?		

16. ¿Sabe qué factores facilitaron la implementación SCI en el programa QW?

SI	NO	NO SABE / NO OPINA
¿Cuáles?		

17. ¿Sabe qué factores dificultaron la implementación SCI en el programa QW?

SI	NO	NO SABE / NO OPINA
¿Cuáles?		

18. ¿Sabe si la alta dirección tuvo un compromiso real para lograr la implementación SCI en el programa QW?

SI	NO	NO SABE / NO OPINA

19. ¿Alguna vez le informaron o capacitaron sobre la implementación SCI en el programa QW? ¿Con qué frecuencia?

SI		NO	
Una vez al año	Semestralmente	Trimestralmente	Mensualmente

**P.I.3 ¿Cuál es la percepción de los principales actores claves, sobre la implementación del SCI en el PNAEQW?**

**V4. Percepción de los principales actores claves sobre la implementación del SCI en el PNAEQW.**

20. ¿Qué opina usted sobre las acciones que se implementaron a través del SCI para promover la eficiencia del programa QW?

Muy bueno	Bueno	Regular	Malo	No se hizo nada	No sabe No Opina
¿Por qué?					

21. ¿Qué opina usted sobre las acciones que se implementaron a través del SCI para promover la transparencia del programa QW?

Muy bueno	Bueno	Regular	Malo	No se hizo nada	No sabe No Opina
¿Por qué?					

22. ¿Qué opina usted de los recursos destinados al SCI para promover la eficiencia y transparencia del programa QW?

Fueron Suficientes	Fueron Insuficientes	No se asignaron	No sabe No Opina
¿Por qué?			

23. ¿Usted cree que era necesario implementar un SCI que promueva o facilite la eficiencia en el programa QW?

SI	NO	NO SABE / NO OPINA
¿Por qué?		

24. ¿Usted cree que era necesario implementar un SCI que promueva o facilite la transparencia en el programa QW?

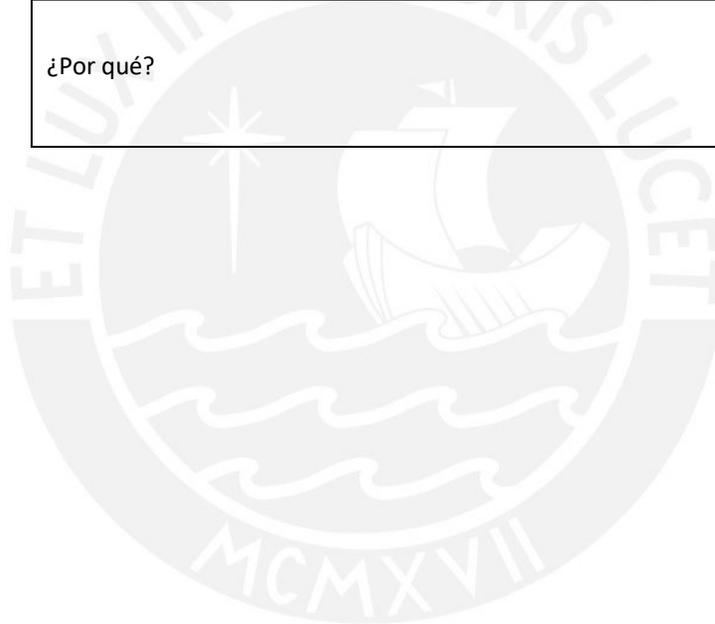
SI	NO	NO SABE / NO OPINA
¿Por qué?		

25. ¿Usted cree que las personas que se encargan de conducir y coordinar la implementación todas las acciones SCI, contaban con los conocimientos necesarios para ejecutar dichas acciones?

SI	NO	NO SABE / NO OPINA
¿Por qué?		

26. ¿Usted cree que para la implementación del SCI se contó con la participación suficiente de trabajadores del programa QW?

SI	NO	NO SABE / NO OPINA
¿Por qué?		



## GUIA DE ENTREVISTA

Documento dirigido a funcionarios públicos externos al PNAEQW.

1. ¿Sabe qué factores facilitaron la implementación SCI en el programa QW?

SI	NO	NO SABE / NO OPINA
¿Cuáles?		

2. ¿Sabe qué factores dificultaron la implementación SCI en el programa QW?

SI	NO	NO SABE / NO OPINA
¿Cuáles?		

3. ¿Sabe si la alta dirección tuvo un compromiso real para lograr la implementación SCI en el programa QW?

SI	NO	NO SABE / NO OPINA

4. ¿Alguna vez le informaron o capacitaron o le tocó capacitar sobre la implementación SCI en el programa QW? ¿Con qué frecuencia?

SI		NO	
Una vez al año	Semestralmente	Trimestralmente	Mensualmente

5. ¿Qué opina usted sobre las acciones que se implementaron a través del SCI para promover la eficiencia y transparencia del programa QW?

Muy bueno	Bueno	Regular	Malo	No se hizo nada	No sabe No Opina
¿Por qué?					

6. ¿Qué opina usted de los recursos destinados al SCI para promover la eficiencia y transparencia del programa QW?

Fueron Suficientes	Fueron Insuficientes	No se asignaron	No sabe No Opina
¿Por qué?			

7. ¿Usted cree que era necesario implementar un SCI que promueva o facilite la eficiencia en el programa QW?

SI	NO	NO SABE / NO OPINA
¿Por qué?		

8. ¿Usted cree que era necesario implementar un SCI que promueva o facilite la transparencia en el programa QW?

SI	NO	NO SABE / NO OPINA
¿Por qué?		

9. ¿Usted cree que las personas que se encargan de conducir y coordinar la implementación todas las acciones SCI, contaban con los conocimientos necesarios para ejecutar dichas acciones?

SI	NO	NO SABE / NO OPINA
¿Por qué?		

10. ¿Usted cree que para la implementación del SCI se contó con la participación suficiente de trabajadores del programa QW?

SI	NO	NO SABE / NO OPINA
¿Por qué?		

## ENCUESTA ELECTRÓNICA

Documento dirigido a docentes, padres de familia y representantes municipales integrantes de los comités de cogestión.

1. ¿Alguna vez le informaron o capacitaron sobre la implementación SCI en el programa QW? ¿Con qué frecuencia?

SI		NO		
Una vez al año	Semestralmente	Trimestralmente	Mensualmente	

2. ¿Conoce cuáles son los Objetivos del SCI?

SI	NO	
Mencione alguno/s		

3. ¿Sabe quiénes se encargaban de implementar todas las acciones del SCI del programa QW?

SI	NO	
Mencione alguno/s		

4. ¿Tiene conocimiento si las acciones implementadas por el SCI contribuyeron a la eficiencia del programa QW?

SI	NO	
Mencione alguna/s		

5. ¿Tiene conocimiento si las acciones implementadas por el SCI contribuyeron a la transparencia del programa QW?

SI	NO	
Mencione alguna/s		

6. ¿Usted cree que era necesario implementar un SCI que promueva o facilite la eficiencia en el programa QW?

SI	NO	NO SABE / NO OPINA
¿Por qué?		

7. ¿Usted cree que era necesario implementar un SCI que promueva o facilite la transparencia en el programa QW?

SI	NO	NO SABE / NO OPINA
¿Por qué?		